



CRNA GORA - PREDVODNIK KOJI ZAOSTAJE

REZULTATI REGIONALNOG PRAĆENJA REFORME JAVNE UPRAVE

institut alternativa

Ana Đurnić, Marko Sošić



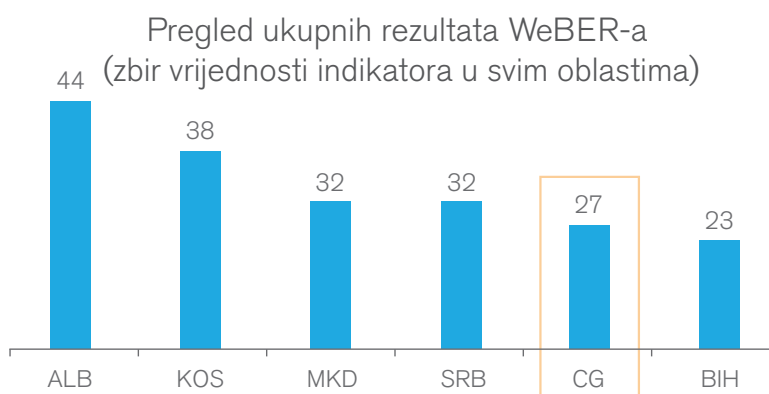
This project is financed by
the European Union



Kingdom of the Netherlands

Prema rezultatima praćenja reforme javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana, Crna Gora je daleko od regionalnog predvodnika. Ukupan broj poena dodijeljen u svih šest oblasti reforme javne uprave svrstavaju Crnu Goru na peto mjesto od šest zemalja koje su praćene - jedino je Bosna i Hercegovina ostvarila gori rezultat.¹

Crna Gora je najbolje ocjene ostvarila u oblasti strateškog okvira reforme javne uprave, a najgore u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole.



Strateški okvir reforme javne uprave

Strateški okvir reforme javne uprave (RJU) je jedina oblast WeBER praćenja u kojoj Crna Gora bilježi bolje rezultate od ostalih zemalja regiona. To je uglavnom zbog toga što su predstavnici organizacija civilnog društva uključeni u centralno tijelo za nadzor sprovođenja Strategije, Savjet za reformu javne uprave, a dijelom i zbog održavanja javnih rasprava u pripremi ključnih strateških dokumenata vezanih za RJU.

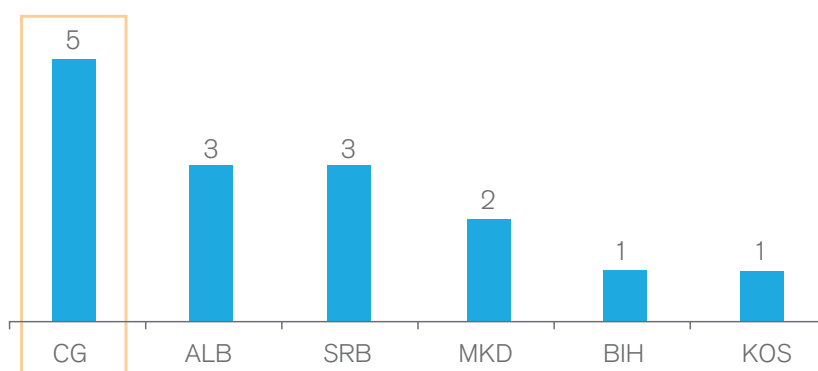
Nivo i intenzitet konsultacija sa organizacijama civilnog društva u pripremi raznih strateških akata vezanih za

¹ Cjelokupni rezultati WeBER regionalnog izvještaja, detaljni nacionalni izvještaj za Crnu Goru (čiji je ovaj papir sažetak), kao i regionalna baza podataka za sve indikatore koji su praćeni, su dostupni na internet stranici WeBER projekta (www.par-monitor.org) i Instituta alternativa (www.institut-alternativa.org).

