



**CRNA GORA
MINISTARSTVO JAVNE
UPRAVE DIGITALNOG
DRUŠTVA I MEDIJA**



Završni izvještaj o implementaciji
Strategije reforme javne uprave
2016 –2020, sa osvrtom na
aktivnosti za 2020. godinu

MART 2021.

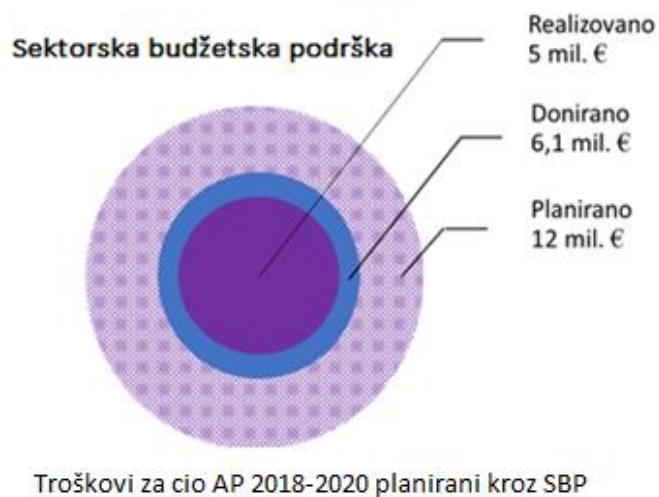
UVODNI REZIME

Aktivnosti

Rezultati



Prikaz ukupnog broja podaktivnosti od 43 i nivoa realizacije po odgovornim institucijama za 2020. godinu



KLJUČNI IZAZOVI U IMPLEMENTACIJI STRATEGIJE RJU

- pandemija koronavirusa i promjena načina rada
- ambiciozno postavljeni rokovi
- nedovoljna povezanost izmedju planiranih aktivnosti i postavljenih indikatora
- izostanak proaktivnog postupanja Savjeta za reformu javne uprave
- opterećenost administracije obimnim normativnim aktivnostima

OSTVARENI INDIKATORI USPJEHA 2016-2020

94,4% ministarstava proaktivno objavljivalo informacije

Povećanje zakonitosti upravnih akata sa **44,57%** u 2016. godini na **20,33%** u 2020. godini

Poboljšana zakonitost u radu AZLP sa **77%** u 2016. godini na **8,19%** u odnosu na 2020. godinu

Smanjen je broj tužbi u Upravnom sudu za **20,50%**

55% građana zadovoljno efikasnošću administrativnih procedura

98% online prijava poreza

Razmjena podataka između državnih organa preko JSERP-a uvećana za 6 puta u 2020. godini (**1.809.672**)

Broj servisa na Portalu eUprava povećan za **308%** u odnosu na 2016.

Uvedena provjera kompetencija i elektronsko testiranje kandidata

99% institucija ima kadrovske planove u skladu sa zakonskim rokom

ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE

PRUŽANJE USLUGA

SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE

STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST

Donijet prvi srednjoročni program rada Vlade 2018-2020.

Uspostavljen sistem strateškog planiranja

Ukupna usklađenost strateških dokumenata u 2020. godini je iznosila **69%**

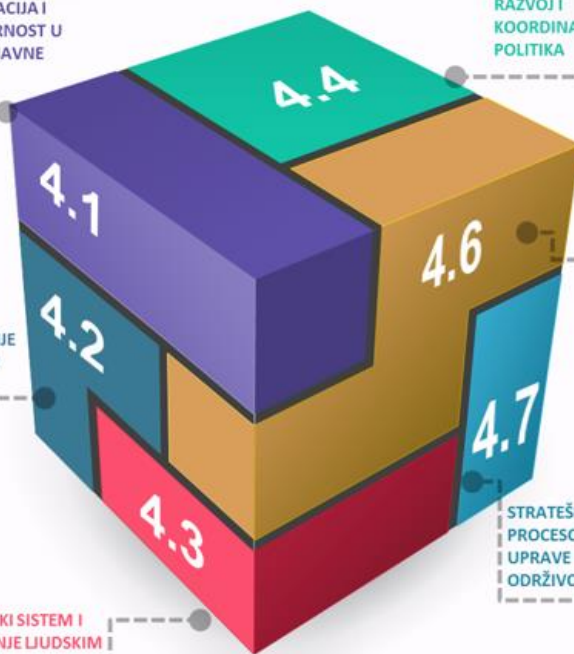
20% smanjenje broja strateških dokumenata

Poboljšana transparentnost lokalnih finansija www.lokalnefinansije.me

Sve jedinice lokalne samouprave uspostavile unificiran sistem za upravljanje ljudskim resursima

Uspostavljen mehanizam za praćenje procesa javne uprave

Izrađena evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020.



SADRŽAJ

01

OPŠTE INFORMACIJE

04

02

INFORMACIJA O STATUSU INDIKATORA USPJEHA (PREGLED OSTVARENIH STATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVA)

05

03

FINANSIJSKA ODRŽIVOST PROCESA REFORME JAVNE UPRAVE

13

04

NALAZ EVALUACIJE

52

05

TABELA - ANEKS AKCIONOG PLANA ZA 2020. GODINU

56

06

PREPORUKE ZA NAREDNI CIKLUS PLANIRANJA POLITIKA

71

I OPŠTE INFORMACIJE

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je, u saradnji sa ključim institucijama uključenim u proces reforme javne uprave, u cilju kontinuiranog praćenja procesa reforme javne uprave u Crnoj Gori, a shodno Uredbi o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenta¹ i Metodologiji razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja dokumenata², kao i Smjernicama³ za monitoring i izvještavanje o primjeni Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godine, pripremlilo **Završni izvještaj o sprovođenju Strategije reforme javne uprave 2016-2020., sa osvrtom na stepen realizacije aktivnosti za 2020. godinu** (u daljem tekstu: godišnji Izvještaj).

Struktura završnog Izvještaja, fokusirana je na pružanje informacije o ostvarenju strateških i operativnih ciljeva i **ispunjenosti vrijednosti indikatora učinka za četvorogodišnji period važenja Strategije**, kao i stepenu realizacije aktivnosti **za 2020. godine**.

Naime, Vlada Crne Gore usvojila je u julu 2016. godine Strategiju reforme javne uprave 2016-2020. Strategija je implementirana kroz dva Akciona plana u periodu od 2016-2017. i 2018-2020. godine. **Ključni strateški cilj Strategije reforme javne uprave 2016-2020. je stvaranje efikasne i servisno orjentisane javne uprave koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad.**

Struktura Strategije reforme javne uprave odgovara reformskim oblastima koji su postavljeni u dokumentu SIGMA "Principi javne uprave" i obuhvatila je cjelokupan sistem javne uprave koji u Crnoj Gori čine državna uprava, lokalna samouprava i organizacije sa javnim ovlaštenjima.

