institut alternativa

Komentar na nacrt Strategije reforme javne uprave

Na verziju nacrta datog na javnu raspravu 03.08.2015. i dostupnog na web stranici MUP-a

Metodologija rada na izradi strategije

Bilo je poželjno da izradi nacrta Strategije prethodi izrada cjelovite metodologije za pripremu Strategije. Nasuprot tome, proces izrade strategije predstavlja niz izdvojenih događaja, bez jasno definisanih ciljeva, a u kojima nisu jasno definisane uloge aktera. Štoviše, u izradu ove strategije nisu uključeni ni Skupština Crne Gore, ni sindikati ni udruženja poslodavaca. U izradu ove strategije nisu uključeni ni državni službenici, osim onih koji su neposredno uključeni u rad na dokumentu. Na kraju, nažalost u izradu ove strategije nisu uključeni građani.

Ni u pripremi dokumenta "Evaluacija efekata primjene Strategije reforme javne uprave" niti u nisu sprovedena relevantna istraživanja javnog mnjenja, istraživanja zadovoljstva korisnika usluga javne uprave (kako građana tako poslodavaca). Štoviše, nisu istraženi ni stavovi državnih službenika po kategorijama, a naročito srednjeg menadžmenta.

Nažalost, u nacrt SRJU nisu korišteni ni nalazi istraživanja javnog mnjenja koje je za potrebe instituta alternativa sprovela IPSOS Strategic Marketing agencija, a koji su javno dostupni i nalaze se na web stranici http://institut-alternativa.org/uprkos-pomacima-gradani-i-dalje-strogi-u-ocjenama-drzavne-uprave/

Podsjećamo i ovom prilikom da je između prvog sastanka radne grupe za pripremu nacrta Strategije reforme javne uprave i dana kada je dokument poslat na javnu raspravu proteklo tri dana.

U vezi sa samom javnom raspravom svoje ocjene smo istakli u saopštenju objavljenom na dan održavanja (21.09.2015.) jedinog javnog skupa u toku javne rasprave. Navode iz saopštenja ovdje integralno prenosimo:

„Današnji skup o Nacrtu Strategije reforme javne uprave za naredni četvorogodišnji period, više je ličio na predstavljanje nepotpunog dokumenta, koje nije bilo propraćeno većim učešćem zainteresovane javnosti niti je ponudilo dovoljno materijala učesnicima, s obzirom na to da ključni djelovi Strategije još uvijek nijesu utvrđeni.

Osim predstavnika instituta alternativa, učešće u raspravi nijesu uzeli drugi predstavnici civilnog društva.

Na događaju su istaknute samo dvije prispjele sugestije na Nacrt Strategije, sa naglašeno pozitivnim komentarima na dokument. Ovaj nacrt je stavljen na javnu raspravu početkom avgusta, u periodu godišnjih odmora. Milena Milošević, predstavnica IA, naglasila je da je još uvijek riječ o "razuđenom dokumentu", kojem fale brojni indikatori i mjerljivi ciljevi, iako načelno prati strukturu Principa javne uprave za zemlje regiona. Marko Sošić, takođe iz IA, ukazao je na konketne nedorečenosti dokumenta u definisanju prioriteta u upravljanju javnim finansijama i koordinaciji javnih politika. "Nedostaju polazni indikatori na osnovu kojih bismo znali tačan opis stanja i konkretnog problema i, samim tim, mogli da definišemo tačno šta želimo da postignemo", kazao je Sošić. ipak, iako je na događaju naglašeno da tek treba da se preciziraju mjerila i ponude konkretne brojke na osnovu kojih će se pratiti primjena i uspješnost nove Strategije, ***predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova su najavili da u narednoj fazi rada neće biti otvoren novi krug javne rasprave.***

U Institutu alternativa smatramo da ***puko izvršavanje obaveza prema javnosti****, koje se svodi na organizovanje događaja i raspisivanje poziva, koji, zbog izuzetno pasivnog stava institucija, ne uspijevaju da animiraju dovoljan broj zainteresovanih učesnika,* ***nije pravi pristup u definisanju dokumenta****.*

Time se građani malo pitaju o Strategiji, koja bi trebalo da usmjeri krovnu reformu od koje zavise njihove svakodnevne aktivnosti, počev od brzine kojom će moći da registruju preduzeće ili podignu lična dokumenta, do jednakog tretmana prilikom konkurisanja za posao u državnim organima.

Podsjećamo, ***Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora IA, imenovan je za člana radne grupe za izradu Strategije, iz reda nevladinih organizacija. Međutim, on je napustio prvi sastanak radne grupe održan krajem jula, nakon što je upoznat sa namjerom da se tekst nacrta pripremi i stavi na javnu raspravu u roku od tri dana. Takva žurba je bila neopravdana što se pokazalo i današnjim priznanjem da je dokument, koji je dat na raspravu, polovičan****.*

Dakle, iako će IA pravovremeno dostaviti svoje sugestije, nećemo dati legitimitet pristupu, koji je, uz minimalno ispunjavanje zakonskih obaveza, na javne konsultacije stavio početni Nacrt Nacrta smjernica jedne važne reforme. S druge strane, definisanje ključnih detalja, koji će "udahnuti život" okvirno postavljenim prioritetima, ostavljeno je odabranom krugu ljudi."