RJU (Strategija RJU, Program reforme upravljanja javnim finansijama i Strategija razvoja informacionog društva) su varirali – fokus je uglavnom bio na Strategiji RJU, a najmanje na Programu reforme upravljanja javnim finansijama. Pored stepena aktivnosti organa, razlog ove razlike je i u nivou interesovanja među OCD za pojedine dokumente. Konsultacije zainteresovane javnosti održavne su za Strategiju RJU i za Strategiju razvoja informacionog društva 2016-2020, ali ne i za Program reforme upravljanja javnim finansijama. Dodatne javne rasprave (nakon završetka formalnog procesa) održane su samo za Strategiju RJU. U procesu izrade ključnih dokumenata RJU, komentari i sugestije organizacija civilnog društva uglavnom su razmatrani, ali su rijetko bili suštinski prihvaćeni, dok su izvještaji sa javnih rasprava bili nedovoljno detaljni, nejasni i neargumentovani u pogledu razloga zašto određeni prijedlozi nisu bili prihvaćeni.

Kada je riječ o nadzoru sprovođenja Strategije RJU i učešću OCD, administrativno tijelo za koordinaciju RJU ne uključuje predstavnike OCD, za razliku od Savjeta za RJU. Formalni uslovi za rad Savjeta su napredniji u odnosu na slična tijela u regionu. Međutim, uloga i uticaj Savjeta na ključne procese RJU, kao i njegov suštinski doprinos dokumentima o kojima raspravlja ocjenjuje se kao zanemarljiv.

Pregled regionalnih rezultata u oblasti strateškog upravljanja reformom javne uprave



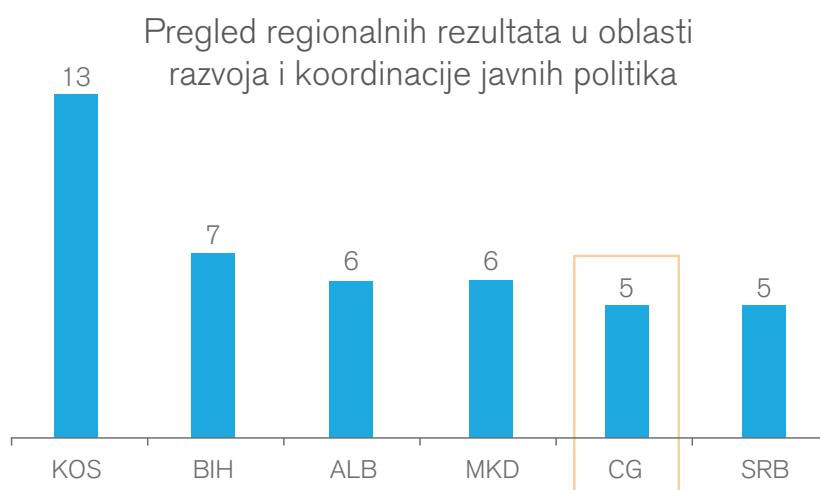
Razvoj i koordinacija javnih politika

Vlada redovno objavljuje informacije o svojim aktivnostima, iako nema praksu izvještavanja o aktivnostima radnih tijela Vlade. Kvartalni izvještaji o radu Vlade daju samo suvoparni pregled normativne aktivnosti, u potpunosti lišen bilo kakvih kvalitativnih ocjena ili informacija o učinku rada Vlade. Samo 7,5% organizacija civilnog društva u Crnoj Gori smatra da postoji direktna veza između Plana rade Vlade i stvarnih dešavanja u konkretnim oblastima javnih politika, što je najniži procenat u regionu. Tek polovina izvještaja o sprovođenju centralnih planskih dokumenata je javno dostupna.

Objavljivanje materijala sa sjednica Vlade je problematično u pogledu postupanju sa povjerljivim materijalima koji su na dnevnom redu, o kojima javnost ne zna ni da su bili raspravljani na sjednicama. U slučajevima kada se na sjednici raspravlja o nekom materijalu koji je označen nekim stepenom tajnosti, ne samo da taj materijal neće biti objavljen na portalu sjednica Vlade, već se neće pominjati ni u dnevnom redu sjednice.