Strategija je obuhvatila šest oblasti za postizanje strateških ciljeva i to: organizaciju i odgovornost u sistemu javne uprave; pružanje usluga; službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima; razvoj i koordinaciju javnih politika; posebna pitanja sistema lokalne samouprave; strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost koje su tretirane kroz intervencije da bi se ostvarili relevantni ciljevi. Ciljevi reforme upravljanja javnim finansijama odvojeno su definisani u Strategiji PFM.

Ministarstvo javne uprave (MJU), sad **Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija** zaduženo je za implementaciju i praćenje realizacije Strategije. Praćenje i monitoring Strategije se odvija redovno, na osnovu vremenske i institucionalne strukture, koja obezbjeđuje kvalitetan i na dokazima zasnovan sistem izvještavanja. Unutar Ministarstva, Direkcija za upravljanje i praćenje procesa reforme javne uprave, zadužena je za upravljanje, monitoring i izvještavanje o implementaciji strategije. **Savjet za reformu javne uprave** zadužen je za koordinaciju reforme kao koordinaciono tijelo na političkom nivou. Odlukom Ministarstva 2018. godine formirano je **posebno međuresorsko tijelo za koordinaciju u implementaciji Strategije na administrativnom nivou**. Implementacija strategije se finansira iz Vladinog budžeta i Sektorske podrške EU budžetu za RJU.

Proces prikupljanja podataka za pripremu ovog Izvještaja odvijao se planiranom dinamikom kroz kvalitetnu komunikaciju sa svim institucijama uključenih u proces reforme javne uprave.

U cilju kreiranja objektivnog izvještaja korišteni su različiti izvori podataka – počevši od podataka koji su dostavljeni od strane institucija, obavljani su intervjui sa kontakt osobama u institucijama zaduženim za realizaciju aktivnosti, ali i podaci iz materijala koji su razmatrani na sjednicama Vlade Crne Gore, istraživanja i izvještaji međunarodnih i nevladinih organizacija^{4,5}. Takođe, u toku pripreme Nacrta Izvještaja isti je dostavljen nevladinim organizacijama koje su pratile proces reforme javne uprave (Institut Alternativa i Centar za demokratsku tranziciju), kako bi iste dale sugestije i komentare u odnosu na sadržaj Izvještaja.

¹ <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=329420&rType=2>

² <http://www.gsv.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=357599&rType=2>

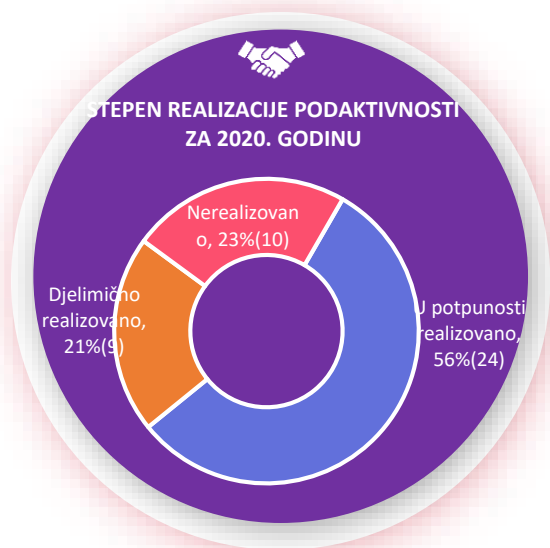
³ <http://www.sriu.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=324877&rType=2&file=Smjernice%20za%20monitoring%20i%20izvje%C5%A1tavanje%20Strategije%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Crnoj%20Gori%202016%202020.pdf>

⁴ <https://www.cdtmn.org/2019/07/30/reforma-javne-uprave-stratesko-upravljanje-promjenama/>

⁵ https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2019/09/Otvorenost-institucija-izvr%C5%A1ne-vlasti-u-regionu-i-CG_PRINT-4.pdf

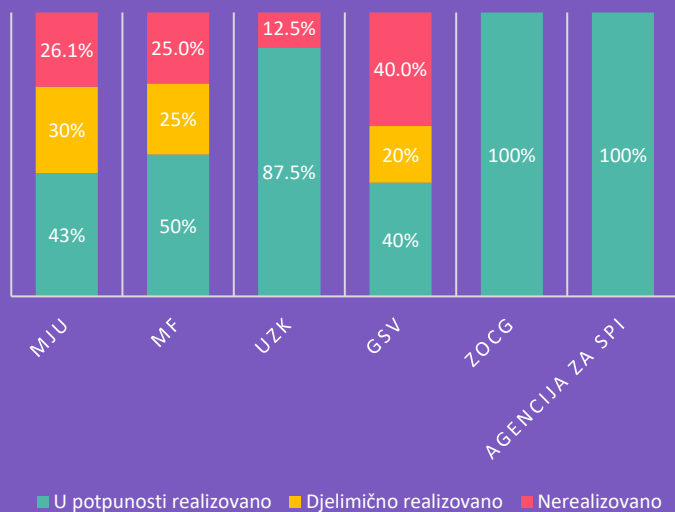
II INFORMACIJA O STATUSU INDIKATORA USPJEHA (NAPREDAK OSTVAREN U ISPUNJENJU STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVA) ZA PERIOD 2016-2020. GODINA

Nalazi monitoringa za 2020. godinu, sa osvrtom na aktivnosti i indikatore koji su se pratili i mjerili i tokom 2020.godine, pokazuju da su se aktivnosti realizovale usporenom dinamikom.



Od ukupno 43 podaktivnosti koje su bile planirane da se realizuju u toku 2020. godine, **24 podaktivnosti su u potpunosti realizovane**, **9 podaktivnosti je djelimično realizovano**, dok je **10 podaktivnosti nerealizovano**. Kada su pitanju nosioci aktivnosti, **Ministarstvo javne uprave** je, kako je bio slučaj i u ranijem izvještajnom periodu, bilo nosilac najvećeg broja – 23 podaktivnosti.