Naš prijedlog je vraćanje procesa donošenja ove strategije na početak - definisanje problema koje želimo da riješimo na osnovu podataka o njihovoj učestalosti, uticaju i obimu, a zatim definisanje preciznih mjera za njihovo rješavanje.

Sadržaj, struktura i metodlogija dokumenta

Nacrt Strategije reforme javne uprave (u daljem tekstu: SRJU) je obima 43 strane, od čega je 40 strana teksta. Najveći dio teksta (preko dvije trećine) prenijet je iz dokumenta "Analiza efekata implementacije AURUM-a". Izazovi, kojih je u dokumentu navedeno ukupno 42, nisu na mnogim mjestima utemeljeni u tekstu opisa postojećeg stanja. To je krupan nedostatak i metodološka greška koju treba ispraviti. Problemi imaju svoje uzroke i posljedice, a za najveći dio problema nsu navedeni i objašnjeni uzroci. Od 40 strana teksta, njih 7 je posvećeno predstavljanju prioritetnih ciljeva za naredni četvorogodišnji period". Navedeno je 26 prioritetnih ciljeva, grupisanih u 7 oblasti, od kojih se naprimjer 5 odnosi na upravljanje finansijama, 6 na upravljanje ljudskim resursima, 6 na usluge, 2 na lokalnu samoupravu itd. Ovdje nije jasno na koji način je veći broj izazova preveden u manji broj prioriteta, te na koji način je izvršen izbor ili grupisanje.

U samom uvodu strategije, i u osvrtu na primjenu AURUM-a pojavljuje se nelogična konstrukcija o "postignutim ograničenim efektima", koja u istu ravan stavlja **ograničene** domete i **postignuća** prethodne Strategije, što je analitički manjkav pristup.

U načelu, iako je pohvalno što se Strategija temelji na opisu stanja, presjek problema i trenutne situacije dat je i previse opisno, što tekst Nacrt nepotrebno opterećuje. Mnogo bolji pristup bi bio **da se podaci dostupni iz analiza (AURUM analiza i SiGMA Baseline Measurement) pokušaju "prevesti" u polazne indikatore koji će omogućiti da se prati primjena Strategija u odnosu na utvrđene priorite i ciljane indikatore u tačno određenim vremenskim razmacima, koji bi trebalo da budu definisani - ptrimjera radi, 2018. i 2020. godina.**

Takođe, neophodno je pripremu Strategije uskladiti sa ostalim procesima koji se paralelno vode, a to su: priprema **novog Zakona o zaradama u javnom sektoru i Zakona o državnim službenicima i namještenicima**, s obzirom na to da se određeni prioriteti koje tretira aktuelni Nacrt Strategije već raspravljaju u procesu donošenja ovih akata. To je od direktne važnosti za strukturu Strategije, jer se **nezanemarljiv broj trenutnih oblasti Strategije, njih 5 od ukupno 26, odnosi upravo na oblasti koje tretiraju ovi Zakoni**. Određeni prioriteti su naročito važni, primjera radi **definisanje obuhvata državne službe**. Neprirodno je da oni budu tretirani najprije zakonskim izmjenama, a tek onda eventualno Strategijom, ili da oni budu paralelno različito definisani u okviru radnih grupa za izmjenu zakona i za pripremu Strategije.

iako prati strukturu SIGMA Principa javne uprave, u samom Nacrtu se "priznaje" da je nemoguće ispuniti principe u periodu od 5 godina, što ovaj dokument, u samom začetku, čini **neubjedljivim u odnosu na njegovu osnovnu svrhu da postavi realistične i kredibilne ciljeve,** kako je istaknutno na okruglom stolu povodom javne rasprave. Samim tim, aktuelni nacrt je, kao što je IA već istakao*, više Nacrt Nacrta smjernica jedne reforme*. Tek preostaje da se, u odnosu na dostupnu statistiku, kvalitativne analize i istraživanja javnog mnjenja, odrede prioritetni problemi i postave primjenjivi ciljevi. Tim više što većina prioriteta predstavlja ponavljanje ciljeva ranije AURUM strategije. Upravo zbog toga, što je i više jasno da je riječ o **procesima za čije potpuno ispunjenje nije dovoljan period od 4-5 godina**, neophodno je uvesti polazne, privremene i ciljane indikatore, ali i uz to razdvojiti po fazama primjenu određenih mjera onda kada je to neophodno. Naime, te faze bi, u slučajevima da se radi o uvođenju sasvim novih praksi u sistem javne uprave, podrazumijevale **fazu pripreme i fazu primjene.**

Postoji nesaglasje između dijela strategije koji se odnosi na opis stanja, ključne izazove i definisanih ciljeva.

Opis stanja često ne donosi opis problema u oblastima koje obrađuje pa nije jasno zbog čega su iste uključene među prioritete za reformsko djelovanje. Nema ni tačnih ni

kvantitativnih podataka u mnogim oblastima koji bi ukazivali da negdje zaista postoji problem i zašto ga je važno riješiti.

Iz samog teksta strategije, nije jasno šta će biti prioriteti na kojima će se raditi, jer sekcija ključni izazovi ne slijedi logično iz opisa stanja niti je neposredno prevedena u tabelu sa ciljevima, već je napravljen izbor, a u nekim slučajevima se radi o novim elementima koji se ne pominju u opisu stanja, odnosno, ključnim izazovima. Na ovaj način je data mogućnost da će se tek kroz najavljeni akcioni plan moći vidjeti koje će aktivnosti biti preduzete u određenim oblastima.