Organizacije civilnog društva u Crnoj Gori imaju dosljedno najkritičniji stav u regionu o načinu na koji su uspostavljeni i kako se sprovode postupci javnih rasprava. Prema mišljenju organizacija civilnog društva, pravni okvir javnih rasprava u Crnoj Gori ne obezbjeđuje uslove za djelotvorno uključivanje javnosti u procese donošenja odluka, a i sa ovako definisanim procedurama postoje značajni problemi u sprovođenju. Veoma mali broj organizacija (4,6%) u Crnoj Gori smatra da nadležna ministarstva prihvataju njihove prijedloge, dok njih 67,5% izjavljuje da rijetko ili nikada ne dobijaju povratne informacije o komentarima koje su podnijele tokom javne rasprave. U regionu, upravo organizacije iz Crne Gore tvrde da dobijaju najmanje povratnih informacija o njihovim prijedlozima tokom rada u radnim grupama.

Kada je riječ o pristupačnosti propisa, ključni problem je komercijalizacija prečišćenih verzija zakonskih tekstova od strane Službenog lista, koji naplaćuje pristup čak i drugim državnim institucijama. Procedure i nadležnosti za pripremu prečišćenih verzija zakonskih akata nisu regulisani.



Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Primjena novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima počela je 1. jula 2018, što je učinilo da period praćenja obuhvati i stari i novi zakon u različitim aspektima indikatora. U svim slučajevima analizirane su odredbe oba zakona, a naglašene novine koje je uveo novi Zakon.

Dostupnost podataka o službeničkom sistemu u Crnoj Gori je ograničena. Jedini dokument u kojem se mogu pronaći osnovni zvanični podaci vezani za službenički sistem je Kadrovski plan, koji se ne objavljuje redovno, iako je to zakonska obaveza. On ne sadrži podatke o broju i strukturi osoblja angažovanog po ugovorima izvan opsega Zakona o državnim službenicima i namještenicima, niti o rodnoj strukturi javne službe. Nema posebnog godišnjeg izvještaja o državnoj službi, a godišnji izvještaj Uprave za kadrove ne obuhvata pitanja kao što su razvoj karijere (napredovanje), zarade, pitanja i mjere vezane za korupciju/integritet, disciplinske postupke i odluke niti kvalitativne ocjene stanja u državnoj službi, profesionalizaciji, unapređenje kapaciteta ili depolitizaciji.

Broj privremeno angažovanih za obavljanje zadataka iz djelokruga državne službe nije zakonom ograničen. Zakon o državnim službenicima i namještenicima predviđa da se isti postupak zapošljavanja primjenjuje i na zaposlene

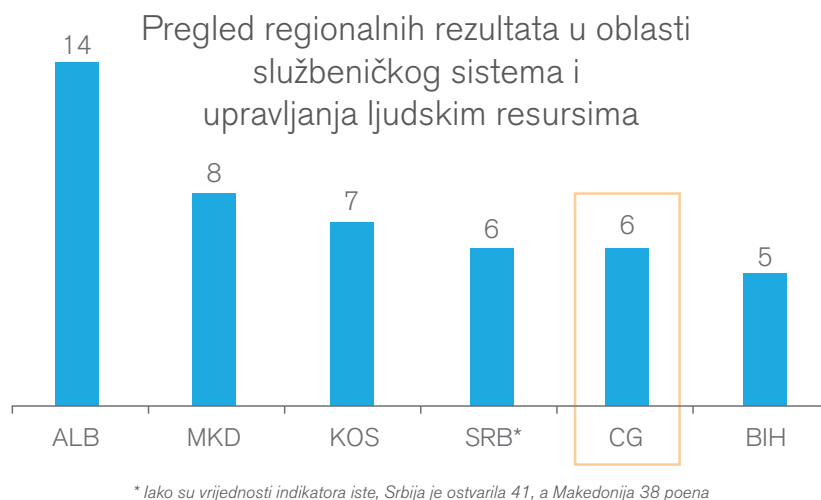
na određeno vrijeme, ali postoje izuzeci kod zapošljavanja koji se obavljaju bez otvorenog i transparentnog postupka. Kod trajanja ugovora na određeno vrijeme, postoje zakonska ograničenja, ali su isuviše fleksibilna i dozvoljavaju da drugi zakoni produže te rokove.

