

institut alternativa

Komentar na Nacrt strategije reforme javne uprave 2016-2020. i Nacrt akcionog plana za period 2016-2018.

Podgorica, 24.12.2015.

OPŠTE OCJENE O STRATEGIJI

Nacrt strategije reforme javne uprave i akcionog plana ponuđen na dodatne konsultacije:

- Nije u skladu sa deklarativnim opredjeljenjem i logikom da postavljeni ciljevi predstavljaju željeno rješenje identifikovanih problema,
- Nije postigao da izabrani strateški ciljevi predstavljaju suštinske prioritetne izazove za javnu upravu,
- Nije uspio da identifikuje niz aktivnosti koje izvjesno mogu dovesti do željenog cilja,
- Nije uspio da definiše indikatore koji očigledno mogu posvjedočiti u prilog ispunjenju ciljeva.

Ova Strategija se gubi u neskladu sa drugim strateškim dokumentima. Predlagač se opredijelio da iz “Principa javne uprave” koje je definisala SIGMA ukloni dva od 6 poglavlja. Prvo, “Odgovornost” (Accountability), jer ovom dijelu nije posvećeno gotovo ništa osim površnih ocjena stanja, i drugo, dio koji se odnosi na “Finansijsko upravljanje u javnom sektoru” (Public Financial Management) koji je Vlada već usvojila kao poseban dokument.

1. Opšti cilj Strategije, na način na koji je sada formulisan, pati od nepotrebnih ponavljanja, dok na drugoj strani, ne sadrži osnovne elemente, koji bi, dugoročno posmatrano, trebalo da doprinesu boljoj javnoj upravi.

Naime, u Nacrtu je opšti cilj formulisan na sljedeći način:

Stvaranje efikasne i servisno opredijeljene javne uprave, koja će biti okrenuta potrebama građana i utemeljena na najboljim praksama upravnih sistema zemalja EU.

Ovako formulisan opšti cilj predstavlja svojevrsnu tautologiju, jer je servisno orijentisana javna uprava sama po sebi okrenuta potrebama građana, a uz efikasnost, svakako se očekuje da bude utemeljena na najboljim praksama. Smatramo da bi opštem cilju trebalo dodati i porast povjerenja građana u javnu upravu. Predlog ima višestruko utemeljenje: zbog poljuljanog povjerenja građana u javnu upravu usljed afera (poput afere snimak), nepostojanja redovnog mjerenja povjerenja građana u javnu upravu, i činjenice da opšti cilj treba da se odnosi na dugoročne promjene koje će uslijediti nakon primjene mjera, predviđenih vremenskim okvirom strategije (2016-2020. godine).

Detaljnije obrazloženje neophodnosti praćenja povjerenja građana dato je i u poglavlju koje se odnosi na službenički sistem, a ovdje dajemo **novi predlog opšteg cilja**:

Stvaranje efikasne, transparentne i servisno opredijeljene javne uprave, zasnovane na sistemu zasluga, koju karakteriše porast povjerenja građana u njen rad

Takođe, u aktuelnom Nacrtu strategije nedostaju indikatori kojima će se mjeriti ostvarenje opšteg cilja, odnosno, sprovesti *ex post* evaluacija primjene Strategije.

Predlog indikatora za opšti cilj, onako kako je predložen od strane Instituta alternativa:

- Skraćeno vrijeme trajanja upravnih postupaka do 2022. godine
- Povećan stepen izvršenja odluka Upravnog suda do 2022. godine
- Poboljšan plasman Crne Gore u Indikatorima dobrog upravljanja Svjetske banka za 6% u prosjeku (po indikatoru) do 2022. godine¹
- Natpolovično povjerenje građana (preko 50%) u rad javne uprave do 2022. godine

Napomena: Crna Gora je već u okviru Razvojne strategije *Jugoistočna Evropa* preuzela obavezu da unaprijedi rangiranje u odnosu na indeks djelotvornosti Vlade (Svjetska banka) za 5% do 2020. godine. Takođe, u okviru monitoringa primjene Strategije *Jugoistočna Evropa 2020*, dostupni su brojni podaci koji spadaju u domen reforme javne uprave, poput učešća građana u javnim raspravama, korišćenja elektronskih usluga, i sl. a sve to u okviru opsežnog istraživanja Balkan Barometar, koje je sprovedeno i u Crnoj Gori.² Takođe, Institut alternativa je uradio istraživanja o kvalitetu rada državne uprave, koji je koristan za opis stanja i formulisanje početnih indikatora.³

2. U uvodu Strategije treba precizirati strateški i pravni okvir za svaku oblast. Ciljevi Strategije i aktivnosti predviđene Akcionim planom treba da proizilaze iz strateških pravaca, analize stanja i aktuelnih trendova u pojedinim oblastima i upravi u cjelini.

¹Pregled po godinama, za ove indikatore, dostupan je na sljedećem linku: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

² http://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer2015_PublicOpinion_FIN_forWeb.pdf

³ <http://institut-alternativa.org/uprkos-pomacima-gradani-i-dalje-strogi-u-ocjenama-drzavne-uprave/>

Potrebno je *uspostaviti vezu između ciljeva planiranih ovim dokumentima i onoga što je sprovedeno u prethodnom periodu i/ili što je bilo planirano, a nije sprovedeno*. Neispunjene obaveze treba navesti i obrazložiti uzroke koji su do toga doveli, te osmisliti aktivnosti koje bi bile usmjerene ka rješavanju uzroka problema.

3. Struktura posebnih ciljeva i indikatora ciljeva u Strategiji, odnosno aktivnosti, podaktivnosti i indikatora aktivnosti u Akcionom planu nije dobro postavljena. U Strategiji je potrebno predstaviti ciljeve reforme i indikatore orjentisane ka ishodu/rezultatu (outcome), odnosno one koji odgovaraju na pitanje "*šta želimo da postignemo reformom*". U Akcionom planu treba predstaviti detaljne aktivnosti i podaktivnosti i izlazne indikatore (output), koji odgovaraju na pitanje "*šta je proizvod određene aktivnosti*".
4. Strategija treba da sadrži cjelokupnu listu aktivnosti koje je potrebno sprovesti u četvorogodišnjem periodu kako bi se ostvarili ciljevi planirani ovim dokumentom. Na ovaj način bi bilo olakšano praćenje, evaluacija i izvještavanje o primjeni Strategije.

1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE

Organizacija javne uprave

Izrada analize o položaju određenih organizacija koja vrše javna ovlašćenja, uključujući detaljno mapiranje svih organizacija centralne državne administracije je aktivnost koja nije dovršena iz prethodne strategije, iako je prema nekim navodima postojao nacrt analize. Opravdano je analizirati tzv.regulatorna tijela, ali ostaje nejasno čemu bi ova analiza trebalo da doprinese - stvaranju jedinstvenog zakonskog okvira za ova tijela, koji bi omogućio da se jasno utvrde linije odgovornosti i njihove nadležnosti u odnosu na državne organe? Isti komentar se odnosi i na sljedeću aktivnost: Izraditi analizu funkcionalnih i finansijskih efekata uvođenja instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“ u crnogorski upravni sistem. Čemu bi ona trebalo da doprinese: preispitivanju postojanja organa u sastavu, i kako se to odnosi na unapređenje odgovornosti?

Korišćenje određenih termina je takođe neujednačeno: šta se podrazumijeva pod organizacijama centralne državne administracije, i šta je to centralna državna administracija?

Slobodan pristup informacijama

U Strategiji reforme javne uprave 2016-2020 se navode sledeći problemi u ovoj oblasti:

“nedovoljna obavještenost obveznika zakona o obavezama, pogotovu u dijelu obaveze proaktivnog objavljivanja informacija, u dijelu davanja informacije od strane organa koji tu informaciju ne posjeduje, često „ćutanje uprave” u postupcima po zahtjevima za slobodan pristup informacijama; nedovoljno upoznata javnost o pravu na slobodan pristup informacijama”

Međutim, shodno prepoznati problemima, Akcioni plan koji prati Strategiju ne definiše niti jednu mjeru za rješavanje ovih problema, iako se radi o problemima za čije je rješavanje odgovorna Vlada. Vlada je dužna da preduzme dodatne mjere kojima će primorati državne organe da primjenjuju Zakon a mjere/aktivnosti se moraju obavezno odnositi i na lokalne samouprave i javna preduzeća, budući da je primjena zakona od strane ovih organa na posebno lošem nivou.

Dodatno, vrlo malo je urađeno na unapređenju internog evidentiranja informacija koje su u posjedu državnih organa - što često dovodi do toga da imenovani službenik za informacije ne zna gdje je neki dokument, u posjedu koje organizacione jedinice, itd. Razgovori sa službenicima za SPI su pokazali da često imaju poteškoća da dobiju od drugih zaposlenih tražena dokumenta.

Sa druge strane, Vladina Uredba o naknadi troškova postupka za pristup informacijama propisuje 0,10 euro po A4 stranici, dok je u Republici Hrvatskoj 0,03 euro (0.25 kuna). Visok iznos za naknadu po stranici predstavlja prepreku za pristup informacijama.