Ciljevi su formulisani previše široko i neprecizno, što onemogućava definisanje preciznih indikatora, **niti budžetiranje mjera**. Zbog posljednjeg nedostatka, ova strategija, u kojoj se kritikuje dosadašnji način izrade sektorskih strategija na račun nepostojanja preciznih procjena budžetskih troškova planiranih aktivnosti, nosi problem koji kritikuje kod drugih - nedostatak podataka o tome koliko košta sprovođenje planiranih mjera i iz kojeg izvora će se finansirati.

Poglavlje 1 - Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave

U prvom dijelu koji se odnosi na ”Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost” dat je opis postojećeg stanja na dvije i po strane teksta, dok su identifikovana dva ključna izazova. izazov 1 je definisan kao aktivnost izrade analize opravdanosti osnivanja posebnog ministarstva koje bi bilo nadležno za oblast javne uprave. Među izazovima nije identifikovana potreba usklađivanja sttrategija koje posredno ili neposredno određuju državnu politiku obima zapošljavanja u državnoj upravi. Tako je naprimjer u slučaju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora i Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji iako je opisu stanja navedeno kako ”postoji nekoherentnost između ovih dokumenata” te da ih treba ”uskladiti i pojasniti” (strana 7). Nije objašnjeno koji su razlozi veoma ograničenih kapaciteta (za koje se tvrdi da imaju ”objektivne razloge”), kao ni zašto nije obezbijeđena "finansijska održivost politike reforme javne uprave”. Prepoznavanje uzroka ovih pojava, pomoglo bi u pokušaju da se kvalitetno upravlja ovim izazovima.

Pitanje koje nije odgovoreno u tekstu je: Ako su mehanizmi koordinacije dobro ”postavljeni”, kako je moguće da u kontinuitetu MUP ima problem da dobije podatke od drugih organa državne uprave (navedeno je ”evidentno je nedostavljanje podataka i nakon upućenoh urgencija, kašnjenej u dostavljanju podataka, kao i dostavljanje nepotpunih i neadekvatnih podataka”, strana 9 nacrta SRJU), te da posljedično tome nije moguće kvalitetno koordinirati, ni administrativno ni politički. ipak, i pored takvih ocjena nasamom kraju dokumenta se ne donosi ništa novo već se iznosi namjera: ”Za upravljanje i koordinaciju koristiće se postojeći mehanizmi” i tvrdi sljedeće ”za potrebe izvještavanja, MUP će sakupiti potrebne izvještaje i podatke od odgovornih nosilaca, koji će te podatke dostaviti u što kraćem roku i biće odgovorni za njihovu preciznost i ažurnost”.

U godišnjem budžetu nema pokazatelja koliko se sredstava izdvaja za sprovođenje SRJU. Primjera radi, Institut alternativa je u svojim obraćanjima na Odboru za ekonomiju, budžet i finansije u više navrata (2012, 2013, 2014.) postavljao pitanje kolika sredstva su planirana za sprovođenje pojedinih strategija koje je Vlada usvojila u toj godini i na kojoj poziciji u okviru budžeta su ona planirana.

Glavni nosilac i druge odgovorne institucije

U ovom dijelu je načelno promovisana ideja osnivanja posebnog ministarstva za javnu upravu, a u tekstu su date brojne navodne prednosti takvog rješenja, iako takve ocjene nisu zasnvane na uporednoj analizi a još manje na analizi ograničenja i prednosti postojećeg rješenja. Nasuprot tome, predlaže se sprovođenje analize, što ovaj dio teksta čini kontradiktornim.

Koordinacija

Pitanje koje nije odgovoreno u tekstu je: Ako su mehanizmi koordinacije dobro ”postavljeni” kako se u nacrtu tvrdi., kako je moguće da u kontinuitetu MUP ima problem da dobije podatke od drugih organa državne uprave (”evidentno je nedostavljanje podataka i nakon upućenoh urgencija, kašnjenej u dostavljanju podataka, kao i dostavljanje nepotpunih i neadekvatnih podataka”, strana 9 nacrta SRJU), te da posljedično tome nije moguće kvalitetno koordinirati, ni administrativno ni politički.
Smatramo da nije sprovedena odgovarajuća procjena uspješnosti rada Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, te da nije do kraja tačna karakterizacija ovog tijela kao mjesta političke koordinacije. Ovo prije svega imajući u vidu da je među njegovim članovima nekoliko predstavnika poslovne zajednice (nedržavnih, nepolitičkih predstavnika) i sindikata. iako se konstatuje razlika i uočeni nedostaci u analitičkom sagledavanju napretka, ne nudi se dovoljno informacija o razlozima izostanka analitičkih kapaciteta u organima zaduženim za dostavljanje podataka o realizaciji strategije.

Smatramo da je nedopustivo da ni u jednom od 3 koordinaciona tijela za reformu javne uprave nema predstavnika nevladinih organizacija, a da u više navrata nije omogućeno predstavnicima nevladinih organizacija da . takav pristup ne dorpinosi transparentnosti i participativnosti procesa nadgledanja primjene strateških dokumenata reforme javne uprave.

Prijedlozi za unapređenje:

- Analitički dio SRJU dopuniti nedostajućim podacima o uzrocima navedenih problema;
- Usaglasiti ovo poglavlje sa ključnim navodima iz SIGMA Baseline Measurement iz aprila 2015.