Procenat realizacije za 2020. godinu podaktivnosti po institucijama za 43 posmatranih podaktivnosti

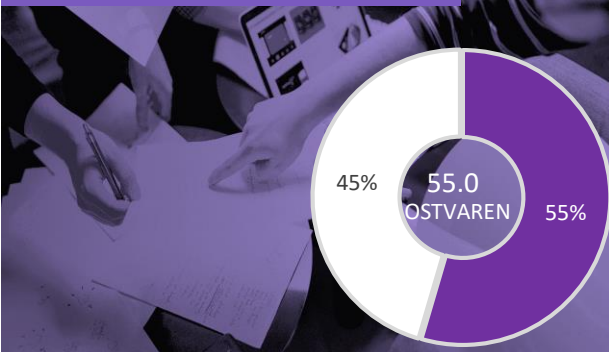


Procenat realizovanih podaktivnosti za 2020. godinu po reformskim ciljevima od posmatranih 43 podaktivnosti



U ovom izvještaju uzete su u obzir one podaktivnosti koje su započete tokom 2018. i 2019. godine i imale rok završetka u 2020. godini. Od posmatranih 43 podaktivnosti, **procenat realizovanih podaktivnosti je 56%**.

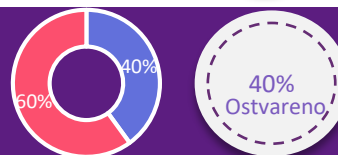
4.1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE



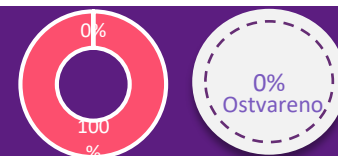
Unaprijeđena kontrola nad zakonitošću i cjelishodnošću rada



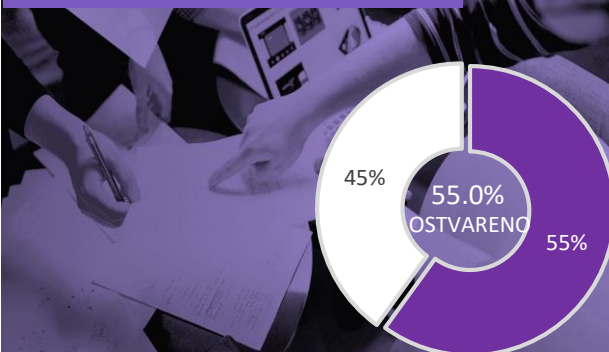
Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama (AZLP)



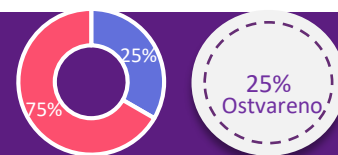
Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta u organima državne uprave (MF)



4.2. PRUŽANJE USLUGA



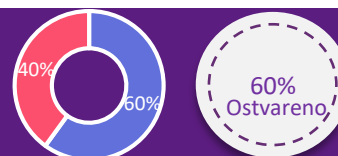
Unaprijeđena efikasnost, efektivnost i zadovoljstvo građana kvalitetom pruženih upravnih usluga



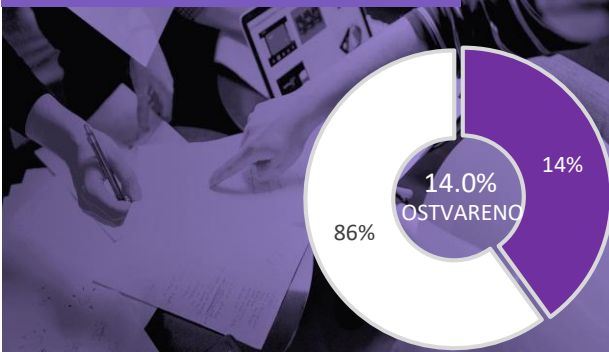
Obezbijeđena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registara za korisnike



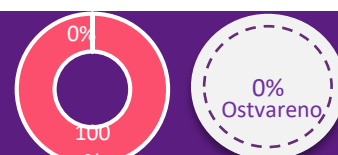
Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave



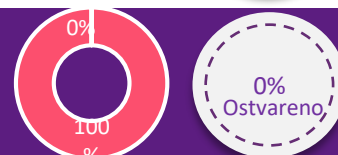
4.3. SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA



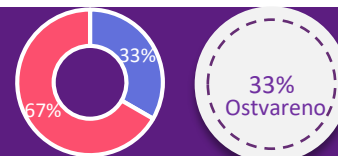
Ojačane profesionalne sposobnosti starješina državnih organa i visokog rukovodnog kadra sa jasno utvrđenim kriterijumima za njihov izbor



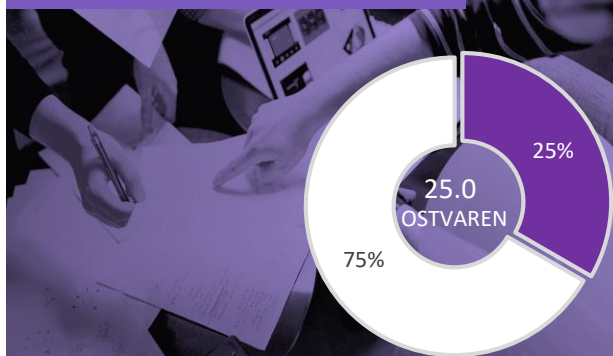
Povećana konkurencija i smanjena diskrecija pri odlučivanju o izboru kandidata kroz veću transparentnost i manji broj kandidata na listi za konačan izbor



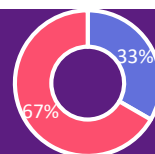
Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja



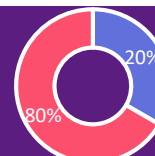
4.4. RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA



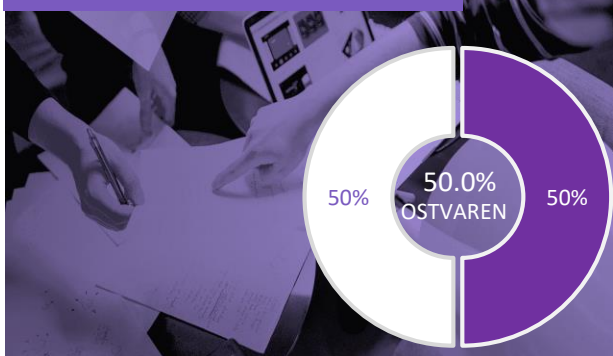
Uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika



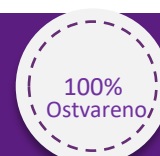
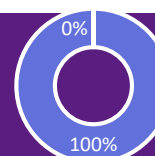
Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika



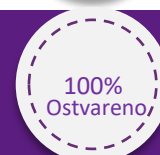
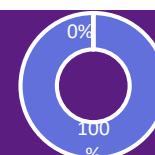
4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE



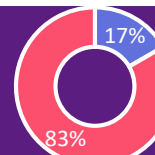
Unaprijeđenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovih kapaciteta