Konačno, analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, sačinjena tokom 2015. godine, je pokazala da postoji potreba za unapređenjem Zakona i razrješavanja niza nedorečenosti Zakona, što treba da inicira nadležno ministarstvo prema Vladi - pa to mora biti prva mjera za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

=> Predlog novog cilja:

4.1.3. Unaprijediti dostupnost informacija u posjedu organa uprave⁴

⁴Dodano obrazloženje o problemima u oblasti slobodnog pristupa informacijama:

- Ni Strategija ni Akcioni plan se ne bave sa problemom pristupa tajnim podacima koji su neopravdano označeni oznakom “tajno”. S tim u vezi, potrebno je zakonom propisati pravo Agencije da odlučuje u meritumu i poništi oznaku tajnosti ako procjeni da je neopravdana/nezkonita, uz, naravno, pravo organa na dalju žalbu.
- Budući da je Zakon ne propisuje, potrebno propisati proceduru testa štetnosti, u protivnom i dalje neće biti primjene ove obaveze iz zakona. Procedura bi značila pripremu akta u kojem će biti obrazloženje, koje bi se onda dostavljalo Agenciji i/ili sudu kad se dovodi u pitanje opravdanost tajnosti. Obrazloženje bi bilo istovjetno kao za rješenja o stavljanju oznake “tajno” tako da ne bi predstavljalo problem u smislu povećanja obima obaveza u primjeni Zakona.
- Odredbe ZUP-a koje se primjenjuju u postupku, treba inkorporirati u Zakon o SPI da bi primjena bila ujednačena i da ne dovodi u zabunu organe vlasti i službenike za SPI.
- Listu akata za proaktivan pristup proširiti, i između ostalog propisati obavezu objavljivanja: neposrednih sporazuma, informacija o dodijeljenim subvencijama, bespovratnim sredstvima ili donacijama, uključujući popis korisnika i visinu iznosa, te izvještaje o njihovoj realizaciji; informacijama o radnim grupama koje su formirali organi vlasti; kao i zakonom propisati kontrolu Agencije za primjenu ove odredbe.
- Razrješiti problem inicijative za prekršajnu odgovornosti u korist Agencije,
- Postoji posebno veliki problem sa javnim preduzećima - treba da se precizira procenat učešća države, kad zbir različitih državnih aktera daje de facto državno vlasništvo. Iako je duh zakona jasan ovo treba precizirati jer preduzeća odbijaju da dostave podatke.

Indikator ostvarenja cilja:

- proširena lista informacija obaveznih za proaktivno objavljivanje za 50%,
- broj slučajeva »ćutanja administracije« u 2017. godini 10% od ukupnog broja zahtjeva,
- procenat informacija dostupnih u elektronskom obliku povećan za 70%,
- smanjeni troškovi postupka.

Aktivnosti (mjere) za postizanje cilja:

- Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama (koje bi obuhvatile rješavanje problema opisanih u fusnoti 2)
- Izmijeniti Uredbu o naknadi troškova za pristup informacijama i propisati smanjenje troškova postupka.
- Uspostaviti zakonske osnove za primjenu principa slobodnog korišćenja podataka (inkorporiranjem Nacrta Zakona o slobodnom korišćenju podataka u Zakon o slobodnom pristupu informacijama),
- Uspostaviti zakonski osnov za uspostavljanje Vladinog portala otvorenih podataka, (takođe, u skladu sa komparativnom praksom, u okviru Zakona o slobodnom pristupu informacijama)
- Objavljivati rezultate rada Komisija za deklasifikaciju tajnih podataka.

- Zakonom nije precizirano da li se radi o 15 radnih ili kalendarskih dana pa isti organ u svakom slučaju primjenjuje po svom nahođenju. Rok za dostavu podataka je predug za malu administraciju kao što je crnogorska i dovodi do loše praksa je da u većini državnih organa, službenici za SPI isključivo čekaju poslednji dan za postupanje po zahtjevu, što škodi efikasnosti.

- Potrebno je redefinisati okončanje postupka - ne dostavom rješenja, nego dostavom podataka.

- Potrebno je inkorporirati Nacrt zakona o slobodnom korišćenju podataka koji je bio na javnoj raspravi u Zakon o slobodnom pristupu, budući da se uređuje ista materija. Takođe je potrebno inkorporirati sva pitanja vezana za otvorene podatke i portal otvorenih podataka u Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

- Potrebno je promijeniti zakon i propisati da se proaktivno objavljuju podaci koji su traženi a ne rješenja o odborenju pristupa

- Na kraju, potrebno je urediti preciznije izvještavanje o sprovođenju zakona prema Agenciji od strane organa vlasti - propisati prekršajnu odgovornost i za nedostavljanje izvještaja i za dostavljanje netačnih podataka.

- Potrebno je unaprijediti deklasifikaciju dokumenata u posjedu organa proaktivnim objavljivanjem dokumenata s kojih je skinuta oznaka "tajno".

- Unaprijediti transparentnost rada Komisija za periodično preispitivanje oznaka "tajno" u svim organima redovnim objavljivanjem informacija o održanim sjednicama i rezultatima rada na internet prezentacijama organa vlasti.

- Izmijeniti Uredbu o naknadi troškova za pristup informacijama i propisati smanjenje troškova postupka.

- Na nivou svih organa, usvojiti politiku sačinjavanja informacija i dokumenata u elektronskoj formi, kako bi se i na taj način mogao ostvarivati veći uvid u informacije.

- Usvojiti politiku na nivou uprave sačivanja informacija u elektronskom obliku.
- Unaprijediti interno evidentirane informacija u posjedu organa uprave.

Nadzor nad radom javne uprave

U ovom poglavlju je u cjelini izostavljen Ustavom propisani parlamentarni nadzor nad radom Vlade i nadzor nezavisnih tijela nad javnom upravom. Uvažavajući takođe Ustavom uređenu razdvojenost grana vlasti, Vlada treba da unaprijedi poštovanje preporuka/zaključaka/odluka/rješenja ovih institucija.

Cijelo poglavlje “Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave” ima ukupno 4 mjere, od kojih se dvije odnose na organizaciju javne uprave, a dvije na upravne inspekcije, što navodi na utisak da Vlada nema problem sa odgovornošću i sprovođenjem odluka nadležnih tijela za nadzor nad radom Vlade, što ne odgovara realnom stanju.

U Strategiji se navodi:

“Takode, praksa Upravnog suda, po kojoj Upravni sud u principu ne odlučuje o meritumu predmeta, negativno utiče na kvalitet ostvarivanja prava građana, pa je, nakon donošenja novog Zakona o upravnom sporu koji prati novine predviđene novim Zakon o upravnom postupku, neophodno analizirati njegovu primjenu sa aspekta sudske zaštite i pratiti prosječno trajanje upravnih sporova.”

Osim navedenog, problem je:

- neizvršenje sudskih odluka, čak i odluka Upravnog suda koje nisu zalazile u meritum pitanja,
- i nedostatak prakse za utvrđivanje odgovornosti za izgubljene tužbe, a takođe i poništena rješenja.

Samo u 2014.godini je bilo oko 15 miliona eura isplata iz budžeta zbog izgubljenih sudskih sporova. Vlada treba da uvede sistemsko praćenje i utvrđivanje odgovornost za ove situacije.

Potrebno je hitno uspostavljanje sistema za praćenje individualne odgovornosti službenika koji vode upravni postupak, a koje je naročito važno u kontekstu novog ZUP-a koji pretpostavlja da će se u upravnom postupku delegirati rješavanje u upravnom postupku a takodje i jer može i mora predstavljati osnovu za napredovanje i nagradivanje u sistemu ocjenjivanja i napredovanja odnosno nazadovanja. Takođe je potrebno osmisлити mehanizme da se ne uspostavlja kultura straha od rizika od greške i sankcije.

Potrebno je sagledati mogućnosti da se u složenim postupcima (koji su visiko izloženi riziku od korupcije i visokim iznosima materijalne štete po državni budžet), a koje treba precizno identifikovati, obezbijedi dvostruka interna kontrola.

Dalje, u Strategiji se navodi:

“Kao mehanizam kontrole nad radom uprave, značajno je pomenuti i djelovanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman). Posljednje izmjene Zakona o Zaštitniku, obezbijedile su mogućnost širokih konsultacija Predsjednika Crne Gore sa stručnjacima i NVO sektorom prilikom predlaganja kandidata za imenovanje Ombudsmana. Građani se mogu obratiti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda kada smatraju da su njihova prava i slobode povrijeđeni aktom, radnjom ili nepostupanjem: državnog organa (suda, Vlade, ministarstva, uprave, agencije); organa lokalne samouprave (opštinskog organa); javne službe i drugog nosioca javnih ovlašćenja (zdravstvene i obrazovne ustanove, javnog preduzeća i drugog pravnog lica koje vrši javna ovlašćenja).”

Međutim, Akcioni plan ne propisuje niti jednu mjeru iz nadležnosti Vlade u odnosu na postupanje po preporukama Zaštitnika. Čak ni neshvatljivo mali broj preporuka koje Zaštitnik daje, nadženi organi ne sprovode. Odgovornost je Vlade da propiše dopunske mjere za primoravanje organa na primjenu preporuka.

Kada je riječ o Skupštini Crne Gore, izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2014.godinu navodi da zaključci usvojeni na osnovu primjene kontrolnih mehanizama Skupštine treba da se sprovode efikasnije⁵. A njihovo sprovođenje je odgovornost državnih organa, odnosno Vlade.

S tim u vezi, Vlada nije uspostavila unutrašnje strukture (u organima vlasti) za praćenje i koordiniranje sprovođenja preporuka/zaključaka/odluka i rješenja koja joj dolaze od Skupštine i radnih tijela Skupštine/Ombudsmana/Agencija-direkcija, itd.

Naša istraživanja iz 2013.i 2014. godine o sprovođenju zaključaka odbora Skupštine su pokazala da subjekti nadzora ne poznaju zaključke koje su im nametnula ova tijela, odnosno, ni u ministarstvima a posebno na lokalnom nivou se ne

⁵ “Conclusions adopted in oversight hearings need to be followed up more effectively.” (strana 7) Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf

prate obaveze koje im dolaze od ovih tijela, niti prate, niti ispunjavaju. Ukoliko su neke mjere ispunjene, to je češće slučajno, jer je tako i bilo planirano, nego zato što postoji sistem praćenja zaključaka.

Stoga je potrebno imenovati lica u organima zaduzena za praćenje i koordinaciju preporuka, kako bi to postala redovna obaveza i jasno definisana odgovornost u državnim organima. Budući da su nadzorna tijela još uvijek slaba, ovo može biti samo dio redovnih obaveza jednog službenika, a treba i da uključi redovno izvještavanje o realizaciji zaključaka.