Kao dodatne izazove utvrditi:

- povećanje broja službenika odgovarajućih kvalifikacija (uključujući potrebne obuke) na poslovima podrške sprovođenju SRJU u MUP i drugim ključnim nosiocima implementacije SRJU (Ministarstvo finansija, MIDT, UZK, …)
- uključenje nevladinih organizacija koje prate reformu javne uprave u tijela koja vrše monitoring primjene SRJU
- obezbijediti koordinaciju između primjene i praćenja SRJU i Strategije razvoja Jugoistočne Evrope za period do 2020.godine (naročito dijelom ”Governance for Growth”)

Poglavlje 2. Razvoj i koordinacija javnih politika

2. 1. U dijelu koji opisuje međuresorsku koordinaciju (strana 10) nije dat nijedan relevantan pokazatelj kvaliteta tih odnosa. Bilo bi od značaja da se u opisu stanja daju pokazatelji kvaliteta učešća drugih ministarstava u radnim grupama. (nivo, aktivnost i doprinos)

Iako je otvoreno navedeno kako je ”evidentno da u fazi implementacije određenih javnih politika postoje problemi kada je u pitanju međusobna koordinacija organa državne uprave” nije navedeno ni o kojim problemima je riječ niti koji su uzroci tih problema. Tako je ostalo nejasno kako će se raditi na njihovom ”unapređenju u narednom periodu”.

Koordinacija procesom EU integracija

U šest uopštenih rečenica nije moglo opisati ovo važno pitanje. U tekstu nedostaju osnovni podaci, a o pokazateljima uspješnosti koordinacije nema ni riječi. Nejasno je kako je izračunato da su u MVPEi ”kadrovski kapaciteti razvijeni u odnosu na prosjek u javnom sektoru Crne Gore”. Ukoliko bi takva uporedna analiza medju ministarstvima ili među organima državne uprave bila dostupna, bilo bi korisno da se ona podijeli sa javnošću.

O pitanjima koordinacije i transparentnosti procesa pregovora smo se nedavno izjasnili u analizi posvećenoj pregovorima.[1]

Učešće javnosti u kreiranju i primjeni javnih politika

Riječ je o još jednom potpoglavlju iz kojeg se vidi kako nedostaju podaci potrebni za analizu, što je očigledno iz činjenice da se barata podacima iz prve polovine 2013.godine.

U međuvremenu je objavljena analiza Centra za razvoj nevladinih organizacija koju sa pažnjom treba uzeti u obzir prilikom izrade konačnog teksta Strategije.[2]

Iz opisa stanja nije jasno u kojim segmentima je proces konsultovanja ”formalizovan”, i u čemu bi se sastojao proces ”deformalizacije”.

Ovo poglavlje je potrebno povezati sa odjeljkom o RIA, jer se mora utvrditi obaveza dostavljanja nacrta RIA pred početak javne rasprave.

Koherentnost pravnog sistema i kvalitet zakona

iako su dati podaci o broju službenika koji je učestvovao u obukama koje se sprovode kod Uprave za kadrove, nisu dati pokazatelji uspjeha tih obuka i promjene u radu službenika nastale kao rezultate tih obuka.

RIA (Analiza uticaja propisa)

U opisu stanja, nije dat nijedan problem u ovoj oblasti, već su navedene dosadašnje aktivnosti na polju uvođenja Analize uticaja propisa. Tekst ne prati ključne analize SIGME i

[1] Više informacija je integralno dostupno na stranici: http://media.institut-alternativa.org/2015/09/ia_crnogorski-pregovori.pdf

[2] Dostupan na: http://www.crnvo.me/vijesti/crnvo-vijesti/9932-izvjetaj-q-civilno-drutvo-u-kreiranju-i-primjeni-javnih-politika-q.html

ocjene date s tim u vezi. Ovaj dio teksta je potrebno osloboditi nepotrebnog navođenja pravnih propisa njihovog sadržaja, kao i detaljnog opisa razvoja RIA u Crnoj Gori. Umjesto toga, potrebno je odgovoriti na pitanje kakav je uticaj sprovođenja RiA na kvalitet zakonodavstva.

Sa druge strane, od 8 ključnih izazova za cijelu oblast **Razvoj i koordinacija javnih politika**, 5 se odnose na RIA-u. Nije jasno na osnovu čega su definisani ovi ključni izazovi ukoliko u opisu stanja nije uočen nijedan problem u njenom sprovođenju do sada. Među njima je posebno nejasan izazov br. 5 (*„Uticanje na svijest državnih službenika u cilju pripreme RIA izvještaja u toku samog procesa pripreme teksta propisa…“*). Smatramo da uloga ove strategije u konkretnim oblastima kao što je ex-ante evaluacija ne može biti „uticanje na svijest“ već nadogradnja ili poboljšanje postojećih praksi kroz izmjene zakonskog okvira, uspostavljanje sistema kontrole kvaliteta i jasnih smjernica.

Takođe, u ovoj oblasti, kada još uvijek nemamo dovoljno dobro razvijenu praksu procjene finansijskog uticaja propisa, nejasne su ambicije da se radi na uvođenju tzv. pune RIA-e (sagledavanje konteksta i uticaja propisa i na ekološka, socijalna i druga pitanja). Ovo je vrlo važno pitanje jer se kasnije u pregledu ciljeva, procenat zakona predloženih Skupštini od strane Vlade, koji sadrže cjelovitu RIA-u uzima kao indikator uspješnosti reforme u ovoj oblasti.