Pooštriti i racionalizovati kriterijume za formiranje novih opština



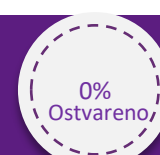
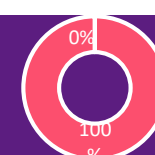
Obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama



4.7. STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST



Efikasno upravljanje i koordinacija Strategijom 2016-2020 omogućava postizanje većine ciljeva



Nakon isteka četvorogodišnjeg perioda važenja Strategije reforme javne uprave 2016 -2020. godine, može se konstatovati da je javna administracija u Crnoj Gori napravila napredak u reformi javne uprave posebno kroz stvaranje dobrog i evropski uskladjenog zakonodavnog okvira u oblasti reorganizacije državne uprave, službeničkog sistema za zapošljavanje na osnovu zasluga i srednjoročnog planiranja. Takođe, tokom cijelog procesa reforme Ministarstvo javne uprave je prepoznato kao koordinator procesa implemetacije i praćenja realizacije Strategije reforme javne uprave.

Ipak, u procesu reforme su konstatovani i brojni izazovi zbog kojih se Crna Gore i dalje nalazi u statusu administracije koja je umjereno spremna za reformu javne uprave i u narednom periodu potrebno je uložiti napore i zadobiti političku podršku kako bi se nastavio proces zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga, optimizovao proces rada i broj zaposlenih u javnoj upravi i uspostavio sistem odgovornosti i delegiranja odluka.

Pokazalo se, naročito u periodu pandemije COVID-19, da se javna uprava prilagodila nastaloj situaciji i obezbijedila pružanje tačnih, korisnih i ažurnih informacija. **Ministarstvo javne uprave je u tom smjeru iniciralo razvoj portala CORONAINFOCG (**www.coronainfocg.me**)** koji predstavlja zvanični sajt Vlade Crne Gore, Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti

i Ministarstva javne uprave, a koji pruža informacije i preporuke u vezi sa pandemijom virusa korona.

Za vrijeme trajanja pandemije razvijeno je nekoliko elektronskih usluga i aplikativnih rješenja od strane različitih institucija, kao što su: Online prijava za državljane Crne Gore koji žele da se vrate u domovinu, Online zahtjev za podnošenje prijave za subvenciju, Online zahtjev za dodjelu PIN-a za logovanje na sistem eZdravlja, Razvijena je platforma Uči doma, Online zahtjev za upis djeteta u prvi razred osnovne škole, Online zahtjev za upis djeteta u vrtić, Online zahtjev za upis u srednju školu, Online platforma za doniranje Nacionalnom koordinacionom timu, Mobilna aplikacija za praćenje simptoma osoba koje su u samoizolaciji. Takođe, implementirani su portali Digitalna Solidarnost i Coronainfo.



Vlada je nedavno pokrenula sajt www.covidodgovor.me putem kojeg se građani mogu iskazati interesovanje za vakcinaciju protiv koronavirusa.

Pandemija koronavirusa se pojavila kao događaj bez presedana koji je zahvatio mnoge sfere svakodnevnog života. Shodno tome, nove okolnosti su uticale i na način na koji građani komuniciraju sa svojom administracijom. Percepcija javnosti pokazuje da je od izbijanja pandemije COVID-19 u Crnoj Gori poraslo interesovanje za korišćenje elektronskih usluga. Procenat građana koji znaju da elektronske usluge uprave postoje od 2017. godine u Crnoj Gori porastao je za 29% i približno 80% građana u svim zemljama regiona izjavilo da je ove usluge lako koristiti.⁶

Građani su postali svesniji da se e-usluge nude kao alternativni alati za dobijanje administrativnih usluga, ali još uvijek postoji veliki broj građana koji ne vide da se ovi trendovi dešavaju u zemlji.

Takodje, prošlu godinu su obelježili i parlamentarni izbori, što je uticalo na prioritete donošenja odluka i donekle usporilo proces reforme javne uprave, osim u dijelu digitalizacije i pružanja elektronskih usluga.



⁶ <https://institut-alternativa.org/percepcija-javnosti-o-pruzanju-usluga-u-regionu-u-porastu/>

Da je administracija napravila pomake u prethodnom periodu govore i rezultati međunarodnih institucija i organizacija:

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2020. godinu⁷ pokazao je da je Crna Gora **umjereno spremna za reformu javne uprave, te da je dobar napredak postignut u oblasti srednjoročnog planiranja politika, zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, te racionalizaciji organizacije državne uprave.**

Medjutim, u izvještaju EK se konstatuje da je i dalje potrebna snažna politička volja za djelotvoran rad na depolitizaciji javne službe, optimizaciji javne uprave i na učinkovitoj implemetaciji rukovodne odgovornosti uključujući i delegiranje donošenja odluka.

- ⇒ Crna Gora je po poslednjem Izvještaju o lakoći poslovanja Svjetske banke, zauzela 50. mjesto na listi od 190 ranigiranih zemalja. U poređenju sa prošlogodišnjim Izvještajem, **Crna Gora je povećala ocjenu za 1,07** (sa 72,73 na 73,8) i zadržala isti rang.
- ⇒ Takođe, Crna Gora se, **petu godinu za redom, kotira veoma visoko u kategoriji razvoja po mjeri čovjeka**⁸. Sa vrijednošću indeksa razvoja po mjeri čovjeka (HDI) od 0,829 za 2019. godinu zauzima 48. mjesto među 189 zemalja i teritorija. Međutim, **postoji rizik da COVID-19 vrati unatrag čak više od šest godina ranijeg napretka.**
- ⇒ Istraživanje Balkan barometar za 2020. godinu⁹ pokazalo je da su rezultati reformskih aktivnosti na svim nivoima ohrabrujući, pa je Crna Gora država u regionu u kojoj je najveći procenat (55%) ispitanika koji su zadovoljni efikasnošću administrativnih procedura.
- ⇒ Po istraživanju Ujedinjenih Nacija (UN eGovernment Survey 2020¹⁰) Crna Gora bilježi pad u odnosu na prethodne godine, te je na listi svjetskog razvoja eGovernmenta na 75. mjestu. U mnogim razvijenim zemljama transformacija javne uprave u elektronsku je prilično spora, a razvoj je daleko iza zvanično definisanih i najavljenih rasporeda.