=> Predlog novih ciljeva u oblasti unapređenja odgovornosti uprave:

2.1.4: Unaprijediti izvršenje sudskih odluka i utvrđivanje odgovornosti za izgubljene sudske sporove i poništena rješenja

2.1.5: Unaprijediti sporovođenje zaključaka i preporuka organa nadležnih za nadzor nad radom Vlade

Indikatori ostvarenja cilja:

- procenat izvršenih sudskih odluka u 2017. godini 90%,
- procenat predmeta u kojima je utvrđena odgovornost za izgubljeni sudskih spor,
- procenat predmeta u kojima je utvrđena odgovornost za poništeno rješenje,
- broj kaznenih mjera prema državnim službenicima za nesavjesno, neblagovremeno i nemarno vršenje poslova,
- procenat realizovanih zaključaka Skupštine/preporuka radnih tijela Skupštine/preporuka Zaštitnika ljudskih prava i sloboda/i ostalih tijela nadležnih za davanje preporuka organima uprave

Aktivnosti:

- Uspostaviti godišnju nagradu za organ vlasti i službenika u organu sa najmanjim brojem poništenih u odnosu ukupan broj sačinjenih prvostepenih rješenja,
- Pokretati disciplinske i druge postupke protiv državnih službenika za nesavjesno, neblagovremeno i nemarno vršenje poslova, te povreda radnih obaveza usljed kojih su nastupile teže posljedice za stranke ili državni organ;

- imenovati lice u svim organima uprave za koordinaciju sprovođenja odluka/zaključaka/preporuka u svim organima uprave, zaduženo za izvještavanje o realizaciji istih.

2. PRUŽANJE USLUGA

1. Kada je u pitanju oblast “Pružanje usluga”, Strategija 2016-2020 treba da ima kontinuitet sa sljedećim dokumentima:

- a. Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014-2018
- b. Pravci razvoja Crne Gore 2015-2018
- c. Strategija Jugoistočna Evropa 2020 i Nacionalni akcioni plan za Crnu Goru 2014-2015
- d. Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2015-2017
- e. Akcioni plan pripremljen u okviru Partnerstva otvorene uprave
- f. Strategija reforme javne uprave 2011-2016 (AURUM)
- g. Strategija razvoja informacionog društva 2012-2016
- h. Akcioni plan za razvoj eGovernmenta do 2016. godine
- i. Akcioni plan za unapređenje poslovnog ambijenta
- j. Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori (2008-2016)

Za jedan dio neispunjenih obaveza iz navedenih dokumenata Strategijom je ustanovljen novi rok, bez analize uzroka koji su doveli do zastoja u implementaciji i osmišljavanja konkretnih aktivnosti koje bi se bavile ovim uzrocima i tako osigurale da se obaveze u novom roku ispune.

Tako je, npr, Strategijom reforme javne uprave (2011-2016) AURUM i pratećim akcionim planom planirano donošenje predloga Zakona o upravnom sporu do IV kvartala 2014. S obzirom da ovaj rok nije ispoštovan, Programom rada Vlade za 2015. godinu predložen je novi rok - II kvartal 2015. godine. Zakon o upravnom sporu koji bi bio usaglašen sa novim ZUP-om još uvijek nije usvojen, a novi rok zadat je Strategijom reforme javne uprave 2016-2020.

Takođe, AURUM-om je bilo predviđeno kontinuirano primjenjivanje sistema elektronskog upravljanja dokumentima (eDMS) u *svakom* organu državne uprave u kojem je izvršena produkcija eDMS-a. Ovaj cilj nije ispunjen, a novi rok zadat je novom Strategijom reforme javne uprave 2016-2020. Iako su u Analizi stanja navedeni neki od ključnih

problema koji su doveli do neispunjavanja ove obaveze, nisu osmišljene konkretne aktivnosti koje bi se pozabavile ovim problemima.

Neki od ključnih problema koje bi trebalo analizirati u Strategiji 2016-2020 i predvidjeti aktivnosti za njihovo rješavanje navedeni su u nastavku:

- a. neprihvatanje promjena u radu od strane zaposlenih u državnim organima i organima državne uprave i odbijanje prelaska na elektronski način pružanja usluga;
- b. nezainteresovanost organa za postavljanje servisa na portal eUprave;
- c. implementacija sistema elektronskog upravljanja dokumentima (eDMS) u pojedinim slučajevima zastaje na nivoima rukovodećeg kadra;
- d. pojedini organi nisu dostavili podatke neophodne za uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave, iako je rok predviđen Zakonom o elektronskoj upravi istekao u julu 2015;
- e. procedure koje prate razmjenu podataka između organa su komplikovane i nisu jasno definisane;
- f. organi pored prikupljanja podataka iz svoje nadležnosti prikupljaju i ogroman set podataka za koje su izvorno nadležni drugi organi, pa je potrebno regulisati ponovnu upotrebu podataka javnog sektora. Zakon o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora nije usvojen, iako je Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014 - 2018 rok za njegovo donošenje bio IV kvartal 2014;
- g. značajan broj registara se još uvijek ne vodi na način kako je to primjereno novom tehnološkom dobu, već se unos podataka vrši ručno u pisanoj formi i na taj način ne podržava elektronsku razmjenu i obradu;
- h. elektronske usluge nisu dovoljno pristupačne građanima zbog cijene izdavanja digitalnog sertifikata. Nacionalno certifikaciono tijelo je Pošta Crne Gore koja je tržišno orjentisana kompanija i vodi svoju cjenovnu politiku, pa bi trebalo formirati drugo certifikaciono tijelo i/ili osmisliti modalitete snižavanja cijena digitalnog sertifikata za fizička lica, kao što je preuzimanje dijela troškova izrade od strane državnih institucija;
- i. Uprava za inspekcijske poslove nije izrekla nijednu novčanu kaznu zbog nepoštovanja odredbi Zakona o elektronskoj upravi;
- j. harmonizacija posebnih zakona sa novim ZUP-om je započeta, ali nije na zadovoljavajućem nivou. Naime, određeni broj ministarstava nije dostavilo informacije o preduzetim aktivnostima u procesu harmonizacije posebnih zakona sa ZUP-om Ministarstvu unutrašnjih poslova, iako je rok istekao u septembru 2015. Nakon

neispunjavanja obaveze, organizovane su dvije radionice sa predstavnicima ministarstava na ovu temu, dok treća nije održana zbog nezainteresovanosti predstavnika ministarstava.

2. Potrebno je uspostaviti bolju koordinaciju u oblasti pružanja usluga. Nadležnost je podijeljena između Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) za reformu upravnog postupanja, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije (MIDT) za razvoj eUprave, Ministarstva finansija (MF) za unapređenje poslovnog ambijenta i Ministarstva rada i socijalnog staranja za prilagodljivost javnih usluga osobama sa invaliditetom, dok Uprava za inspekcijske poslove (UIP) vrši poslove inspekcijskog nadzora.

Nepostojanje dobre koordinacije vidljivo je prilikom primjene Zakona o elektronskoj upravi. Naime, ovim zakonom je propisano da nadzor nad njegovim sprovođenjem vrši organ državne uprave nadležan za informaciono društvo. Međutim, u MIDT-u smatraju da se njihova odgovornost završava kod obezbjeđivanja odgovarajuće tehničko-tehnološke i normativne osnove za razvoj elektronske uprave. Ovo stvara brojne nedoumice kod državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, javnih službi i pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja, koji su dužni da postupaju po ovom zakonu.

3. Kao jedna od mana AURUM-a, ističe se nedostatak usmjerenja prema građanima. Ova strategija je bila fokusirana, prije svega, na izgradnju zakonodavnog okvira, dok je posebno istaknuto da će Strategija 2016-2020 biti „usmjerena prema realnim, praktičnim, konkretnim efektima reforme javne uprave, a posebno u odnosu između javne uprave i građana“. Uprkos deklarativnoj usmjerenosti prema građanima, Strategija i Akcioni plan ne predviđaju aktivnosti kao što su:

- a. informisanje građana o pravima koja im garantuje novi ZUP,
- b. promovisanje portala eUprave,
- c. mjerenje zadovoljstva korisnika javnim uslugama,
- d. uspostavljanje službe za pomoć korisnicima, itd.

4. Iako je *vacatio legis*⁶ za početak primjene novog ZUP-a prilično dug (18 mjeseci), krajnji rokovi za sprovođenje prpratnih aktivnosti nisu usklađeni sa rokom za početak primjene ZUP-a (1. jul 2016). U nastavku slijede krajnji rokovi za aktivnosti predviđene Akcionim planom:

Aktivnost	Krajnji rok
Početi sa primjenom novog ZUP-a	III kvartal 2016.
Izgraditi kapacitete uprave za primjenu rješenja iz ZUP-a	IV kvartal 2017.
Usaglasiti posebne propise sa ZUP-om	II kvartal 2017.
Uspostaviti jedinstveni informacioni sistem (JIS) za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave koji je neophodan za osiguravanje principa pribavljanja informacija po službenoj dužnosti	IV kvartal 2017.
Izraditi analizu posebnih upravnih postupaka, kao osnov za JIS	IV kvartal 2017.
Usvojiti novi Zakon o upravnom sporu (ZUS)	II kvartal 2016.
Ojačati kapacitete Upravnog suda za implementaciju novog ZUS-a	IV kvartal 2017.

Krajnje rokove za završetak ovih aktivnosti je potrebno postaviti mnogo ambicioznije, posebno kada je u pitanju usaglašavanje posebnih propisa sa ZUP-om i izrada analize posebnih upravnih postupaka. Štaviše, u idealnoj situaciji, sve prpratne aktivnosti je trebalo sprovesti prije stupanja na snagu novog ZUP-a.

5. U opisu postojećeg stanja potrebno je navesti sve dostupne podatke o kvalitetu javnih usluga kako bi se utvrdilo početno stanje i lakše pratio trend rasta ili opadanja kvaliteta usluga.

Tako, na strani 11. Nacrta strategije umjesto rečenice: *"Ne prate se podaci koji se tiču upravnih postupaka i pružanja usluga, tako da nije moguće procijeniti prosječno/očekivano vrijeme za donošenje nekog rješenja ili pružanje usluge"* treba navesti dostupne podatke za određene usluge. Kada su u pitanju usluge za građane, navesti podatke MUP-a o izdavanju pasoša i ličnih karata, saobraćajnih dozvola i vozačkih dozvola, uvjerenja o državljanstvu, zatim relevantne

⁶ Rok koji mora proteći između objavljivanja zakona ili pravnih propisa i njihovog stupanja na snagu.

podatke Poreske uprave, Uprave za nekretnine, Ministarstva održivog razvoja i turizma. Kada su u pitanju usluge za preduzeća, navesti podatke iz izvještaja kao što je Doing Business.

