

Institut alternativa

(ime i prezime fizičkog lica/naziv organa, organizacije ili udruženja koji dostavlja primjedbe, predloge i sugestije, kontakti)

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija

(naziv ministarstva kojem se dostavljaju primjedbe, predlozi i sugestije)

PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE

Nacrt Strategije za reformu javne uprave za period 2022 – 2026. godine

(naziv nacrta zakona, odnosno strategije na koji se odnose primjedbe, predlozi i sugestije)

Primjedba/predlog/sugestija 1: U okviru cilja „profesionalizacija javne uprave“, neophodno je jasno prepoznati pokazatelje koji će stvoriti nužne pretpostavke za ostvarivanje ovog cilja, a to su: **1) izmjena i primjena unaprijedenog ZDSiN-a**, kroz unapređenje postupaka provjere sposobnosti, ukidanje diskrecionog prava izbora bilo kog sa liste od tri kandidata i ukidanje naknadnog neregulisanog razgovora prije donošenja konačne odluke o izbor, transparentnije izvještavanje o provjeri sposobnosti, naročito sa usmenih intervjuja, koje sada u potpunosti izostaje, kao i **2) proširivanje opsega unaprijedenih pravila iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima na agencije i druga nezavisna regulatorna tijela, i javne ustanove** za koje se u postupku zakonskih izmjena ne utvrdi da usljed specifičnosti zahtijevaju da budu predmet posebnog zakona.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Postoji veliki **raskorak** između onoga što su prepoznati problemi politizacije i neprimjerenih uticaja na zapošljavanje u javnoj upravi i apsolutnog izostanka prioriteta i aktivnosti u Nacrtu strategije u tom pogledu. Iako Nacrt prepoznaje i kritike Evropske komisije u tom dijelu, izostaju ciljevi, pokazatelji i aktivnosti koji bi odgovorili na prepoznate izazove. Institut alternativa je u svojim publikacijama ukazivao na nedovoljnu razrađenost postupaka provjere sposobnosti i preširoka diskreciona prava. Smatramo da bez odgovora na ove izazove nema nema zapošljavanja na osnovu zasluga i profesionalizacije javne uprave, koja za sada stoji samo kao neki deklarativni izraz bez sadržine u strategiji.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Izdavanja za bruto zarade, ugovore o djelu, kao i ostala lična primanja uključiti među finansijske pokazatelje u okviru operativnog cilja koji se odnosi na “optimalnu i efikasnu javnu administraciju”. Takođe, Fiskalnom strategijom se predviđa program sporazumnog prekida radnog odnosa uz otpremninu kao plod funkcionalnih analiza, što nije pomenuto u Strategiji. Pojasniti pokazatelj koji se odnosi na udio participacije zaposlenih u javnoj upravi.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: Jedan od ciljeva optimizacije treba da bude i **racionalizacija troškova za ljudske resurse u javnom sektoru**. Ranije smo upozorili da je i uz najavljeni program “Evropa, sad” izostavljena jasna projekcija i analiza dugoročnijeg uticaja na izdatke za bruto zarade zaposlenih u javnom sektoru. U analizi koja prati plan, ukazuje se da se troškovi u okviru ukupnog fonda bruto zarada povećavaju po osnovu zarada zaposlenih koji ostvaruju pravo na minimalnu neto zaradu od 250€ do visine minimalne neto zarade od 450€. Koliko je broj zaposlenih koji sada prima iznos manji od 450 eura u javnom sektoru, i kako će se redistribucija neto i bruto iznosa zarada za ostale kategorije zaposlenih odraziti na ukupne izdatke? Ovi podaci treba jasno da budu predstavljeni u odnosu na polazne osnove i ciljane vrijednosti, kako bi se finansijski efekat i samog programa *Evropa, sad* ali i međuzavisnih mjera iz reforme javne uprave mogao pratiti. Takođe, s obzirom na da optimizacija podrazumijeva smanjenje broja ugovora o djelu, konsultanskih, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, neophodno je prikazati zvanični podatke o polaznim osnovama i jasno planirati smanjenja troškova povezanih sa sklapanjem ovih ugovora.

Kod indikatora o navodnom udjelu javne uprave od 32% u ukupnoj zaposlenosti, nije naveden izvor podataka niti je jasno da li uključuje ili ne javna preduzeća.