Rezultati istraživanja **Percepcija javnosti o pružanju usluga**¹¹, koje je sprovedeno u zemljama Zapadnog Balkana (ZB) , prikazuje da vlade Zapadnog Balkana teže digitalizaciji i uslugama usmjerenim na građane. U poređenju sa rezultatima prethodnog PAR Monitora, u Crnoj Gori **zabelježen je porast od 14%.**

Procenat građana koji misle da je odnos sa upravom u posljednje dvije godine **postao lakši** u Crnoj Gori **porastao je za 17%.**

Procenat građana koji kažu **da znaju da elektronske usluge uprave postoje porastao je za 29%.** Značajan podatak – samo 10% građana redovno koristi e-usluge.

Kada govorimo o percepciji javnosti, postoji značajan napredak u ostvarivanju usluga orijentisanih prema građanima u Crnoj Gori. Građani su primijetili pozitivan napredak u vremenu potrebnom za ostvarivanje upravnih usluga. Ovo je posebno izraženo u Crnoj Gori, gdje je više od 60% građana potvrdilo da se to u isto vrijeme smanjilo.

Ipak, postoje **izazovi kad je u pitanju ostvarivanje indikatora učinka planiranih Strategijom što se reflektuje kroz niži procenat ostvarenih indikatora učinka**, kao i kroz stepen nerealizovanih i djelimično realizovanih podaktivnosti.

⁷ <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izviestaji-o-napretku>

⁸ <https://buducnostzasve.me/>

⁹ <https://www.rcc.int/pubs/95/balkan-barometer-2020-public-opinion-survey>

¹⁰ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

¹¹ <https://institut-alternativa.org/percepcija-javnosti-o-pruzanju-usluga-u-regionu-u-porastu/>



Nijesu postignuti indikatori učinka u oblasti organizacije i odgovornosti u sistemu javne uprave koji se odnose na dužinu trajanja upravnog spora koji sa planiranih 4 mjeseca u ovom trenutku iznosi 17 mjeseci; nije obezbijeđen sistem za efikasno ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama i transparentnost javne administracije što pokazuje stalni porast broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama i broj žalbi koji se podnosi Agenciji za slobodan pristup informacijama. U oblasti pružanja usluga nijesu ostvareni indikatori učinka koji se odnose na postojanje sistema redovnog mjerenja zadovoljstva građana pruženim upravnim uslugama, u oblasti službeničkog sistema nijesu ostvarene vrijednosti indikatora u pogledu smanjenja broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou.

Ključni rezultati koji su ostvareni u prethodnom periodu, izazovima koji su pratili proces reforme javne uprave u postizanju određenih ciljeva, kao i preporuke za njihovo prevazilaženje, dati su detaljnije u nastavku ovog Izvještaja.

Intezivni i redovni dijalozi sa predstavnicima Evropske komisije su se vodili kroz održavanje godišnjih i follow-up sastanaka.



Fokus dijaloga je bio na pitanjima koja se odnose na status realizacije indikatora, odnosno aktivnosti čijom realizacijom će se osigurati ostvarenje ključnog segmenta svih naših javnih politika na planu poboljšanja efikasnosti i transparentnosti i kreiranja javne uprave u skladu sa standardima EU. Javno objavljivanje usvojenih operativnih zaključaka i saopštenja sa održanih sastanka su potvrda otvorenog i transparentnog pristupa Ministarstva javne uprave ovom važnom procesu.

Osim redovnog dijaloga, u izvještajnom periodu održan je sastanak ministara zemalja Zapadnog Balkana (WB6) u okviru Trećeg digitalnog samita Zapadnog Balkana u Tirani, tokom kojeg su ministri Zapadnog Blakana potpisali **Memorandum o razumijevanju o regionalnoj interoperabilnosti i uslugama povjerenja u regionu Zapadnog Balkana**. Potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju o regionalnoj interoperabilnosti i uslugama povjerenja u regionu Zapadnog Balkana stvaraju se uslovi za započinjanje zajedničke akcije i inicijative ka unapređenju regionalne saradnje, podršku digitalnoj integraciji, kao i razmjenu informacija na otvoren, interoperabilan, siguran i pouzdan način, dajući prioritet regionalnoj interoperabilnosti i uslugama povjerenja. Takođe, otvaraju se mogućnosti unapređenja saradnje, podržavajući vlade da pojednostave administrativne procedure i omoguće građanima da koriste bezgranične mogućnosti unutar regiona, uz manje birokratije, kroz bolji pristup i bezbjednost.



Ministarstvo javne uprave Crne Gore postalo je dio Evropske mreže javne uprave (EUPAN) u svojstvu zemlje posmatrača. Sredinom jula 2020.godine, Crna Gora je uključena u aktivnosti Zajedničkog okvira procjene (Common Assessment Method - CAF), koji je dio EUPAN mreže. Ciljevi implementacije CAF sistema u institucijama su profesionalizacija javne uprave, uvođenje principa upravljanja ukupnim kvalitetom (TQM) u javnoj upravi, olakšavanje samoprocjene u javnim organizacijama kako bi se identifikovale aktivnosti unapređenja i olakšavanje učenja na osnovu poređenja sa referentnim vrijednostima (“bench learning”) između organizacija javnog sektora.



Crna Gora je **predsjedavala Regionalnom školom za javnu upravu na Zapadnom Balkanu (ReSPA)** za 2020. godinu. U okviru aktivnosti, ReSPA je organizovala virtuelnu **ceremoniju proglašenja pobjednika prvog takmičenja javnih uprava Zapadnog Balkana**. U ovogodišnjem takmičenju fokus je bio na **uspješnom odgovoru vlada Zapadnog Balkana na krizu izazvanu korona virusom**. Nagrađeni projekti iz Crne Gore: **Ministarstvo ekonomije - Odjeljenje javnih prihoda Ministarstva finansija za projekat “Zahtjev za isplatu finansijske pomoći preduzećima u Crnoj**

Gori i njihovim zaposlenima, za COVID-19 subvenciju”, Fond zdravstvenog osiguranja Crne Gore za projekat “Elektronske usluge za građane (e-Zdravstvo)” i Opština Tuzi za projekat „Opština za građane – mještani za mještane“.

III FINASIJSKA ODRŽIVOST PROCESA REFORME

Dodatni podsticaj i podršku za jačanje intenziteta reforme u izvještajnom periodu je potpisani **finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske Komisije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2 – Sektorska budžetska podrška**. Navedeni program podrazumijeva direktnu podršku u vrijednosti od 15 miliona eura, od čega 12 miliona eura direktne budžetske podrške i 3 miliona eura tehničke podrške.

Troškovi AP 2018-2020 u potpunosti su računati kroz SBS koja je tretirana kao dio nacionalnog budžeta.