Ekonomski profil za Crnu Goru u okviru Doing Business izvještaja za 2016. sadrži ukupno 37 kvantitativnih indikatora za 10 oblasti životnog ciklusa preduzeća⁷, od kojih su najčešći oni koji mjere vrijeme potrebno za izvršavanje određene usluge, broj procedura i trošak usluge. Samo neki od indikatora dostupni su u nastavku.

Oblast	Broj procedura	Vrijeme (u danima)	Trošak
Osnivanje preduzeća	6	10	1.4% (dohotka po glavi stanovnika)
Izdavanje građevinskih dozvola	9	154	11.9% (vrijednosti skladišta)
Dobijanje električne energije	7	142	464.8% (dohotka po glavi stanovnika)
Registrowanje nepokretnosti	6	69	3.1% (vrijednosti nepokretnosti)
Izvršenje ugovora	/	545	25.7% (vrijednosti potraživanja)

Izvor: Economy Profile 2016 Montenegro - Doing Business

Takođe, Izvještaj o stanju rješavanja upravnih stvari za 2014. godinu sadrži statistiku o rješavanju prvostepenih i drugostepenih upravnih predmeta, kao i o rješavanju u postupku inspekcijskog nadzora.

Nadalje, Informacija o harmonizaciji posebnih zakona sa Zakonom o upravnom postupku sadrži tačan broj zakona koje treba uskladiti sa novim ZUP-om. Tako, 64 zakona sadrže veća odstupanja od ZUP-a, dok u čak 367 zakona postoji makar jedna odredba koju treba preispitati.

⁷ Oblasti su: osnivanje preduzeća, izdavanje građevinskih dozvola, dobijanje električne energije, registrowanje nepokretnosti, dobijanje kredita, zaštita manjinskih investitora, plaćanje poreza, prekogranična trgovina, izvršenje ugovora i rješavanje problema insolventnosti.

Napomena: Ukoliko do kraja pripreme ove strategije relevantne institucije smatraju da nije moguće utvrditi polazne pokazatelje, onda utvrditi 2016. godinu kao godinu u kojoj će biti utvrđeni baseline indikatori za 100 najčešće korišćenih usluga za građane (na šalterima) i 100 usluga za preduzeća (na šalterima).

6. Na strani 12. Nacrta strategije u okviru pasusa: *"Iako se realizuje projekat eDMS-a, koji se odnosi na uspostavljanje sistema elektronskog upravljanja dokumentima u ministarstvima i Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, još uvijek u sklopu javne uprave dominiraju komunikacije putem dokumenata u papiru. eDMS je dio Zakona o elektronskoj upravi, a za sada, u punom kapacitetu funkcioniše u devet ministarstava, iako je produkcija uspostavljena u svim ministarstvima"* navesti o kojim se ministarstvima radi i opisati primjere dobre prakse.

7. Dodati strateški cilj "Unaprijediti e-usluge za građane i privredna društva" gdje bi posebna pažnja bila posvećena uspostavljanju one-stop-shop usluga (sistem jedinstvenog šaltera).

Indikatori:

2015. godina - uspostavljena 1 one-stop-shop usluga

2017. godina - uspostavljeno 10 one-stop-shop usluga (5 za građane i 5 za preduzeća)

2020. godina - uspostavljeno 50 one-stop-shop usluga (25 za građane i 25 za preduzeća)

8. Dodati strateški cilj "Skratiti vrijeme pružanja i cijenu usluga građanima i privrednim društvima (na šalterima)". Alternativno, kreirati listu najviše korišćenih usluga i bazirati cilj na ovim uslugama.

9. U Strategiji razvoja informacionog društva 2012-2016 kao jedan od ciljeva navedeno je obezbjeđivanje široke dostupnosti najviše korišćenih elektronskih usluga državne uprave, i to: dostupnost 100 najčešće korišćenih usluga državnih organa i lokalne samouprave na portalu eUprava do 2014. godine, odnosno 200 servisa do 2016. godine. Smatramo da je potrebno objaviti listu najčešće korišćenih usluga, kao i navesti podatke na osnovu kojih je ova lista ustanovljena.

10. Na strani 36. u Nacrtu strategije u okviru cilja 4.2.3. "Uspostavljen e-servis za izabrane e-usluge javne uprave sa visokim stepenom korisničkog iskustva (za obrazovanje, za preduzeća, za građane)" i ciljane vrijednosti za 2017.

godinu od 40% organa koji vrše redovno mjerenje zadovoljstva korisnika, treba navesti ograničenu listu organa koji pružaju najveći broj usluga građanima, odnosno preduzećima.

11. Na stranama 36-37. u Nacrtu strategije u okviru cilja 4.2.3. “Uspostavljen e-servis za izabrane e-usluge javne uprave sa visokim stepenom korisničkog iskustva (za obrazovanje, za preduzeća, za građane)” treba tačno navesti na koje se e-usluge misli.

12. Određeni aspekti oblasti pružanja usluga su potpuno izostavljeni, kao što su unapređenje poslovnog ambijenta i prilagodljivost javnih usluga osobama sa invaliditetom.

13. Akcioni plan ne korenspondira Strategiji u cjelosti. Ključnim strateškim ciljevima predviđeno je dostizanje vrijednosti od 40% organa koji vrše redovno mjerenje zadovoljstva korisnika do 2017. godine, odnosno 80% organa do 2020, dok Akcionim planom uopšte nije predviđena aktivnost mjerenja zadovoljstva korisnika od strane organa uprave.

14. Treba obratiti posebnu pažnju na postizanje veće „čitljivosti“ dokumenata i razumljivosti za građane. U fusnotama bi trebalo ponuditi objašnjenje za pojmove kao što su: interoperabilnost, one-stop-shop servis, eDMS, nivo usluge 3, nivo usluge 4, ISO, EFQM, CAF, interkonekcija, itd.

15. Odgovornost nije dovoljno precizirana. Za svaku aktivnost bi trebalo da postoji samo jedna institucija i jedna osoba u okviru te institucije koja je odgovorna za praćenje sprovođenja aktivnosti.

Npr. U okviru Akcionog plana i cilja 4.2.1, za sprovođenje aktivnosti „Usaglasiti posebne propise sa novim ZUP-om“ odgovorna su sva ministarstva, što nije dobro jer mora postojati jedna rukovodeća institucija.

Predlog za definisanje jednog od ciljeva u okviru Strategije

Cilj 1: Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave sa visokim stepenom korisničkog iskustva i korisničkog zadovoljstva				
Rezultati	Naziv indikatora	Početno stanje (IV kvartal 2015.)	Ciljana vrijednost IV kvartal 2017.	Ciljana vrijednost IV kvartal 2020.
<i>Rezultat 1.1. Podignut nivo digitalne pismenosti zaposlenih u organima uprave</i>	Procenat državnih službenika koji je uspješno završio obuku o korišćenju sistema elektronskog upravljanja dokumentima (eDMS)			
	Procenat zaposlenih u kategoriji zvanja visoki rukovodni kadar i ekspertsko-rukovodni kadar koji je uspješno završio obuku o korišćenju sistema elektronskog upravljanja dokumentima (eDMS)			
	Procenat ministarstava u kojima se sistem elektronskog upravljanja dokumentima (eDMS) koristi u punom kapacitetu			
	Procenat ostalih organa uprave u kojima se sistem elektronskog upravljanja dokumentima (eDMS) koristi u punom kapacitetu			
	Procenat državnih službenika koji posjeduje ECDL sertifikat			
	Procenat zaposlenih u kategoriji zvanja visoki rukovodni kadar i ekspertsko-rukovodni kadar koji posjeduje digitalni sertifikat			
	Procenat državnih službenika koji posjeduje digitalni sertifikat			
<i>Rezultat 1.2. Podignut nivo digitalne</i>	Procenat posjetilaca portala eUprave koji je izvršio besplatnu provjeru informatičkih vještina po ECDL standardu			
	Procenat posjetilaca portala eUprave koji je stekao ECDL			

<i>pismenosti građana</i>	sertifikat putem eSkills paketa			
	Procenat korisnika portala eUprave koji je registrovan putem emaila			
	Procenat fizičkih lica koji je na portalu registrovan putem digitalnog sertifikata			
	Procenat pravnih lica koji je na portalu registrovan putem digitalnog sertifikata			
<i>Rezultat 1.3. Povećan stepen korisničkog iskustva građana i privrednih subjekata</i>	Procenat izvršenih usluga putem portala eUprave u odnosu na ukupan broj izvršenih usluga na godišnjem nivou za svaku od usluga dostupnih za fizička lica			
	Procenat izvršenih usluga putem portala eUprave u odnosu na ukupan broj izvršenih usluga na godišnjem nivou za svaku od usluga dostupnih za pravna lica			
	Procenat peticija koji se podnese putem portala eParticipacija u odnosu na ukupan broj podnijetih peticija			
	Procenat obavještenja o održavanju javnih rasprava dostupnih na sajtu eUprave u odnosu na ukupan broj javnih rasprava			
<i>Rezultat 1.4. Povećan stepen korisničkog zadovoljstva građana i privrednih subjekata</i>	Broj elektronskih anketa na portalu eUprave kreiranih od strane državnih organa			
	Broj državnih organa koji vrši redovno mjerenje zadovoljstva korisnika elektronskih usluga			
	Procenat zadovoljstva građana radom portala eUprava			
	Procenat zadovoljstva privrednih subjekata radom portala eUprava			

3. SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Opšte ocjene

✓Iako načelno prate ranije preporuke Instituta alternativa, prioriteti i mjere u okviru ovog poglavlja samo djelimično odgovaraju na nagomilane probleme, i izolovano, neće doprinijeti poboljšanju stanja. **Postoji opasnost da se djelimičnim usvajanjem preporuka Instituta alternativa i međunarodne zajednice obesmisli suštinska reforma službeničkog sistema**, koja stagnira od 2004. godine naovamo, a među ključnim oblastima je za uspostavljanje većeg povjerenja u javnu upravu i depolitizaciju.

✓Terminološka zbrka je takođe na djelu jer se uvodi distinkcija između kadrovskog planiranja kao aktivnosti i utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih: da li je su to različiti procesi?