Primjedba/predlog/sugestija 3: Fazno sprovođenje funkcionalnih analiza jasno povezati sa ciljevima smanjenje broja zaposlenih i optimizacijom javne uprave (aktivnosti 3.3.5 i 3.3.6)

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3: Preporuka IA data na sastancima u okviru Savjeta za reformu javne uprave je usvojena kroz planiranje izrada funkcionalnih analiza u fazama. Ipak, neophodno je odrediti i jasno predstaviti u Strategiji prioritete u sprovođenju funkcionalnih analiza na način da objedine kumulativno kriterijume najbrojnijih javnopravnih organa, i kriterijum nepridržavanja mjera iz ranijeg plana optimizacije. U okviru aktivnosti 3.3.6. **neophodno je kao pokazatelj uvrstiti i smanjenje broja zaposlenih u najbrojnijim organima u skladu sa preporukama funkcionalnih analiza. U suprotnom, funkcionalne analize mogu biti skup poduhvat od procijenjenih pola miliona eura koji neće dovesti do očekivanih rezultata.**

Primjedba/predlog/sugestija 4: Strategija sadrži previše aktivnosti i pokazatelja, koji bi trebalo da predstavljaju redovne a ne strateške aktivnosti ili koje bi trebalo da su već sprovedene u okviru pripreme strategije. Neophodno je revidirati određene pokazatelje na način da umjesto nepotrebnih analiza i obuka, ukažu na njihove ciljeve ili efekte.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4: Aktivnosti i pokazatelji, kao što su „Analiza urađena o razlozima nerealizacije preporuka Ombudsmana od strane organa javne uprave i prezentovana, Analiza kvaliteta dosadašnjih kadrovskih planova, Razvijena analiza biznis procesa sa preporukama o daljem razvoju komponenata Kadrovskog informacionog sistema, Analiza o stanju upravljanja ljudskim resursima u kadrovskim jedinicama na lokalnom nivou, Analiza žalbenog postupka i drugih postupaka koje sprovodi Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Analiza unutrašnje organizacione strukture AZLP i procesa (odnos Savjeta i stručne službe) s preporukama za poboljšanje, analiza funkcionisanja informacionog sistema iz člana 41/2 ZSPI, Izrađena analiza i identifikovani ključni organi vlasti koji imaju najveći broj zahtjeva za pristup informacijama i najveći broj žalbi (najmanje 10 organa), Analiza potrebe za poboljšanjem funkcionalnosti portala otvorenih podataka“, su najočigledniji primjeri aktivnosti ili pokazatelja koji su ušli u Strategiju a trebalo je da joj prethode kako bi se suštinski unaprijedilo stanje u određenim oblastima. Sve nadležne institucije bi u okviru svojih primarnih nadležnosti praćenja zakona trebalo da imaju sve neophodne podatke i analize, koje je trebalo da posluže kao osnova za formulisanje suštinski strateških aktivnosti. Ista primjedba se odnosi i na obuke, koje bi umesto *ad hoc* pristupa, koji je dugoročno neodrživ, trebalo da uđu u redovne programe obuka koje priprema Uprava za kadrove, jer su to pomoćne a ne primarne aktivnosti kojima treba da se ostvare određeni strateški ciljevi.

Primjedba/predlog/sugestija 5: Neophodno je u postojećim indikatorima odrediti ambicioznije ciljne vrijednosti, naročito u onim indikatorima prikazanim u obrazloženju ove sugestije.

Obrazložene primjedbe/predloga/sugestije 5:

Za vrijeme trajanja ove strategije očekujemo da:

- smanjimo broj upravnih akata koja su poništena od strane upravnog suda za 2%;
- sa se za 1% smanji udio duga JLS u njihovim prihodima;
- sa za 0,4% poboljšamo stepen izraženog zadovoljstva uslugama kod građana;
- da upravni spor traje "samo" 12 mjeseci dana, umjesto 17 mjeseci kao sada;
- da 20% povećamo udio kvalitetno odrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA, za 12% udio primjene Model standardnog troška;
- za 3% ćemo smanjiti sredstva koja gubimo prinudnom naplatom po izgubljenim sporovima;

- kod ocjenjivanja radnog učinka, nadamo se da ćemo 2026. godine utvrditi polaznu osnovu o broju zaposlenih kod kojih se zaposleni ocjenjuju po unaprijeđenom sistemu - ne da će ih biti u nekiom procentu nego da ćemo uopšte znati koliko ih je.

Čak i da se ostvare, ovi pokazatelji nijesu reformski i ne dovode do opipljivih koristi za građane i građanke.