Vlada nije obavezna da imenuje prvorangirano lice na javnom konkursu za rukovodeće pozicije. Komisija za kadrovska i administrativna pitanja, čiji rad nije transparentan, ima nadležnosti za provjere u vezi sa imenovanjima, koje nisu predviđene Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Polovina imenovanja rukovodnog kadra tokom perioda monitoringa vršena su bez postupka javnog konkursa. Postoji tendencija za produžavanje mandata vršilaca dužnosti usvajanjem nove odluke o imenovanju nakon isteka roka, na taj način zaobilazeći zakonsko šestomjesečno ograničenje.

Analiza pravnog okvira i uzorka javnih oglasa pokazuje da isti sadrže više „nerazumnih“ prepreka za kandidate za posao, kako po Zakonu koji se primjenjivao do jula 2018. godine, tako prema onom koji je trenutno na snazi.

Sistem za nagrađivanje državnih službenika, kako je definisan Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ocijenjen je kao djelimično jednostavno strukturiran, uglavnom zbog značajnih izuzetaka od klasifikacije platnih razreda, kako što je izuzetan kadar, bez preciznih kriterijuma. Sistem nagrađivanja je postavljen tako da može značajno uvećati konačnu zaradu, preko sistema dodataka čije su vrijednosti u određenim slučajevima nejasne, ostavljene da se uredi kolektivnim ugovorima, bez propisivanja uzajamne isključivosti nekih od tipova dodataka.



Odgovornost

Prema metodologiji WeBER-a u oblasti odgovornosti, Crna Gora je po rezultatima na začelju u regionu, dijeleći posljednje mjesto sa Makedonijom.

Organizacije civilnog društva smatraju da je kvalitet zakonskog okvira i prakse u oblasti slobodnog pristupa informacijama na niskom nivou. Samo oko jedne petine NVO smatra da uprava evidentira i dokumentuje dovoljno informacija za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Crnogorske nevladine organizacije su najkritičnije

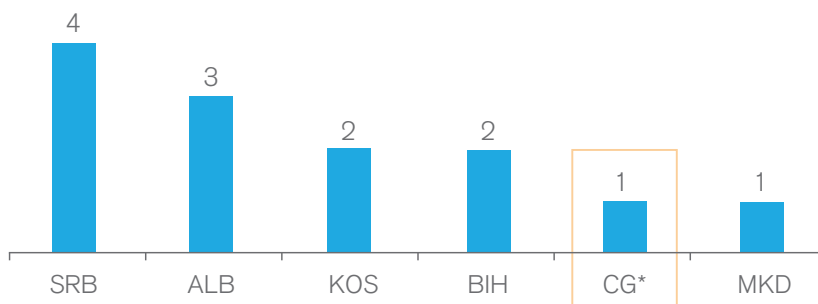
u regionu u pogledu izuzetaka od javnog karaktera informacija, kako u pogledu njihovog zakonskog određenja, tako i primjene. Prema percepciji NVO, rokovi za odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama najčešće se krše u Crnoj Gori, a pristup informacijama se najviše naplaćuje. NVO su bile posebno i dosljedno kritički nastrojene prema radu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, čiji rad je najlošije ocijenjen u regionu. Agencija je posebno kritikovana da ne postavlja dovoljno visoke standarde prava za slobodan pristup informacijama, kao i zbog nedjelotvornosti njenih mjera i sankcija.