✓U načelu, mnogim aktivnostima nije mjesto u Akcionom planu. Primjer su aktivnosti koji se odnose na utvrđivanje programa obuka za određene kategorije zaposlenih, koje bi trebalo da predstavljaju redovne aktivnosti Uprave za kadrove. Zanimljivo je da je za ove aktivnosti predviđeno **210 000 eura**, značajno više nego za druge aktivnosti koje bi trebalo da temeljno reformišu našu javnu upravu. Aktivnost upoznavanja sa značajem Centralne kadrovske evidencije je previše sitna za dvogodišnji akcioni plan, i dobra je ilustracija taktike po kojoj se uvođenjem sitnih aktivnosti nastoji obesmisлити strateška reforma javne uprave.

✓Povećanje konkurenosti popune radnih mjesta nemoguće je ostvariti strategijom, to je dugoročan cilj čije ispunjenje zavisi od spoljnih faktora: radne snage, i, posredno od uspješnosti primjene strategije, koja bi doprinijela povećanom povjerenju građana u organe javne uprave i nepristrasnost postupaka provjere sposobnosti. Samim tim, ovo pitanje, koje je od izuzetne važnosti, zaslužuje da se nađe u opštem cilju Strategije, na način što će se on preformulisati da glasi: **stvaranje efikasne, transparentne i servisno opredijeljene javne uprave, zasnovane na sistemu zasluga, koju karakteriše porast povjerenja građana u njen rad.**

✓ Prema nedavno objavljenom istraživanju javnog mnjenja od strane NVO CEDEM, diskriminacija u zapošljavanju najčešća je po osnovi političkog uvjerenja (81.8%), i u opisu problema neophodno je imati u vidu i rezultate ovakvih istraživanja i pokazati volju da se stanje unaprijedi njihovim predstavljanjem.⁸

Ključni ciljevi u ovoj oblasti, prema našem predlogu, treba da budu:

Smanjenje političkog uticaja na zaposlene u javnoj upravi

Obrazloženje cilja: Neophodnost dalje depolitizacije javne uprave notirana je u brojnim izvještajima, kako relevantnih domaćih, tako i međunarodnih organizacija. Jedan od Evropskih principa javne uprave odnosi se i na neophodnost utvrđivanja gornje granice između profesionalnih i političkih postavljenja, koja je, prema brojnim nalazima studije Instituta alternative “Profesionalizacija rukovodnog kadra u Crnoj Gori: Između države i politike” zamagljena. Jedan od nalaza upućuje da je preko polovine visokih rukovodilaca i starješina organa, tokom 2014. godine imalo članstvo u upravljačkim i savjetodavnim organima političkih partija, što upućuje na nedosljedno tumačenje principa političke neutralnosti, koji propisuje da su državni službenici dužni da se uzdržavaju od javnog ispoljavanja političkih uvjerenja.

Aktivnosti:

- Uvesti obavezu uzimanja neplaćenog odsustva za službenike koji učestvuju u predizbornim političkim kampanjama
- Eksplicitno zabraniti članstvo u upravljačkim i savjetodavnim tijelima zaposlenima u javnoj upravi (izuzev primarno političkih ličnosti, ministara i državnih sekretara), izuzimanje ministara i državnih sekretara iz odlučivanja o izboru službenika u javnoj upravi (sa izuzetkom visokih rukovodilaca i starješina)
- Precizirati uslove za prestanak mandata visokih rukovodilaca i starješina sa namjerom da se u što većoj mjeri objektiviziraju uslovi za njihovo razrješenje
- Praćenje povjerenja građana u Komisiju za žalbe i u Upravni sud kada je i pitanju zaštita prava zaposlenih u javnoj upravi

⁸http://www.cedem.me/images/jDownloads_new/Program%20Empirijska%20istazivanja/Ostala%20istrazivanja/Istrazivanje%20javnog%20mnjenja%20o%20diskriminaciji%20decembar%202015.pdf

Podaktivnosti: Izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o lokalnoj samoupravi, izvještavanje Etičkog odbora za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnim službenicima i lokalnih Etičkih komisija o poštovanju principa političke neutralnosti u odnosu na učešće državnih i lokalnih službenika u političkim kampanjama

Indikatori: smanjen broj utvrđenih prekršaja principa političke neutralnosti od strane zaposlenih u javnoj upravi, smanjeni broj postavljenja i razrješenja visokih rukovodilaca u periodu 6 mjeseci nakon parlamentarnih izbora, smanjen broj zaposlenih u javnoj upravi koji imaju članstvo u tijelima političkih partija, unaprijeđeno povjerenja građana u Komisiju za žalbe i Upravni sud.

Unapređenje postupka provjere sposobnosti prilikom zapošljavanja u javnoj upravi

Obrazloženje cilja: Iako je u uskoj vezi sa prethodnim ciljem, neophodno je provjeru sposobnosti, kao proceduru koja u najvećoj mjeri uslovljava politiku zapošljavanja u javnoj upravi, izdvojiti kao poseban cilj. Utemeljenje za tako nešto, leži i u činjenici da se uticaj na zapošljavanje, osim kroz političke veze, može ostvariti i na drugi način (na pr. nepotizam). Na drugoj strani, nema potrebe da se provjera sposobnosti za visoke rukovodioce izdvaja u poseban cilj, jer je unapređenje ove procedure neophodno na svim nivoima, odnosno za sve kategorije službenika. Nalazi Instituta alternativa dokazuju da se suštinski nije napredovalo u provjeri sposobnosti a obraćanja kandidata, dostupna preko portala [Moja uprava](#), pokazuju da se pitanja za praktični dio dostavljaju unaprijed kandidatima, i da je sastav komisije za provjeru sposobnosti često problematičan.

Aktivnosti:

- Izmijeniti način bodovanja provjere sposobnosti na način da objektivni kriterijumi (dužina studiranja i ostvareni prosjek, mišljenje o stručnim i radnim kvalitetima, uključujući i godišnje ocjene rada, rezultati ostvareni na pisanom testu) imaju prevagu nad subjektivnim kriterijumima i usmenom intervjuu;
- Utvrditi okvire kompetencija za posebne kategorije službeničkih mjesta, koja se izdavaju po specifičnosti nadležnosti i djelokruga poslova (primjer: starješine organa, visoki rukovodioci, policijski službenici) sa ciljem definisanja provjere sposobnosti za ova radna mjesta i upravljanja ljudskim resursima;
- Omogućiti nasumičnu raspodjelu pitanja za pisani testa kandidatima uz minimizovanje ljudskog faktora (ostaje nejasno da li je uvođenje softvera za provjeru sposobnosti predloženo u Nacrtu akcionog plana planirano sa ovim ciljem, ukoliko jeste, to dodatno obrazložiti),

- Unaprijediti transparentnost postupaka provjere sposobnosti kroz objavljivanje izvještaja sa provjere sposobnosti za sva radna mjesta (uključujući visoki rukovodni kadar i starješine) uz zaštitu ličnih podataka (inicijali umjesto imena i prezimena) kako bi se omogućila nezavisna, spoljna kontrola sprovođenja ovih procedura;
- Preispitati sastav komisija za provjeru sposobnosti kandidata u skladu sa najboljim praksama Evropske unije.

Podaktivnosti: Izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Uredbe o provjeri sposobnosti, Uraditi analizu funkcionisanja, nadležnosti i sastava komisija za provjeru sposobnosti kandidata u zemljama članicama EU u kojima dominira tzv.pozicioni sistem, odnosno sistem radnog mjesta, u zapošljavanju u javnoj upravi, Obuke članova komisija za provjeru sposobnosti sa ciljem sprovođenja provjera sposobnosti u skladu sa okvirom kompetencija za određena službenička zvanja

Indikatori: Smanjen broj žalbi i tužbi na postupak provjeru sposobnosti u odnosu na ukupan broj podnijetih žalbi i tužbi na godišnjem nivou, i smanjen broj žalbi i tužbi koje su usvojene u odnosu na ukupan broj podnijetih žalbi u tužbi koje se odnose na neregularnosti u provjeri sposobnosti,⁹ 100% izabranih određenih kategorija službenika (pr. rukovodilaca) u skladu sa okvirom kompetencija u odnosu na broj kandidata za za ova službenička zvanja koji prošli provjeru sposobnosti (na ovaj način izbjeći će se proizvoljno određivanje indikatora u odnosu na proizvoljne procjene o broju rukovodilaca kojima hoće ili neće isteći mandat do 2017. i 2020. godine, kao što je to slučaj u aktuelnom nacrtu; takođe, organ nadležan za upravljanje kadrovima i državni organi stimulisaće se da sprovedu provjere sposobnosti u skladu sa Zakonom, što sada, takođe, nije slučaj), 100% objavljenih izvještaja sa provjere sposobnosti za sva radna mjesta (uključujući i rukovodeće pozicija) na sajtu Uprave za kadrove u odnosu na ukupan broj sprovedenih provjera sposobnosti

Upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi zasnovano na sistemu zasluga

Obrazloženje cilja: Nepistrasna, spoljnoj kontroli podložna provjera sposobnostii depolitizacija su neophodni preduslovi za uspostavljanje sistema zasluga u javnoj upravi; odnosno ovako formulisani ciljevi predstavljaju lice i naličje efikasnog i transparentnog upravljanja ljudskim resursima. Sistem zasluga podrazumijeva da najsposobniji dobiju posao u javnoj upravi, ali ne samo to, već i da najsposobniji budu nagrađeni i da najsposobniji napreduju. To sada nije slučaj iz više razloga: široke primjene diskrecionog prava da se ne izaberu najbolje rangirani kandidati tokom

⁹ Ovaj indikator je međusobno povezan sa indikatorom iz prethodnog cilja o povećanom povjerenju u rad Komisije za žalbe i Upravni sud

provjere sposobnosti, netransparentnog sistema zarada i dodjele varijabila, i praktično nepostojanje napredovanja službenika, što će biti još izraženije ako se usvoji aktuelni Predlog Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, kojim se ukidaju platni razredi.