Početkom decembra 2018. godine **isplaćena je prva fiksna tranša** za sektorsku budžetsku podršku u iznosu **od 4 miliona eura**, što je predstavljalo dodatni podstrek prilikom realizacije reformskih aktivnosti.



U novembru 2019. godine je uplaćena **prva varijabilna tranša** u iznosu od **2,077,000 eura** umjesto 4,000,000 eura koliko je Vlada CG tražila u svom zahtjevu za isplatu. **Od ukupno odobrenog iznosa varijabilne tranše u 2019. godini, utrošeno je 1.100.169,28 EUR-a**. Za realizaciju aktivnosti koje se odnose na Ministarstvo javne uprave u 2019. godini utrošeno je 650.349,10 EUR-a, dok su u istom izvještajnom periodu preusmjerena sredstva drugim nosiocima aktivnosti u skladu s navedenim akcionim planom u ukupnom iznosu od 449.820,18 EUR-a. Planirani iznos za realizaciju aktivnosti, prema AP, je iznosio 3,613,800. Imajući u vidu kašnjenje u isplati fiksanse tranše, kao i iznos odobrenih sredstava, navedeno je imalo uticaja i na dinamiku realizacije aktivnosti koje su planirane u 2018 i 2019.godini. Od ukupno planiranih 12 miliona eura direktne budžetske podrške, dobijeno je 6,1 miliona eura, a potrošeno 5 miliona eura.

U okviru tehničke pomoći SBS implementiraju se 14 projekata:

Podrška za ažuriranje i nadogradnju Centralne kadrovske evidencije;

Podrška stvaranju transparentnije, efikasnije i servisno orjentisane javne uprave;

Unapređenje organizacione strukture javne uprave u Crnoj Gori na centralnom nivou;

Podrška Ministarstvu javne uprave za implementaciju Plana optimizacije na centralnom nivou;

Razvoj kapaciteta za planiranje ljudskih resursa, profesionalni razvoj i obuku, uključujući razvoj kapaciteta Upravne inspekcije;

Razvoj kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama;

Podrška daljem unapređenju zakonskog okvira Crne Gore u dijelu slobodnog pristupa informacijama;

Efikasna interna i eksterna komunikacija Strategije reforme javne uprave;

Razvoj kapaciteta MONSTAT-a;

Podrška nadzoru civilnog društva u četiri ključne oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori;

Podrška nadzoru civilnog društva u dvije ključne oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori;

Unapređenje strateškog planiranja i koordinacije politika u javnoj upravi;

Podrška monitoringu i izvještavanju o implementaciji Sektorske budžetske podrške u oblasti reforme javne uprave

Evaluacija programa budžetske podrške

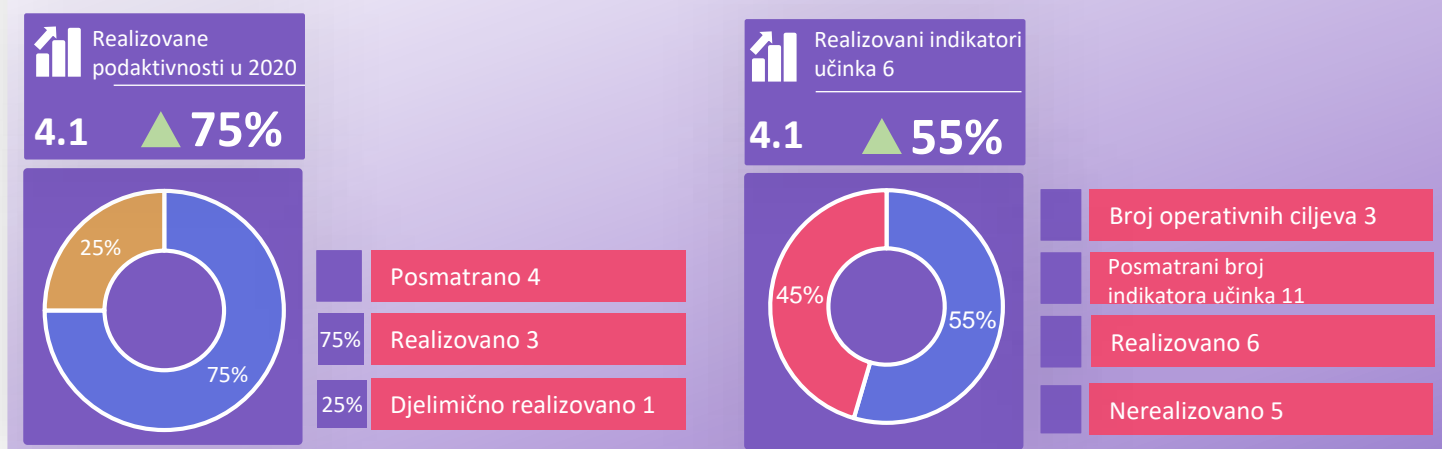


Postoji više razloga za neiskorišćenost maksimalno raspoloživih sredstava iz prve varijabilne tranše. Naime, SBP je relativno novi instrument Evropske komisije koji i je i dalje u fazi usaglašavanja sa nacionalnim standardima i procedurama u zemljama u kojima se sprovodi. Takođe, indikatori učinka od čijeg stepena realizacije zavisi isplata sredstava iz programa SBP-a nisu bili identični sa indikatorima definisanim sa Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, te su doveli do različitog tumačenja od strane Evropske komisije i Ministarstva javne uprave. Upravo u cilju otklanjanja tog nedostatka, Ministarstvo javne uprave je, u oktobru 2019. godine, iniciralo izmjenu pomenutih indikatora radi usaglašavanja sa strateškim ciljevima i rokovima Strategije RJU, što je i prihvaćeno od strane Evropske komisije. Takođe, bitno je napomenuti da sredstva u iznosu od 1.9 miliona eura koja nisu isplaćena u okviru prve varijabilne tranše u 2019. godini nisu izgubljena i da se ista, u skladu sa odredbama finansijskog sporazuma SBP, mogu isplatiti na kraju perioda realizacije programa SBP-a u zavisnosti od sveukupnog stepena realizacije indikatora učinka. **Shodno tome, MJU je iniciralo zahtjev Evropskoj komisiji za preusmjeravanje navedenog iznosa za finansiranje projekta „e-Usluge i digitalna infrastruktura kao mjera borbe protiv virusa Kovid-19“, koji je pozitivno ocijenjen i na kraju odobren doprinoseći time maksimalnoj iskorišćenosti raspoloživih sredstava u proteklom periodu. U toku je realizacija navedenog projekta.**

Ipak, ovi izazovi su ujedno i naučena lekcija u pogledu finansijske održivosti i costinga Akcionog plana koja će biti od značaja prilikom izrade novog strateškog dokumenta u oblasti reforme javne uprave.