U ovoj oblasti predlažemo pristup koji ima naznake mogućnosti uspješnog sporovođenja, a to je naglasak na razvoju komponente procjene finansijskog uticaja propisa. Takođe, važno je ojačati kapacitete Ministastva finansija za sprovođenje procjene kvaliteta RIA obrazaca. Posebno je važno propisivanje javnosti RIA obrazaca, koji se trenutno ne dostavljaju Skupštini uz prijedloge zakonskih tekstova na koje se odnose.

Prijedlozi za unapređenje:

Kod prioriteta koordinacije javnih politika, izuzetno je važno uvesti cilj uključivanja javnosti, ali mi smatramo da bi radi efikasnijeg uključivanja javnosti i lakšeg obavještavanja zainteresovanih aktera koji bi doprinijeli javnim raspravama, preporučujemo da se, po uzoru na Hrvatsku, gdje se takva praksa pokazala izuzetno uspješnom (https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard), stvorio prostor, u okviru potrala e-uprava, ne samo za objedinjavanje svih poziva za javne rasprave, već i jasno naznačio njihov status – kada su otvoreni, kada se javna rasprava zatvara, na koji se akt odnosi, koja institucija je predlagač, prikaz svih dospjelih komentara na predloženi tekst akta i izvještaj sa javne rasprave.

Primjera radi, ispunjavanje ove mjere bi zahtijevalo pripremnu fazu, konsultacija sa predlagačima zakona i **redizajna trenutnog odjeljka na e-upravi “e-participacija”**, i fazu primjene koja bi se pratila u odnosu na polazne indikatore koji su za 2014. godinu predstavljeni u nedavnom izvještaju Centra za razvoj nevladinih organizacija, privremene indikatore uspješnosti koji bi predvidjeli da se broj prispjelih komentara na nacrte zakona do kraja 2018. godine poveća za 20%, odnosno do kraja 2020. godine za 40% (ciljani indikator).

U vezi sa Regulatornom analizom uticaja potrebno je utvrditi i opisati probleme:
- nacrt RiA nije dostupan u toku javne rasprave o nacrtima propisa.
- Objelodaniti razloge iz kojih se preporuke iz Giljotine propisa ne sprovode

Izazovi:
- Obezbijediti dostupnost kvalitetnih nacrta RiA u vrijeme raspisivanja javne rasprave
- Obezbijediti uvođenje sistemske ex post evauacije propisa, sa ciljem da se na godišnjem nivou utvrđuju prioriteti za evaluaciju

Poglavlje 3 - Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

U opisu stanja potrebno je uzeti u obzir nalaze i ocjene instituta alternativa, naročito one date u Monitoring izvještaju o zapošljavanju i napredovanju u državnim organima, i analizama Profesionalizacija rukovodnog kadra: Između države i politike i Etika i javna uprava: Principi bez podrške, s obzirom na to da su analize predstavljene u ovim publikacijama prilagođene crnogorskom kontekstu i da pružaju dovoljno analitičkog metrijala, koji često i sama SiGMA navodi u svojim ocjenama. Takođe potrebno je ocjenu stanja preciznije zasnovati na ocjenama koje je SiGMA dala u Baseline Measurement iz aprila 2015 godine, što u ovom nacrtu SRJU nažalost nije slučaj.

Primjera radi, SiGMA naročito ukazuje na probleme u obuhvatu javne službe, odnosno na činjenicu da se ne zna tačan broj službenika na koje se primjenjuje ZDSiN: Takođe nijesu obrađeni problemi u koordinaciji između MUP- i Uprave za kadrove, koji su prepoznati u početnoj analizi stanja, koje je izvršila SiGMA, a koji upućuju na to da "bi MUP mogao da uradi više da podrži UZK u izvršavanju njenih nadležnosti". Takođe, iako je zapošljavanje na osnovu zasluga jedan od prioriteta, kao što je je bio i u prethodnoj Strategiji (AURUM), nedostaje ubjedljiva analiza stanja niti osvrt na dosadašnje probleme u ispunjavanju ovog cilja, naročito s obzirom na činjenicu da SiGMA upućuje na problem u praksi primjene ZDSiN-a, sa naglaskom na korišćenje "neobjektivnih kriterijuma" tokom selekcije kandidata.

Onako kako su sada formulisani, prioritetni ciljevi se često poklapaju sa indikatorima uspješnosti. Primjera radi u tabeli "Prioritetni ciljevi 2016-2020", kod cilja "usvojiti jedinstvene metodološke smjernice", jedan od indikatora uspješnosti je "usvojene metodološke smjernice", ili kod cilja "ujednačen, pravedniji i transparentniji sistem plata", indikator uspješnosti je "ujednačene osnovne plate za radna mjesta slične zahtjevnosti". Osim što predstavlja djelimično ponavljanje ranije formulisanog cilja, ovakav indikator je nepotpun jer ne vodi transparentnijem sistemu plata.

Na drugoj strani, ne treba plate tretirati izolovano od nagrađivanja državnih službenika u širem smislu – dodjele varijabila, novčanih nagrada, naknada za rad u radnim grupama i sl. Dakle, ovaj prioritetni cilj koji se odnosi na sistem plata, neophodno je preformulisati u nagrađivanje službenika, a time bi se izbjegla i opasnost da se ovo veoma važno pitanje, i s aspekta upravljanja ljudskim resursima i integriteta državnih službenika, riješi usvajanjem Zakona o zaradama u javnom sektoru.