Aktivnosti:

- Ograničiti diskreciono pravo neizbora najbolje rangiranih kandidata tokom provjere sposobnosti, što dalje podrazumijeva: smanjenje liste za izbor sa 5 na 3 kandidata uz precizno propisivanje razloga koji mogu koristiti za obrazloženje primjene diskrecionog prava (primjera radi, u slučajevima kada je kandidat ostvari maksimalan broj poena na praktičnom dijelu provjere sposobnosti - za obavljanje poslova datog radnog mjesta),
- Utvrđivanje obrazaca za ocjenjivanje službenika u odnosu na posebna zvanja u javnoj upravi, i povezivanje ocjenjivanja sa potrebama daljeg profesionalnog usavršavanja, nagrađivanja (dodjele varijabila) i napredovanja,
- Utvrditi ocjenjivanje i profesionalno usavršavanje određenih kategorija službenika (rukovodilaca) u odnosu na okvire kompetencija;
- Unaprijediti transparentnost zarada i nagrađivanja kroz minimiziranje “specijalnih dodataka” na zaradu i utvrđivanje preciznih kriterijuma za isplatu varijabila kroz njihovo povezivanje ,
- Omogućiti službenicima napredovanje na osnovu dvije uzastopne odlučne ocjene rada unutar iste organizacione jedinice, bez obaveze raspisivanja internog oglasa.

Podaktivnosti: Izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, usvajanje Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (u drugačijoj formi od predložene koja uvodi specijalne dodatke i dodatke za određena mjesta, bez posebnog utemeljenja, i ne ograničava netransparentnost u dodjeli varijabila), izmjene Uredbe o ocjenjivanju službenika

Indikatori: Smanjen broj žalbi i tužbi zbog neizbora prvorangiranih kandidata i neutemeljenih ocjena rada u odnosu na ukupan broj žalbi i tužbi i smanjen broj žalbi i tužbi koje su usvojene u odnosu na ukupan broj podnijetih žalbi u tužbi koje se odnose na neizbor prvorangiranih kandidata i ocjena rada, povećan broj rješenja o napredovanju službenika, utvrđeni kriterijumi za isplatu varijabila, rješenja o isplati varijabilnog dijela službenicima javno dostupna na oglasnim tablama državnih organa

Uspostavljen sistem kadrovskog planiranja u javnoj upravi

Obrazloženje cilja: Ovaj cilj “zaslužuje” da bude izdvojen, jer je u direktnoj vezi sa prepoznatom potrebom pomirenja donekle protivrječnih potreba za: primjenom pravne tekovine EU, unapređenjem administrativnih kapaciteta i racionalizacijom i reorganizacijom javne uprave. Na drugoj strani, osim što je donesen kadrovski plan na nivou državne uprave, nisu doneseni kadrovski planovi za državne organe. Centralna kadrovska evidencija nije u potpunosti ažurirana. Ne postoji sistem da se prati potpunost podataka unesenih u ovaj sistem.

Aktivnosti, podaktivnosti i indikatori:

- Napomene:

Neke aktivnosti iz aktuelnog Nacrta u odnosu na cilj 4.3.3. vode ispunjavanju ovako predloženog cilja, u prvom redu aktivnosti 1, 3, i 6. **Ostaje nejasno u čemu je razlika između utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih i kadrovskog planiranja**, jer bi uspješno kadrovsko planiranje trebalo da vodi utvrđivanju tog broja. Takođe, aktivnost koja se odnosi na kreiranje softverskog rješenja za povezivanje CKE sa evidencijom zarada koju vodi Ministarstvom finansija je od ključne važnosti za ažuriranje CKE i kadrovsko planiranje koje će biti zasnovano na pouzdanim informacijama. Ostaje nejasno međutim, zašto je za ovu aktivnost predviđen rok III kvartal 2017.godine, s obzirom na to da nije tehnički zahtjeva aktivnost i s obzirom na činjenicu da je potreba za uvezivanjem dvaju evidencija prepoznata još prije 18 mjeseci, u fazi formulisanja prvog Nacrta Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Stoga, **predlažemo pomjeranje ovog roka najkasnije za III kvartal 2016.godine.**

- Pri izradama smjernica za kadrovsko planiranje, treba uzeti u obzir **Program za pristupanje EU.**

- Ciljani indikator treba da bude 100% usvojenih kadrovskih planova do 2020. godine.

4. RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

Opšte ocjene

- ✓ Nacrt Strategije reforme javne uprave za period 2016-2020. godine nije obuhvatio sve ključne probleme u oblasti razvoja i koordinacije javnih politika;
- ✓ Ciljevi su definisani na način da ne dovode do suštinskih unapređenja u praksi već isključivo parcijalnih pomaka (dodatno indikatori više ne mogu biti definisani na način da se mjeri poštovanje procedura i da li su uredbe i propisi uopšte primijenjeni.)
- ✓ Čak i za ograničen broj problema koji su istaknuti u samom opisu stanja nisu ponuđene aktivnosti za unapređenje. Opis stanja prepoznaje 10 problema, akcioni plan ima tek 7 aktivnosti za dvije godine sprovođenja Strategije;
- ✓ Nedovoljan broj aktivnosti za dvogodišnji period. Potrebno je prepoznati sve probleme iz strateškog dijela i u Akcionom planu;
- ✓ Aktivnosti su široko definisane i ne dovode do ispunjenja ionako lošepostavljenih ciljeva;
- ✓ I dalje je fokus na definisanju okvira i propisa, a manje na jačanju kapaciteta i napredak u praksi; ovi procesi moraju ići uporedo i moraju biti tretirani posebnim aktivnostima;
- ✓ U potpunosti je zanemarena uloga Skupštine u kreiranju i nadzoru nad sprovođenjem javnih politika;

Napomena: ažurirati informaciju o stanju sa podatkom o otvaranju dva nova pregovaračka poglavlja.

Problemi koje treba takođe obuhvatiti u strateškom dijelu

- ✓ Istaći da predlozi zakona ne dopijevaju uvijek u skupštinsku proceduru u skladu sa predviđenim rokovima, pa je Skupština često u poziciji da ih usvaja po skraćenoj proceduri;
- ✓ Potrebno je šire obrazložiti problem nedovoljnog učešća Skupštine u nadzoru nad sprovođenjem zakona;
- ✓ Istaći da se uredba o javnoj raspravi ne primjenjuje po pravilu;
- ✓ Prepoznati problem neadekvatno pripremljenih izvještaja sa javnih rasprava;
- ✓ Pomenuti potrebu unapređenja mehanizama za evaluaciju pristiglih predloga i sugestija tokom javne rasprave;

- ✓ I dalje je nejasno u kom smjeru se mijenjaju uredbe o javnoj raspravi i načinu ostvarivanja saradnje NVO sa državnim organima, pa je ovo potrebno obrazložiti;

Predlozi za definisanje ciljeva, aktivnosti i indikatora

Rezultate bi trebalo definisati kao podciljeve:

	AKTIVNOST	INDIKATOR	NAPOMENA
	Cilj 1: USPOSTAVLJANJE EFIKASNOG SISTEMA UPRAVLJANJA JAVNIM POLITIKAMA (KREIRANJE, VREDNOVANJE I KOORDINACIJA)		
Rezultat 1: <i>Efikasno upravljanje javnim politikama</i>	Preciziranje uloge Generalnog sekretarijata Vlade u srednjoročnom strateškom planiranju, provjeri konzistentnosti strateških dokumenata, njihove usklađenosti sa prioretima Vlade i srednjoročnog budžetskog okvira (izmjene Poslovnika Vlade Crne Gore)	<i>Nivo usklađenosti i konzistentnosti strateških dokumenata</i> <i>Ciljana vrijednost: 100%</i> <i>Broj uspostavljenih jedinica za strateško planiranje u ministarstvima</i> <i>Ciljana vrijednost: 25% do kraja 2017. godine</i>	Usvojen Pravilnik - 2016. Izrađen plan za jačanje kapaciteta Generalnog sekretarijata - 2016. Sprovođenje obuka za jačanje

	Utvrđivanje pravnog osnova za donošenje pravilnika za upravljanje javnim politikama (izmjene Poslovnika Vlade Crne Gore) Usvajanje pravilnika za upravljanje javnim politikama (unapređenje postojećih pravila za kreiranje i sprovođenje i definisanje pravila za koordinaciju, kao i povezivanja izrade javnih politika sa programskim budžetiranjem)¹⁰ Jačanje kapaciteta Generalnog sekretarijata Vlade a) sprovedena analiza kapaciteta Generalnog sekretarijata; b) izrada programa obuka; c) zapošljavanje specifičnih kadrova. Jačanje kapaciteta Ministarstva finansija i Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, kao koordinacionih institucija		kapaciteta Generalnog sekretarijata - kontunuirano, utvrđene kvote na godišnjem nivou.
--	--	--	--

¹⁰Poseban fokus na koordinaciji aktivnosti sa Ministarstvom finansija

	Uspostavljanje jedinica za strateško planiranje u ministarstvima (izrada plana uspostavljanja prioriternih jedinica)		
Rezultat 2: Srednjoročno strateško planiranje zasnovano na prioritetima Vlade i programskom budžetu	Izrada metodoloških smjernica za pripremu strateških dokumenata	<i>Broj preporuka za unapređenje proizašlih iz evaluacije prethodnih strateških dokumenata.</i>	Metodološke smjernice - 2016.
	IT umrežavanje analitičkih baza, unapređenje softverskih rješenja	<i>Broj izrađenih strateških dokumenata u skladu sa metodološkim smjernicama</i> <i>Ciljana vrijednost: 100%</i>	
	Jačanje analitičkih kapaciteta organa državne uprave a) sprovedene analize u svim organima državne uprave; b) unaprijeđeno kadrovske planiranje; c) izrađen plan zapošljavanja na godišnjem nivou	<i>Obezbijedena precizna finansijska procjena "koštanja" sprovođenja aktivnosti</i> <i>Ciljana vrijednost: 100%</i>	
	Unapređenje izrade programa rada Vlade a) unapređenje smjernica za izradu; umrežavanje podataka	<i>Broj pripremljenih srednjoročnih programa rada ministarstava</i> <i>Ciljana vrijednost: 100%</i>	
	Izrada srednjoročnih programa rada za sve organe državne		