U pogledu proaktivnog informisanja javnosti, postoje značajni nedostaci u praksi institucija. Informacije o linijama odgovornosti institucija su sasvim odsutne. Postoje velike razlike u tome koliko institucije vode računa o ažurnosti dokumentacije na svojim internet stranicama. Objavljivanje analitičkih materijala je rijetko, sa primjetnim nedostatkom obrazaca za ocjenu uticaja propisa od strane ministarstava. Iako je uglavnom redovno i lako dostupno, godišnje izvještavanje o radu slabije funkcioniše kod organa u sastavu. Budžetske informacije se obično ne objavljuju na internet stranicama, a i u rijetkim slučajevima kada postoje, nisu ažurirane nakon izmjena budžeta. Organigrami koji predstavljaju strukturu institucija u većini slučajeva nisu dostupni, a i kada jesu, nisu ažurirani u skladu sa posljednjom verzijom pravilnika o organizaciji i sistematizaciji.

U pogledu otvorenih podataka, izuzev Ministarstva finansija, nijedna od posmatranih institucija ne objavljuje bilo kakve baze podataka u mašinski čitljivim formatima.

Većina ključnih dokumenata ispunili su uslove dostupnosti (iakoća pronalaženja i pristupa na internet stranicama institucija). Sa druge strane, institucije ne ulažu napore u predstavljanje informacija i dokumenata na način koji bi običnim građanima bio lakši za razumijevanje.

Pregled regionalnih rezultata u oblasti odgovornosti



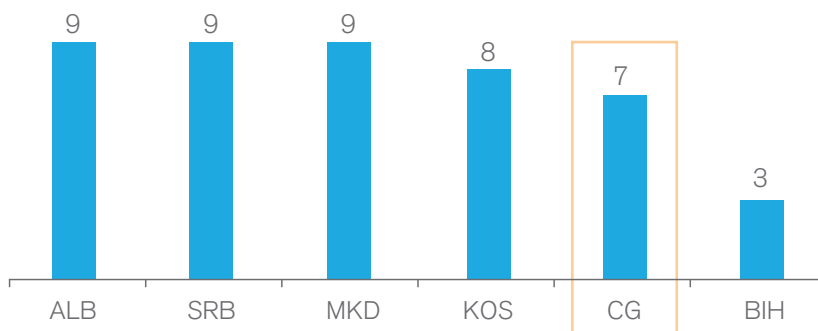
**Iako su vrijednosti indikatora iste, Crna Gora je ostvarila 16, a Makedonija 11 poena*

Pružanje usluga

Samo 38% građana Crne Gore smatra da je odnos sa upravom u protekle dvije godine postao lakši, što je drugi najgori rezultat u regionu (rezultat je gori samo u BiH). Samo jedna trećina crnogorskih građana je svjesna da uprava pruža i elektronske usluge.

Kada je riječ o dostupnosti upravnih usluga osobama sa invaliditetom i drugim ranjivim grupama stanovništva, rezultati percepcije OCD u cijelom regionu pokazuju izuzetno nizak nivo zadovoljstva postojećim stanjem. Između ostalog, samo 2,6% anketiranih OCD smatra da je pružanje administrativnih usluga prilagođeno potrebama ranjivih grupa, a isti procent izjavljuje da se „veoma slaže” sa iskazom da je osoblje koje radi na pružanju upravnih usluga obučeno da radi sa ranjivim grupama. Internet stranice pružalaca upravnih usluga koji su bili dio posmatranog uzorka većinom ne pružaju osnovne proceduralne informacije niti pristupačne smjernice o tome kako se usluge mogu ostvariti (uz Poresku upravu kao jedini izuzetak). U vezi sa prikazivanjem troškova, od posmatranih pružalaca usluga, samo Ministarstvo unutrašnjih poslova je transparentno po pitanju troškova svojih usluga. To je posebno problematično u slučaju Poreske uprave, koja nije dovoljno otvorena u pogledu troškova pristupa nekim od njenih usluga koji zahtijevaju posjedovanje digitalnog sertifikata.