Takođe, kod prioriteta obuhvat državne službe, neophodno je razmisliti o uvođenju termina i obuhvata javne službe, čime bi se konačno stvorili preduslovi da se prevaziđu problemi o shodnoj primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima na lokalni nivo, a ne samo problem neregularnosti statusa zaposenih i uopšte zapošljavanja u regulatornim tijelima sa javnim ovlašćenjima.

Pravičnost i transparentnost zarada i nagrađivanja

U ovoj oblasti, nisu dati podaci koji opravdavaju intervenciju koja se želi preduzeti Strategijom. Iako je u pitanju primjer oblasti koja obiluje kvantitativnim podacima i za koju bi uprava morala da ima jasne podatke, u Strategiji nemamo jasne polazne indikatore i opis postojećeg stanja. Ukoliko je oblast alarmantna, na šta navodi činjenica da se nalazi među prioritetim reforme, uprava bi morala biti u stanju da argumentuje potrebu za promjenama, dalje od načelnih ocjena koje imamo sada.

Poglavlje 4 - Organizacija i odgovornost u sistemu državne uprave

Imajući u vidu opseg i značaj ovog pitanja i aktuelnih problema, nesrazmjerno je mali (2 strane) mjesta posvećeno opisu postojećeg stanja.

Organizacija državne uprave

Potrebno je predstaviti analizu uvođenja i implementacije novog instituta ”organa uprave u sastavu ministarstva” kako bi se odgovarajuće procijenilo izazovi u vezi sa ovim pitanjem. Potrebno je odgovoriti, na osnovu objektivnih egzaktnih pokazatelja u kojoj mjeri su ispunjeni ciljevi uvođenjaovog instituta u sistem organizacije državne uprave.

Ukoliko postoji dokument koji se navodi kao ”Predlog analize položaja organizacija sa javnim ovlašćenjima” potrebno je dati link na taj dokument, a naročito prenijeti ključne ocjene i zaključke iz tog dokumenta.

Pravo na slobodan pristup informacijama

Osim predstavljanja rješenja sadržanih u važećim propisima, nema ni riječi o uspješnosti ili neuspješnosti. Na kraju ovog potpoglavlja se uopšteo navodi ” izazov predstavlja broj žalbi proriv državne uprave koji ubrzano raste, a jedna od ključnih problema ostaje ćutanje administracije”. Potrebno je objasniti razloge, odnosno uzroke ovih trendova.
Ovo poglavlje je potrebno u cjelosti drugačije koncipirati dominantno u odnosu na podatke: Agencije za zaštitu ličnih podataka i pristup informacijama (AZLP), Upravnog suda i nevladinih organizacija. Ovdje treba imati u vidu da je u AZLP tu toku proces pripreme Analize o stanju u ovoj oblasti, te da izvještaji Agencije navode niz problema u primjeni zakonskih rješenja.

Potrebno je unijeti podatke o stepenu realizacije zakonske obaveze proaktivnog objavljivanja podataka.

Takođe, ovdje je potrebno predstaviti izazove sa kojim se srijeću dva ključna mehanizma za proaktivno objavljivanje podataka o javnim nabavkama (portal) i registra koncesija.

Nadzor nad radom državne uprave

Jedini podatak u cijelom tekstu je onaj o broju presuda koje donese pojedinačni sudija tokom jedne godine (oko 500).

U vezi sa radom upravne inspekcije dat je jedan opisni pasus sa navođenjem da ova ”raspolaže ograničenim kadrovskim i tehničkim kapacitetom”. Nema ni riječi o rezultatima rada Upravne inspekcije niti podataka o ljudskim resursima angažovanim na ovim poslovima.

Opis uloge parlamenta u nadzoru rada vlade je neodgovarajući jer osim prenošenja nekih odredbi iz Poslovnika o radi Skupštine Crne Gore. Ovaj odjeljak treba redefinisati u skladu sa nalazima iz izvještaja Instituta alternativa.[3]

---

[3] Dostupni na:

http://institut-alternativa.org/skups%CC%8Ctina-i-nadzor-izvrs%CC%8Cne-vlasti-u-2014/

http://institut-alternativa.org/poslanicka-pitanja-u-crnogorskom-parlamentu/

http://media.institut-alternativa.org/2015/06/kako-do-uspjesni-istraga-u-skupstini.pdf

Ombudsman

SIGMA i drugi su u svojim analizama naveli ključne nedostatke institucije i rezultata Zaštitnika ljudskih prava i sloboda: mali broj preporuka, polovično postupanje po preporukama, zaštitnik ne prati kako se ispunjavaju preporuke već čeka organe da ga o tome obavijeste.

Dodatno, Zaštitnik nije finansijski nezavisan, a bira se jednostavnom većinom u parlamentu što ga čini politički zavisnim.

Prijedlozi za unapređenje:

- Obezbjeđenje uslova za proaktivniji rad upravne inspekcije.
- Obezbijediti razvoj statistike o slučajevima odgovornosti za štetu (broj slučajeva i nadoknada plaćena).
- Obezbijediti da Upravni sud u upravnom sporu odlučuje u meritumu, osim kad postoji bojazan da se umiješa u pravo diskrecionog odlučivanja.