	uprave		
Rezultat 3: <i>Efikasno izvještavanje o sprovođenju javnih politika</i>	Propisivanje obaveze polugodišnjeg izvještavanja organa državne uprave o sprovođenju propisa (izmjene Poslovnika Vlade Crne Gore) Javnost izvještaja mora biti osigurana. Uvođenje redovnih konsultacija sa zainteresovanim stranama, a u pravcu korišćenja podataka, nalaza i informacija za izradu izvještaja	<i>Broj objavljenih polugodišnjih izvještaja o sprovođenju propisa</i> <i>Ciljana vrijednost: 100%</i> <i>Broj integrisanih nalaza zainteresovanih strana u polugodišnje izvještaje</i>	
CILJ 2: UNAPREĐENJE KVALITETA JAVNIH POLITIKA UVOĐENJEM NOVIH I POBOLJŠANJEM POSTOJEĆIH MEHANIZAMA ZA NJIHOVO VREDNOVANJE			
Rezultat 1: <i>Uspostavljena efikasna sistemska procjena sprovođenja propisa</i>	Stvaranje osnova za sprovođenje sistemske - <i>ex post</i> - evaluacije (izmjene Poslovnika Vlade Crne Gore) Izrađen plan prioriteta za procjenu sprovođenja propisa u svakom ministarstvu	<i>Broj sprovedenih vrednovanja/evaluacija sprovođenja strategija i zakona:</i> <i>Početna vrijednost: 0%</i> <i>Ciljana vrijednost do kraja 2017. godine:</i> <i>za strategije: 100%</i> <i>za zakone: 25%</i>	Usvojene izmjene Poslovnika Vlade Crne Gore Izrađen plan prioriteta
Rezultat 2: <i>Uvedena puna RIA i</i>	Unapređenje analitičkih kapaciteta u ministarstvima za pripremu RIA	<i>Učešće unaprijeđenih RIA obrazaca u odnosu na ukupan broj</i>	Program obuke - 1 kvartal 2015.

<i>unaprijeđen kvalitet izrađenih RIA obrazaca u odnosu na finansijsku procjenu i uklanjanje biznis barijera</i>	a) izrađen program obuka, b) kontinuirano sprovođenje obuka Unapređenje metodoloških smjernica za izradu RIA obrazaca Definisanje adekvatnog okvira za usvajanje svakog pojedinačnog zakonskog propisa kako bi se: a) osigurala priprema i o RIA obrazaca prije javne debate b) dostavljanje RIA obrazaca Skupštini prije razmatranja zakonskih predloga na sjednicama odbora.	<i>Ciljana vrijednost: 100%</i> <i>Broj pripremljenih RIA obrazaca prije javne rasprave:</i> <i>Ciljana vrijednost: 100%</i>	Sprovođenje obuka kontinuirano: utvrditi kvote na godišnjem nivou za sprovođenje obuka.
<i>Rezultat 3: Stavljeni van snage svi zastarjeli propisi na osnovu sprovedenog Akcionog plana Giljotine propisa</i>	Izrađena analiza o efektima sprovedene Giljotine propisa Ažuriran on-line registar o propisima koji su stavljeni van snage	<i>Broj sprovedenih aktivnosti iz Akcionog plana Giljotina.</i> <i>Ciljana vrijednost do kraja 2017: 100%</i> <i>Procenat korišćenja modela standardno troška za mjerenja pozitivnih efekata Giljotine propisa.</i> <i>Trenutna vrijednost: --</i> <i>Ciljana vrijednost: 100%</i>	

Rezultat 4: Unaprijeđena nadzorna uloga Skupštine u odnosu na pripremu i sprovođenje javnih politika	Definisanje unutrašnjeg modela za razmatranje RIA obrazaca - centralizovani vs. decentralizovani	<i>Broj predloga Skupštine o unapređenju RIA-e</i> <i>Broj usvojenih amandmana</i>
	Jačanje kapaciteta stručnih služba odbora za razmatranje RIA obrazaca (izrađen plan obuka)	<i>Broj održanih konsultativnih sastanaka odbora sa zainteresovanim stranama o sprovođenju zakona</i>
	Uspostavljena on-line platforma na skupštinskom portalu za dostavljanje komentara i sugestija zainteresovanih strana tokom razmatranja zakonodavnih predloga	<i>Broj tematskih rasprava o reformi javne uprave u Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu</i> <i>Broj održanih kontrolnih i konsultativnih saslušanja o problemima u sprovođenju zakona</i>
	Obezbijeden adekvatan okvir za pripremu zakona, kako bi se izbjegla upotreba skraćene procedure	<i>Broj traženih informacija od strane državnih organa o sprovođenju zakona</i>
		<i>Broj pripremljenih analiza istraživačkog centra Skupštine o sprovođenju zakona</i> <i>Broj zakona usvojenih skraćenom procedurom:</i> <i>Ciljana vrijednost: (smanjenje za %)</i>

CILJ 3: UNAPREĐENJE USLOVA ZA UČESTVOVANJE ZAINTERESOVANIH STRANA I VREDNOVANJE NJIHOVOG DOPRINOSA U PROCESU KREIRANJA JAVNIH POLITIKA			
Rezultat 1: Unaprijeđen okvir za učestvovanje zainteresovanih strana u kreiranju javnih politika	Izraditi analizu o problemima u sprovođenju javnih konsultacija sa predlozima za unapređenje Izmjena uredbi o javnoj raspravi i saradnji NVO sa državnim organima (formiranje radne grupe, izrada i usvajanje izmjena) Uspostavljanje efikasnog okvira za evaluaciju predloga i sugestija pristiglih tokom javne rasprave (izrada <i>on-line</i> platforme u okviru koje bi bili objedinjene sve informacije u vezi za izradom javnih politika) Omogućavanje <i>on-line</i> konsultacija sa zainteresovanim stranama	<i>Nivo unapređenja propisa u odnosu na pristigle komentare i sugestije -</i> <i>Broj usvojenih predloga, sugestija i komentara zainteresovanih strana</i> <i>Broj radnih tijela u koje su uključeni NVO predstavnici</i>	Osiguran konzistentan okvir za javne konsultacije.

5. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Opšti komentari:

Strategija i ciljevi u oblasti reforme lokalne samouprave su određeni na osnovu netačnih ili zastarjelih informacija o trenutnom stanju u lokalnim samoupravama i bez određenih strateških pravaca razvoja lokalne samouprave u narednom periodu.

Zapostavljen je niz oblasti koje su važne za reformu lokalne samouprave u pogledu pružanja usluga građanima, odgovornosti i transparentnosti u radu, a prema gorućim pitanjima kao što su reforma lokalnih finansija i racionalizacija troškova primijenjen je površan pristup.

U cijeloj strategiji, lokalne samouprave su nosioci aktivnosti samo u jednom od 11 ciljeva. Ovo je uprkos izjavama da su u poglavlju 2.6. *Posebna pitanja sistema lokalne samouprave* sadržane samo one mjere koje su specifične za lokalnu samoupravu, a da se svi ostali ciljevi takođe odnose i na lokalne samouprave. Jedini cilj kod kojeg se jedinice lokalne samouprave pominju među nosiocima aktivnosti je **4.2.1.: Unaprijediti efikasnost, efektivnost i zadovoljstvo građana kvalitetom pruženih upravnih usluga** i nigdje drugo.

Ni u dijelu *Posebna pitanja sistema lokalne samouprave*, jedinice lokalne samouprave nisu naznačene kao nosioci bilo kojeg cilja/aktivnosti, a Zajednica opština kod samo jednog (4.6.1.: *Unapređenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovih kapaciteta*).

Na javnoj raspravi smo imali priliku da čujemo da mimo Zajednice opština, pojedinačne opštine nisu bile uključene u izradu teksta Strategije.

Iz toga proizilazi da je namjera autora Strategije da sprovedu reformu lokalne samouprave bez učešća samih lokalnih samouprava u osmišljavanju ili sprovođenju aktivnosti.

Treba istaći da dio Stragije koji se odnosi na reformu javnim finansijama preuzma mjere iz Programa reforme upravljanja javnim finansijama, koji se **ne odnosi na lokalne samouprave**, pa je stoga još veća odgovornost da se ova oblast što detaljnije obuhvati dijelom koji se odnosi na lokalne budžete.

Naša ključna preporuka je da je oblast reforme lokalne samouprave neophodno definisati posebnim strateškim dokumentom, koji bi imao svoj, odvojen proces pripreme, kao i odvojene mehanizme za praćenje, izvještavanje i procjenu uspjeha. U isto vrijeme, ovaj dokument i njegovi procesi bi bili usko povezani sa PAR Strategijom i integrirani u njene mehanizme praćenja i izvještavanja - u svemu nalik na Program reforme upravljanja javnim finansijama.

Prijedlozi na postojeći tekst:

Cilj: Obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama.

1. Smatramo da postojeći cilj mora biti dopunjen obavezom izmjena i dopuna postojećeg Zakona o finansiranju lokalne samouprave, koje su bile u toku ali su u 2015. godini radovi na ovom nacrtu zakona prekinuti.

2. Kao jedan od važnih ustupljenih prihoda lokalnih samouprava, neophodno je da se Strategijom predvidi *povezivanje Poreske uprave i loklanih samouprava u dijelu obračuna koncesionih naknada na godišnjem i ukupnom nivou*. Ova veza *trenutno ne postoji* i lokalne samouprave nemaju evidenciju prihoda koje mogu očekivati po osnovu koncesija sa njihove teritorije i time ne mogu da usklade planiranje budžeta.

3. Kada već nije u pripremi Strategije urađena analiza uspješnosti pojedinačnih lokalnih samouprava u ubiranju sopstvenih prihoda, smatramo da je neophodno uključiti takvu aktivnost u prvu godinu sprovođenja Akcionog plana. Na temelju ove analize, odrađene od strane mješovite radne grupe (sa članovima iz civilnog društva i stručne javosti), bi se formulisale konkretni dalji koraci u izmjeni zakonskog okvira, postojećih praksi i fokusiranog jačanja kapaciteta kako bi opštine uspješnije prikupljale ono sopstvene prihode.