Primjedba/predlog/sugestija 6: Jasno navesti izvore podataka za praćenje realizacije svih indikatora.

Obrazložene primjedbe/predloga/sugestije 6: Nenavodenje jasnih izvora podataka za praćenje realizacije ostavlja prostor za različita tumačenja i biranje najpovoljnijih rezultata tokom izvještavanja.

Primjedba/predlog/sugestija 7: Predstaviti polazne osnove za sve pokazatelje za koje je to moguće.

Obrazložene primjedbe/predloga/sugestije 7: Iako, primjera radi, postoji polazna osnova za stepen proaktivnog objavljivanja informacija u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, ona nije navedena u Nacrtu strategije.

Primjedba/predlog/sugestija 8: Unaprijediti aktivnosti i pokazatelje u vezi sa ciljem „planiranje politika sa građanima i za građane“.

Obrazložene primjedbe/predloga/sugestije 8: „U okviru ovog cilja, samo jedan indikator je suštinski usmjeren “za” građane, koji se tiče javnih rasprava, ali nije detaljnije razrađen.

Primjedba/predlog/sugestija 9: Brisati pasus koji se odnosi na javna preduzeća: „*Preduzeća u većinskom vlasništvu države i privredna društva nisu prepoznata kroz obuhvat ovog strateškog dokumenta. Privredna društva na centralnom nivou su predmet nadzora rada posebno osnovanog privrednog društva „Montenegro Works“ [1] od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja (MFSS), koje se bavi praćenjem i analizom finansijskog stanja u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i stručnom podrškom u sprovođenju reformi radi efikasnijeg upravljanja. Kako bi pristup ove reforme bio istovjetan na centralnom i lokalnom nivou, u opseg ovog dokumenta nisu uključena privredna društva koje osniva opština, obzirom da se radi o društvima koja funkcionišu po tržišnim principima, ostvaruju profit i nisu prepoznata kroz budžet jedinica lokalne samouprave, kao što je to slučaj sa javnim ustanovama.*“

Obrazložene primjedbe/predloga/sugestije 9: Ovaj pasus je netačan jer pretpostavlja postojanje pravnog okvira koji još uvijek ne postoji.

Primjedba/predlog/sugestija 10: Pokazatelj koji se odnosi na „*iznos sredstava koji je prinudno naplaćen u radnim predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko pravnih interesa*“, treba da bude dopunjen tako što će se ciljana vrijednost u 2026. podići na potpuno smanjenje ovih troškova (100%). Novi indikator vezan za smanjenje ukupnog iznosa sredstava koja se isplaćuju iz budžeta na osnovu izgubljenih sporova (redovno isplaćenih po pravosnažnim presudama) takođe treba predvidjeti.

Obrazložene primjedbe/predloga/sugestije 10: S obzirom da je u direktnoj nadležnosti državnih organa koje zastupa Zaštitnik i da je jedan od ključnih pokazatelja njihove odgovornosti, ne vidimo razlog za ovako skromno definisanje navedenih pokazatelja.

Primjedba/predlog/sugestija 11:

Prijedlog aktivnosti za cilj 3.3. optimalna i efikasna javna uprava: "Uspostavljanje javnog registra ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o pružanju ekspertske-konsultantskih usluga koje su organi zaključili sa naznačenim neto iznosima naknade po mjesecu i trajanju, opisima poslova i statusom izvršenja (u toku, okončan ili raskinut)."

Primjedba/predlog/sugestija 12:

Unaprijediti izvještavanje o sprovođenju Strategije - Proizvodnja podataka o indikatorima za postizanje strateških ciljeva 52 indikatora u 14 operativnih ciljeva od strane različitih institucija treba da bude redovna i ne samo na godišnjem nivou, kao što je bio slučaj ranije. Zakašnjelo izvještavanje je bilo jedna od prepreka balogovremenih usmjeravanja reforme i ispravljanja uočenih problema u implementaciji. Potrebno je predvidjeti obavezu pilot izvještavanja u realnom vremenu kroz vizuelizaciju ciljeva strategije na internet stranici MJU uz redovno ažuriranje i na nivou indikatora i sprovedenih aktivnosti, uz redovno "tradicionalno izvještavanje", tj, izvještaje o presjeku stanja.

Stevo Muk

Predsjednik Upravnog odbora

Institut alternativa

Potpis podnosioca primjedbi, predloga i sugestija