Poglavlje 5 - Pružanje usluga

Kvalitet usluga

Ovdje se pravilno konstatuje da ”ne postoji sistem mjerenja stepena zadovovljstva korisnika postojećim javnim uslugama” te da ”isto važi i za podatke o blagovremenosti donošenja rješenja i pružanja usluga”. Navedeno je sljedeće ” 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. Nije obezbijeđen sveobuhvatan i iT podržan sistem za praćenje kvaliteta i blagovremenosti usluga. Ne postoji sistematski pristup niti promovisanje alata za upravljanje kvalitetom kakvi su ISO, EFQM ili CAF.”

Smatramo da ovi problemi u daljem tekstu nisu prepoznati kao izazovi na odgovarajući način.

E–uprava

Ovdje je pravilno ukazano na činjenicu da su od 120 servisa, samo 2 ”pravi“ one stop shop. Potrebno je ovu tvrdnju dodatno objasniti kroz navođenje razlika koje prepoznaju međunarodne metodologije. Takođe, konstatovano je da ”dosadašnji razvoj elektronske uprave karakteriše otpor administracije prema promjenama” te se priznaje da i pored namjere da se zakonom utvrdi da sve usluge moraju biti dostupne elektronski do februara 2016.godine ” postavljanje on –line usluge ne ide željenom dinamikom”.
Nedostaje vro važna konstatacija da ”E - servisi su razvijeniji za kompanije nego za građane. One-stop-shops i e-usluge kompletne trenutno postoji samo za poslovne registracije i dobijanje građevinskih dozvola. Ostale e-usluge obično nude samo opšte informacije i neke formulare koji se mogu skinuti. Većina e-usluga još ne dopušta transakcije ili podnošenje online zahtjeva. Dobijanje elektronskog potpisa je skupo, što ograničava pristup građana e-uslugama.”

6. Upravljanje javnim finansijama

Kontrola javnih finansija
(Državna revizorska institucija i budžetska inspekcija)

U ovom segmentu govori se samo o PiFC sistemu, dok su ostale važne oblasti, kao što je rad budžetske inspekcije u Ministarstvu finansija i rada Državne revizorske institucije izostavljene. DRI se pominje kasnije u tekstu, u segmentu o javnim nabavkama. DRi mora biti ili posebna oblast ili dio poglavlja „Kontrola javnih finansija".

Tekst o DRI koji strategija (na pogrešnom mjestu) sadrži je zastario i neprecizan. Kao ključni izazov u radu DRI navedena je „Standardizacija procesa vršenja finansijske revizije, revizija pravilnosti i revizije uspjeha u skladu s iSSAi standardima" što je već odrađeno usvajanjem novih metodoloških uputstava ove godine i izmjenom zakona prethodne godine.

Naš prijedlog je da kao posebne mjere/aktivnosti u oblasti DRI bude definisano uspostavljanje efikasan mehanizam za izvještavanje i praćenje sprovođenja preporuka DRI, od strane Ministarstva finansija.

Takođe, neophodno je da budžetska inspekcija Ministarstva finansija izvještava o svom radu, što sada nije slučaj.

Unutrašnja revizija

Oblast je definisana neprecizno, nema jasno definisanih problema niti argumentovanih mjera za buduće aktivnosti. U opisu problema kao i u definisanju mjera i indikatora, nije dat pregled stvarnih problema koji opterećuju oblast unutrašnje revizije.

Ključne mjere u narednom periodu moraju biti poboljšanje kvaliteta izvještaja unutrašnje revizije i procenat ispunjenosti preporuka unutrašnje revizije. U javnom sektoru trenutno radi 60 unutrašnjih revizora, koji su tokom 2014. godine obavili 114 reviziji i izdali 454 preporuke. Od ukupnog broja izdatih preporuka, manje od pola je sprovedeno, a još skoro 18% tek djelimično.[4] Ovdje treba obratiti pažnju da se radi o statistici koju prijavljuju sami unutrašnji revizori, bez dodatnih provjera, tako da ih ne treba uzimati kao sasvim pouzdane. Poseban problem kod unutrašnje revizije je njena slaba razvijenost kod javnih preduzeća, ali i loša situacija u lokalnim samoupravama.

S obzirom na dosadašnji model rada, u Strategiji treba predvidjeti i izradu analize o svrsishodnosti postojećeg modela unutrašnje revizije u aspektu njegove decentralizovanosti, odnosno, razmotriti mogućnosti uvođenja oblika polu-centralizovanog sistema.

Finansijski menadžment i kontrola menadžerske odgovornosti

Kao jedan od indikatora u ovoj oblasti stoji „Broj datih i broj i procenat realizovanih preporuka unutrašnje revizije", što je bi morao biti dio oblasti Unutrašnja revizija. Među mjerama, više njih se odnosi na uspostavljanje programskog budžeta.

Srednjoročno finansijsko planiranje

[4] Podaci iz Konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PiFC) za 2014. godinu

Mjere u ovoj oblasti koje se odnose na „uvođenje sveobuhvatan sistem srednjoročnog planiranja koji će obezbijediti da se planiranje resursa na centralnom nivou vlasti sprovodi najmanje tri godine unaprijed“ nisu precizno navedene.