OSTVARENI REZULTATI U OKVIRU STRATEŠKOG CILJA



U ovoj oblasti, u prethodnom četvorogodišnjem periodu, osnažen je zakonodavni okvir kojim se jača organizacija i odgovornost u čitavom sistemu javne uprave i to predstavlja snažan temelj za dalje jačanje sistema.

Donijet je čitav set normativnih i strateških akata koji je imao za cilj da dovede do bolje organizacije i odgovornosti u sistemu javne uprave, efikasnijeg ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, kao i stvaranje zakonodavnog okvira za uspostavljanje koncepta upravljačke odgovornosti na nivou srednjeg menadžementa i delegiranja odluka.

Ključni indikatori uspjeha koji se mjere u ovoj oblasti nijesu ispunjeni i dalje predstavljaju izazov, ali je stvoren normativni okvir za dalje jačanje sistema i planiranje ciljeva i indikatora za naredni strateški period.

- Donijet je **Zakon o državnoj upravi** i **podzakonski** akti, koji su poboljšali mehanizme odgovornosti i nadzora od strane nadležnih ministarstava, kao i Akcioni plan za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o državnoj upravi.
- Počeo je sa primjenom novi **Zakon o upravnom postupku** koji je doprinijeo smanjenju procenta poništenih upravnih akata od strane Upravnog suda sa 44,57% u 2016. godini na 20,33,7% u 2020. godini. Takođe, pripremljen je Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima.
- Zbog izazova u ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama koje su u posjedu organa javne administracije **otpočeo je konsultativni proces donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, koji u trenutku pripreme ovog izvještaja nije završen.
- Za ostvarivanje cilja koji se odnosi na uspostavljanje koncepta upravljačke odgovornosti usvojena je **Uredba o prenošenju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru** ("Službeni list Crne Gore", broj 79/20 od 02.08.2020) i **Metodologija za prenošenje poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru**, čime je zakonodavni okvir u potpunosti zaokružen.

Direktorat za dobru javnu upravu i djelovanje nevladinih organizacija

U okviru cilja 4.1.1 koji se odnosi na unaprijeđenu kontrolu nad zakonitošću i cjelishodnošću rada svih organa – Novim Zakonom o državnoj upravi koji je stupio na snagu 1. januara 2019. izvršena je potpuna reorganizacija u sistemu državne uprave.

Novim normativnim okvirom, u sistem državne uprave, pored ministarstava i organa uprave, po prvi put se uvode državne agencije i fondovi koji vrše poslove državne uprave, pa se na ovaj način organizaciona struktura usaglašava sa EU standardima. Takođe, izjednačava se položaj svih organa uprave u odnosu na resorna ministarstva i unapređuje komunikacija između organa uprave i ministarstava. U odnosu na raniji zakon, ovaj zakon ne razlikuje



organe u sastavu i samostalne organe, već se uprave osnivaju kao samostalni organi za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa ili za vršenje pretežno stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova u pojedinim oblastima i to ako su ispunjeni određeni uslovi. Od 18 posebnih zakona koji su prepoznati Akcionom plana za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o državnoj upravi, njih 12 je usklađeno sa rješenjima iz novog Zakona o državnoj upravi, dok ostala 6 još uvijek nijesu usklađena.

Na osnovu primjene novog Zakona o državnoj upravi pružena je mogućnost da se kroz Uredbu o organizaciju i načinu rada državne uprave, kao podzakonski akt, na fleksibilan način mijenja broj i struktura organa državne uprave, a time i linije odgovornosti koje se postavljaju u okviru resora što svakako doprinosi da se pitanje i cjelishodnosti i zakonitosti u radu organa državne uprave, samo na osnovu podzakonskih akta, može imati i određene izazove u pogledu stabilnosti sistema organizacije javne uprave.

To je u praksi pokazalo da se u sistemu javne uprave i dalje javlja decentralizacija poslova državne uprave kroz osnivanje novih tijela i nedovoljni mehanizmi praćenja njihovog rada i odgovornosti koji bi omogućili sagledavanje mogućnosti da se poslovi koje bi trebao da obavlja novi organ, obavljaju u postojećim organima državne uprave, na koji način bi suzbili decentralizaciju poslova i glomazan državni aparat, čiji rad i odgovornost bi lakše planirali, pratili i kontrolisali. Takođe, nedostaje jasnija slika o postignutom učinku (outcome) organa, kao i veza između pripreme Predloga zakona o budžetu koji Skupštini Crne Gore donosi do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu i planiranja aktivnosti Programa rada Vlade Crne Gore za narednu godinu koji se donosi početkom te godine.

Registar državnih organa i institucija pripremljen je uz podršku SIGMA-e i u saradnji sa Institutom Alternativa i dostupan je na linku: www.drzavniorгани.gov.me . Korisnicima ovog registra omogućen je pregled u latiničnom i ćirilichnom pismu čime se omogućava veća transparentnost i dostupnost podataka iz registra, pri čemu je registar prilagođen i licima sa invaliditetom. Kroz ovo informatičko rješenje korisnici mogu vršiti pretragu po vrstama organa, nadležnošću i oblastima rada kao i standardnoj pretrazi po ključnim riječima kojima se opisuje svaki organ. Registar će biti inoviran shodno novoj organizaciji državne uprave.





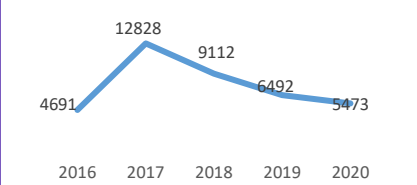

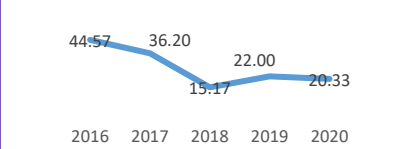

Kontrola rada organa državne uprave, kroz uspostavljeni upravni nadzor, kao i sudski nadzor nad zakonitošću upravnih akta, jedan je od najzahtjevnijih procesa u pogledu stvaranja savremene, servisno orjentisane javne uprave.