4. Predlažemo novi cilj: **Jačanje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju lokalnim budžetima**, koji bi sadržao i mjere koje se odnose na:

Finansijska transparentnost - Strategija mora da insistira na poboljšanju kvaliteta, tačnosti i uniformnosti finansijskog izvještavanja od strane lokalnih samouprava. Određene lokalne samouprave ne objavljuju detaljne podatke o rashodima po ekonomskoj klasifikaciji u svojim odlukama o završnom računu budžeta. Potrebno je

zaustaviti praksu nejednakog izvještavanja o kapitalnim izdacima, na način da se u pojedinim lokalnim samoupravama isti prestanu kategorisati kao izdaci lokalnih agencija za izgradnju, odnosno, kao transferi preduzećima. Nijedna lokalna samouprava nema u svojem završnom računu podatake o izdacima prema funkcionalnoj klasifikaciji.

- **Unapređenje kvaliteta i transparentnosti komercijalne revizije završnog računa budžeta lokalnih samouprava** (kvalitet izvještaja o reviziji, zaustavljanje prakse da isto revizorsko društvo godinama radi reviziju iste opštine, širenje broja primalaca izvještaja ove vrste izvještaja o reviziji na Ministarstvo finansija i Državnu revizorsku instituciju)
- **Reformu rada i ustrojstva lokalnih parlamenata**

Ojačati autonomiju i položaj odbornika i posebno rad radnih tijela zadučenih za nadzor budžeta. Potrebno je da odbornici imaju informacije o radu unutrašnje revizije u svojim lokalnim samoupravama u vidu dostavljanja godišnjeg, sumarnog izvještaja o radu unutrašnje revizije. Odbornici u skupštinama opština treba da uvedu praksu usvajanja zaključaka povodom godišnjih izvještaja o (komercijalnoj) reviziji završnog računa opštine i uspostave obavezu praćenja njihovog ispunjenja. Isto treba uraditi u godini u kojoj je njihova opština predmet kontrole DRI povodom objavljenog izvještaja o reviziji. Odbornici ne bi trebalo da zauzimaju rukovodeća mjesta u opštinskim javnim službama i preduzećima, nad čijim bi radom morali da vrše nadzor. Izvještaji koje opštine kvartalno dostavljaju Ministarstvu finansija treba da se dostavljaju i odborima za budžet i finansije, te da budu predmet rasprave u skupštinama opština.

- **Jačanje transparentnosti i odgovornosti rada lokalnih javnih preduzeća**
Poboljšati transparentnost i odgovornost rada lokalnih javnih preduzeća, dostupnost informacija o njihovom poslovnom rezultatu, bilansu uspjeha, broju zaposlenih, nivou zarada, ali i približavanje njihovog načina rada OECD smjernicama za korporativno upravljanje preduzećima u javnom vlasništvu.

5. Prijedlog za novi cilj: **Jačanje lokalnih oblika organizovanja građana i njihovog učešća u donošenju odluka**, koji bi sadržao i mjere koje se odnose na:

Zaboravljene mjesne zajednice - Strategija treba da uključi mjere koje su već predviđene u Analizi modela organizacije lokalne samouprave, a odnose se na mjesne zajednice:

Zakonski detaljnije urediti mjesne zajednice, u smislu jačanja njene uloge i položaja, posebno u najvećim jedinicama lokalne samouprave, koje bi uključile učesće građana u procesima odlučivanja o pitanjima od interesa za određenu mjesnu zajednicu, mogućnost donošenja određenih odluka od interesa za određeni dio jedinice lokalne samouprave, kao i mogućnost dekoncentrisanog vršenja određenih lokalnih upravnih poslova (npr. kroz redefinisani mjesni centar u mjesnoj zajednici ili za više mjesnih zajednica).

Javne rasprave na lokalnom nivou – Kao ključni aspekt razvoja lokalne demokratije, ovaj instrument saradnje sa građanima je u lokalnim samoupravama nedovoljno razvijen i odlikuje se površnom upotrebom, bez suštinskih konsultacija sa građanima. Potrebno je predvidjeti izmjene postojećeg modela, uvođenje obavezujućih oblika obavještanja javnosti i novih oblika saradnje sa NVO i građanima.

Sistem 48 u svim opštinama - Ovaj sistem direktne komunikacije sa građanima zaživio je samo u Glavnom gradu gdje daje rezultate (postoji i u opštini Tivat, ali ga građani ne koriste). Neophodno ga je primijeniti u svim ostalim opštinama na isti način, uz obuku službenika koji će biti zaduženi sa održavanjem sistema i kontakt sa građanima, kao i promotivne kampanje kojima bi se postojanje ovih sistema i njihove svrhe približilo građanima, uz definisanje modela podzakonskih aktata za regulisanje rada ovih sistema.

Komentar na aktivnost: Smanjenje broja zapošljenih u JLS uz određivanje ciljanih vrijednosti za smanjenje broja zapošljenih do 2020

U dijelu koji se odnosi na racionalizaciju broja zaposlenih u lokalnim samoupravama, autori Strategije koriste netačne podatke i nisu sproveli sopstvena mjerenja i analize za jednu od ključnih aktivnosti koju nameiravaju da sprovedu. Naime, koriste se brojke iz Plana o reorganizaciji javnog sektora i izvještaja o njegovom sprovođenju, za koje je jasno da niti su u ovom trenutku tačni (jer se stanje promijenilo u odnosu na septembar 2014, a autori ne koriste trenutno najsvježiju Informaciju o stanju lokalnih finansija iz jula 2015. godine), a niti su bili tačni u trenutku kada su objavljeni. Razlog je u tome što su opštine različito izvještavale oba puta, neke od njih jednom računajući u ukupni broj određena javna preduzeća i ustanove, a drugi put ne. Primjer je Glavni grad koji između dva mjerenja ima skoro 500 više zaposlenih, iz razloga što prvog puta nisu prijavili zaposlene u Vodovodu.

Takođe, u okviru akcionog plana, aktivnosti se odnose na poštovanje ugovora o reprogramu duga, kojima ne treba

dodatno pominjanje u Strategiji, jer se radi o ugovornoj obavezi i ne predstavlja novu vrijednost. Ostale aktivnosti se odnose na određivanje ciljanih vrijednosti smanjenja zaposlenih, tako da se od sprovođenja Strategije očekuje da za 5 godina imamo određene ciljane vrijednosti, a ne samo smanjenje.

6. UPRAVLJANJE REFORMOM I KOORDINACIJA

Nivo političke koordinacije (uključujući dijalog sa zainteresovanim stranama)

Podržavamo predlog da se osnuje Savet za reformu javne uprave, pri čemu smatramo da bi bilo neracionalno da paralelno postoji i taj novi Savjet i postojeći Savjet za regulatorne reforme imajući u vidu da su nadležnosti jednog i drugog savjeta duboko isprepletene i preklapaju se bilo neposredno ili posredno. Razlozi racionalizacija upućuju na potrebu da se upotrijebe i nadogradi institucionalna memorija i iskustvo Savjeta za regulatornu reformu, uz reformu nadležnosti tako da one pokriju cjelinu reforme javne uprave (prema slovu strategije i akcionog plana), kao i saržaj plana racionalizacije.

Strukturne promjene bi podrazumijevale da se pored predstavnika ključnih organa za sprovođenje strategije na nivou starješina organa i već uključenih udruženja poslodavaca, uključi predstavnik NVO, Zajednice opština, relevantni predstavnik akademske zajednice.

Nadležnosti savjeta bi uključile razmatranje polugodišnjih i godišnjih izvještaja o realizaciji strategije i akcionog plana, diskusiju o problemima u sprovođenju strategije i akcionog plana, kao i predlaganje usaglašavanja drugih strateških dokumenata, predlaganje izmjena i dopuna godišnjeg programa rada Vlade, sprovede šire konsultacije sa relevantnim zainteresovanim stranama, analizira rezultate istraživanja javog mnjenja i korisnika usluga javne uprave).

Kako je predloženo da će radom Savjeta za reformu javne uprave rukovoditi potpredsjednik vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, smatramo da nije potrebno navoditi oblast zaduženja potpredsjednika, najprije jer raspodjela nadležnosti među potpredsjednicima zavisi od organizacije budućih vlada, ali i zato jer je najbitnije da to bude nivo potpredsjednika kako bi mogao obezbjeđivati političku koordinaciju između dva i više ministara odnosno ministarstava.

Nivo operativne koordinacije

Protivimo se rješenju sa strane 45 gdje se u nacrtu kaže "Obrazovanjem Savjeta za reformu javne uprave prestaće potreba za daljim funkcionisanjem tijela koja su do sada na administrativnom nivou koordinirali procesom reforme javne uprave u Crnoj Gori (Koordinaciono tijelo za praćenje sprovođenja Strategije reforme javne uprave i Plana

unutrašnje reorganizacije javnog sektora i Koordinacioni tim za reformu lokalne samouprave).”

Mora se obezbijediti forum za komunikaciju i koordinaciju operativnih aktivnosti među neposrednim izvršiocima. Ovo naročito imajući u vidu niz kompleksnih zadataka u npr. oblasti e-uprave ili lokalne samouprave ili upravljanja ljudskim resursima koje zahtijevaju angažovanje više institucija za realizaciju pojedinih aktivnosti.

Nadalje, starješine organa se moraju obavezati da imenuju državnog službenika (i njenog/njegovog zamjenika) koji će rukovoditi poslovima realizacije obaveza iz akcionog plana.

Operativna koordinacija podrazumijeva da će se na mjesečnim sastancima razmjenjivati podaci o realizaciji, napretku, te pokušavati da se riješe eventualni problemi.

Potrebno je obezbijediti cjelovit i transparentan spisak službenika (i njihovih zamjena) zaduženih za neposredno izvršavanje poslova i zadataka u primjeni strategije i akcionog plana. Imena službenika i odgovornih lica za koordinaciju pojedinih mjera i aktivnosti mogu se unijeti u sami akcioni plan kako bi odgovornost bila još jasnija.

Za potrebe nadgledanja i procjene uspješnosti potrebno je usvojiti odgovarajući akt (dokument) za praćenje, izvještavanje i evaluaciju kojeg će se morati pridržavati službenici. U skladu sa tim dokumentom odgovorni službenici će prikupljati podatke i izvještavati odgovarajuće organe i nadređene.