Pregled regionalnih rezultata u oblasti pružanja usluga



Upravljanje javnim finansijama

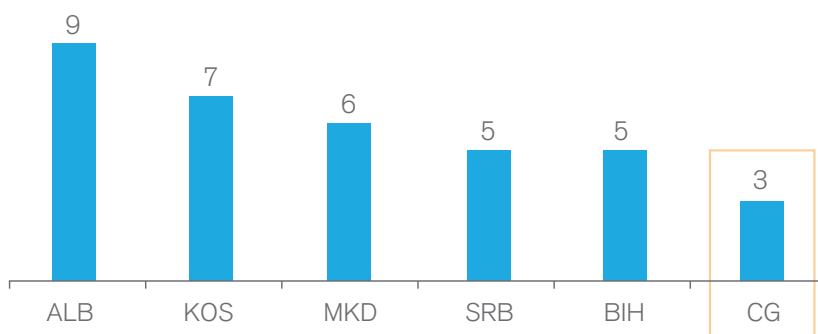
Ocjena transparentnosti i dostupnosti informacija, kao i eksterna komunikacija i proaktivni pristup prilagođen građanima u ključnim oblastima upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, pokazala je manjak napora i znatne nedostatke.

Raspoloživost i transparentnost ključnih budžetskih dokumenata u Crnoj Gori su ograničeni. Ne postoji posebni segment internet stranice gdje se može pristupiti usvojenim zakonima o budžetu (i njihovim izmjenama i dopunama), kao ni izvještajima o izvršenju budžeta. Mjesečna ili bilo koja druga vrsta izvještavanja o izvršenju budžeta tokom godine od strane Ministarstva finansija nije zakonska obaveza. Iako postoje neredovnih izvještavanja tokom godine, ništa od toga se ne podnosi Skupštini, a izvještaji koji se izrađuju ne prikazuju budžetske podatke u svim trima budžetskim klasifikacijama (organizacionoj, funkcionalnoj, ekonomskoj). Budžetski izvještaji sa kraja godine ne sadrže podatke o učinku, budući da nisu postavljeni ciljevi učinka, da indikatori nisu precizno definisani i da nema sveobuhvatnih podataka o rezultatima rashoda. Trenutno ne postoji zvanična verzija godišnjeg budžeta prilagođena građanima (citizen's budget). Jedini zvanični pokušaj bila je zastarjela i nepotpuna vizualizacija godišnjeg budžeta za 2014. godinu. Budžetski podaci se ne objavljuju u bilo kom mašinski čitljivom formatu.

Dostupnost i saopštavanje bitnih dokumenata i informacija o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (PIFC) javnosti i drugim zainteresovanim stranama su na veoma niskom nivou. Centralna jedinica za harmonizaciju ne objavljuje rezultate pregleda kvaliteta unutrašnje revizije. Samo dva ministarstva objavljuju bilo kakve informacije o finansijskom upravljanju i kontroli. Centralna jedinica za harmonizaciju nije proaktivna u promociji unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru ili njenih efekata u bilo kom obliku (intervjui, saopštenja za štampu, promotivni materijali, sažeci prilagođeni građanima ili društveni mediji). Sa druge strane, Skupština je sasvim isključena iz nadzora sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i ne razmatra godišnji konsolidovani PIFC izvještaj.

Komunikacija Državne revizorske institucije (DRI) i saradnja sa civilnim društvom nisu razvijeni. DRI nema posebnu komunikacionu strategiju, iako ima određene široko postavljene komunikacione ciljeve unutar razvojne strategije. Što se tiče osoblja za komunikaciju, situacija je bolja na papiru nego u praksi, budući da nisu popunjena sva mjesta planirana sistematizacijom. Sa izuzetkom sporadičnih konferencija za štampu, tokom perioda monitoringa, DRI nije koristila društvene mreže za promociju svog rada, niti je koristila promotivne materijale, javne kampanje ili vizualizaciju podataka. Izvještaji DRI u značajnoj većini ne sadrže sažetke prilagođene građanima. Nema kanala kroz koje bi građani podnosili pritužbe ili inicijative DRI. Kada je riječ o saradnji sa civilnim društvom (koja bi išla dalje od odgovaranja na zahtjeve za slobodan pristup informacijama), istraživanje ne pokazuje interesovanje ili aktivnosti od strane DRI.

Pregled regionalnih rezultata u oblasti upravljanja javnim finansijama



Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Kraljevine Holandije. Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost autora i ne održava nužno stavove donatora.