Podsjećamo da je novim Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uvedena obaveza pripreme Smjernica makroekonomske i fiskalne politike, koje između ostalog, sadrže granice potrošnje za budžetske korisnike prvog reda za naredne tri godine. Od 2014. godine limiti iz Smjernica su obavezujući, odnosno, moraju se poštovati za prvu narednu godinu, dok su za naredne dvije samo indikativni. U Zakonu o budžetu za 2015. godinu, prekršeni su obavezujući limiti iz Smjernica za više potrošačkih jedinica. Najjasniji slučaj kršenja smjernica je kod Agenciju za nacionalnu bezbjednost, kojoj je budžet povećan za skoro pola miliona u odnosu na 2014. godinu i preko utvrđenog limita iz Smjernica. Slično je i kod Ministarstva za informaciono društvo, kod koga je za preko 2 miliona prekršen limit iz Smjernica. Postoji više ovakvih slučajeva, a kod prekoračenja limita ne radi se o kamatama, otplati dugova, budžetskoj rezervi, donacijama ili kofinansiranju iPA projekata, koji su van limita iz Smjernica.

U ovakvoj situaciji, u kojoj Vlada krši svoju zakonsku obavezu, postavlja se pitanje koji su uzroci problema i šta je to što ova Strategija može donijeti kako bi se situacija popravila. Preporuke i mjere tipa „vlada ne smije kršiti zakon“ su besmislene i ne mogu biti dio Strategije.

Naša preporuka je izrada metodološkog uputstva za izradu Smjernica makroekonomske i fiskalne politike, kojima bi se detaljnije definisalo učešće aktera van Ministarstva finansija u pripremi ovog dokumenta. Ovo učešće se trenutno svodi na raspravu o prijedlogu Smjernica na sjednici Vlade.

Takođe, definisani problem koji se odnosi na to da „Sektorske strategije nijesu harmonizovane i ne sadrže sistemske finansijske informacije“, prirodno pripada prvom prioritetu Strategije: **„Donošenje strategija, monitoring i izvještavanje“.**

Programski budžet

Pitanje razvoja programskog budžeta, posebno imajući u vidu zahtjev Evropske komisije da njegova puna implementacija bude jedan od uslova za sektorsku budžetsku podršku (sector budget support), mora biti poseban cilj u Strategiji.

U tekstu koji je na javnoj raspravi, djelovi mjera iz oblasti programskog budžeta rasuti su u oblastima **Srednjoročno finansijsko planiranje** i **Finansijski menadžment i kontrola menadžerske odgovornosti**.

Kako se radi o velikom i složenom reformskom procesu koji obuhvata rad cijele državne uprave, neophodno je da bude posebno istaknut i obrađen u novoj strategiji, posebno jer nijedan drugi planski/strateški dokument ne sadrži detaljnije mjere vezane za sprovođenje programskog budžeta.

Kao konkretne aktivnosti u ovoj oblasti predlažemo sljedeće:

1) U okviru Ministarstva finansija, potrebno je formirati poseban Odsjek za programski budžet, koji će biti zadužen za razvijanje, tehniku podršku potrošačkim jedinicama u definisanju nefinansijskih elemenata programskog budžeta i baza za buduće trening programe. Odsjek bi bio smješten u okviru postojećeg Direktorata za budžet, odnosno, Direkcije za planiranje budžeta i u početnom periodu bi preuzeo dio službenika iz Odsjeka za budžetske operacije i procjenu fiskalnog uticaja.

2) Pripremiti akcioni plan za implementaciju programskog budžeta za naredne tri godine, u kojem će posebna pažnja mora biti posvećena planu izrade nefinansijskih elemenata

programskog budžeta, u prvom redu “ciljeva programa” i “indikatora” na nekoliko pilot institucija, među kojima se moraju naći MUP i Tužilaštvo.

3) Zbog važnosti za poglavlja 23 i 24 u pregovorima sa Evropskom unijom, ali i pogodnosti za razvoj indikatora zbog prirode rada i postojanja statističke evidencije dosadašnjeg rada, potrošačke jedinice Tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da budu izabrane kao pilot institucije u kojima će se u najskorijem roku:
1) Fragmentisati programska struktura tako da odražava različite segmente rada institucija uz izbjegavanje neproporcionalnih razlika u odnosu visine budžeta među njima (izbjegavanje dominantnih programa koji oduzimaju više od 50% ukupnog budžeta jedinice),
2) Postaviti jasni ciljevi budžetskih programa,
3) Na osnovu postojećih podataka koji se prikupljaju, definisati indikatori učinka.

4) Donijeti novu Odluku o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, koja će, za razliku od trenutno važeće, obuhvatiti sljedeće:
- Definiciju indikatora učinka i način njihove izgradnje, kroz odnos same potrošačke jedinice i Ministarstva finansija,
- Precizirati postupak formiranja novih budžetskih programa i eventualnu ulogu Ministarstva finansija u odobravanju takve odluke, uz promjenu smjernica za izradu nefinansijskog sadržaja programskog budžeta tako da potrošačke jedinice ne budu usmjerene ka stvaranju previše uopštenih programa,
- Sadržaj izvještaja o realizaciji programskog budžeta.

5) izmijeniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u pogledu definicije sadržaja prijedloga Zakona o budžetu i prijedloga Zakona o završnom računu budžeta koji se dostavljaju Skupštini (članovi 34 i 68) tako da se propiše obaveza dostavljanja poslanicima svih nefinansijskih elemenata programskog budžeta.[5]

[5] Više informacija o predloženim opcijama i argumentaciji su dostupne u studiji instituta alternativa: „Kako budžetirati reforme - Programski budžet za policiju i tužilaštvo“, dostupna na: http://institut-alternativa.org/kako-budzetirati-reforme-programski-budzet-za-policiju-i-tuzilastvo/