U tom cilju, u prethodnom strateškom period posebna pažnja je bila posvećena **jačanju kapaciteta upravne inspekcije prije svega kroz jačanje kadrovskih kapaciteta** (imenovana je Glavna upravna inspektorica koja koordiniše radom upravne inspekcije što je duži vremenski period bio i izazov), zatim jačanju kapaciteta nizom obuka za upravne inspektora koje su se odnosile na primjenu Zakona o zabrani zlostavljanja na radu, Zakona o upravnom postupku, te primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Završena je realizacija Twining projekta „Administrativno jačanje kapaciteta Upravne inspekcije” koji je podržala Evropska komisija, a koji ima za cilj da kroz uporednu praksu drugih država, ojača kapacitete Upravne inspekcije za kvalitetnije sprovođenja nadzora nad primjenom zakona. Upravna inspekcija na osnovu godišnjeg Plana rada (redovni

nadzor) i vanrednih sprovodi inspekcijski nadzor. Kao ključni izazovi u radu upravne inspekcije se prepoznaju nedovoljno definisane nadležnosti i rokovi za postupaje upravne inspekcije, postupanje inspekcije isključivo kroz represivan, a ne preventivan mehanizam postupanja, nedovoljno transparentan rad i izvještavanje o ostvarenim rezultatima u inspekcijskom nadzoru, kao i nepostojanje IT Sistema između organa pravosudnih, tužilačkih i upravnih organa kako bi se pratili postupci pokrenuti po inicijativi upravne inspekcije.⁹

Sa druge strane, **uloga Upravnog suda u ocjeni zakonitosti upravnih akata kojima se odlučuje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica** je od posebnog značaja. Naime, tokom cijelog perioda važenja ovog strateškog dokumenta, a kroz praćenje indikatora koji se odnose prvenstveno na broj tužbi koji se podnose Upravnom sudu, broju poništenih upravnih akata i dužini trajanja upravnog spora, indikatori pokazuju da je Upravni sud suočen sa brojnim izazovima. I pored činjenice da je Upravni sud brojnim aktivnostima (sprovedenim analizama, povećanjem broja sudija i sudijskih savjetnika, uvođenjem prekovremenog rada sudija) nastojao da smanji vrijeme koje je potrebno da bi se odlučivalo u sporu, indikator nije ostvaren već sa očekivanih 4 mjeseca trajanja upravnog spora, prosječno vrijeme koje je potrebno da bi se odlučilo o zakonitosti nekog upravnog akata, na kraju 2020 godine iznosi 17 mjeseci. Takođe, iako je došlo do staganacije u prilivu predmeta i do rješavanja svih predmeta koji potiču iz 2018 godine ipak nije ostvaren cilj da se u razumnom roku odlučuje o zakonitosti akata koji se donose od strane javnoupornih organa.¹²

Pozitivan trend u se konstatuje kad je u pitanju procenat akata koji je poništen od strane Upravnog suda što pokazuje bolji kvalitet i zakonitost u radu organa u upravnim postupcima.

NAZIV INDIKATORA		VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
1	Postojanje jedinstvenih pravila za osnivanje, upravljanje i nadzor, kada su u pitanju svi organi na državnom nivou		Postoje jedinstvena pravila		Da
2	Procenat organa na državnom nivou koji su osnovani posebnim zakonom a koji nisu usaglašeni sa jedinstvenim pravilima		98,14%		85%
3	Broj tužbi Upravnom sudu na upravne akte		5473		Nije definisano
4	Procenat upravnih akata koji su poništeni od strane Upravnog suda u odnosu na ukupan broj podnijetih tužbi		20,33%		Manje od 45%

Cilj 4.1.2 – Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Uprkos činjenici da Crna Gora ima jedan od najliberalnijih zakonodavnih okvira za slobodan pristup informacijama, njegova primjena dovela je do negativnih ishoda i za javnu upravu i za one koji zahtijevaju informacije koje su u posjedu organa javne uprave.

Evropska komisija je u izvještaju za 2019. godinu konstatovala da sve češća praksa proglašavanja traženih dokumenata tajnima kako bi se ograničio pristup informacijama predstavlja pitanje za ozbiljnu brigu. Naime, evidentan je trend rasta odbijenih zahtjeva po ovom osnovu, s obzirom da su tokom 2018. godine 104 dokumenta proglašena tajnim, tokom 2017. godine 50

¹² https://sudovi.me/static/uscg/doc/Plan_rada_Upravnog_suda_Crne_Gore_za_2020_godinu.pdf
9. intervju sa Glavnom upravnom inspektorkom Jelenom Pačković održan je dana 5.marta 2021.godine

dokumenata, a tokom 2016. godine 30 dokumenata. EK je posebno naglasila da javne institucije treba da obezbijede veću transparentnost i odgovornost, naročito u oblastima kod kojih postoji sklonost ka korupciji i u sektorima koji se bave opredjeljivanjem većih djelova državnog budžeta ili imovine. **Takođe, nevladine organizacije ukazuju na problem sa kojima su suočene u potupcima ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, te potrebi uspostavljanja veze između transparentnosti i odgovornosti u sistemu javne uprave¹⁰.**

U cilju efikasnijeg ostvarivanja prava na pristup informacijama, a kako bi osigurali dugoročnu transparentnost i dostupnost relevantnih podataka i dokumenata o radu organa vlasti, Ministarstvo javne uprave je u 2019. godini otpočelo proces izmjene zakonodavnog okvira u oblasti slobodnog pristupa informacijama. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama bio je na javnoj raspravi 40 dana, u periodu od 17. septembra 2019. godine do 31. oktobra 2019. godine.

Važno je napomenuti da je više NVO organizacija Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija krajem 2020. godine, dostavilo predlog sa inicijativom za izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koje ovaj organ razmatrao sa posebnom pažnjom, te su s tim u vezi u momentu prireme ovoga Izvještaja, u toku međuresorske konsultacije oko pojedinih predloženih rješenja od strane NVO sektora.



Ipak, potrebno je ukazati da je u prethodnom period i pored manjkavosti zakonskih rješenja i izazova kad je u pitanju efikasno ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama veliki značaj na uspostavljanju i funkcionisanju je **Portal otvorenih podataka kao jedan od mehanizama za otvorenost i dostupnost podataka koji su u posjedu organa javne administracije¹³.** Portal otvorenih podataka je prvi put u Crnoj Gori uspostavljen 2018 godine i predstavlja centralno mjesto za objavljivanje informacija u posjedu javne uprave i omogućava lako pretraživanje podataka u otvorenom, odnosno mašinski čitljivom formatu. **Trenutno je na portalu Otvorenih podataka nalazi 133 data setova od strane 20 institucija iz 15 različitih oblasti.**

Crna Gora je postala član evropske porodice otvorenih podataka i otvoreni podaci sa crnogorskog nacionalnog portala www.data.gov.me od juna 2020. godine su dostupni na evropskom portalu otvorenih podataka <https://www.europeandataportal.eu/en>.

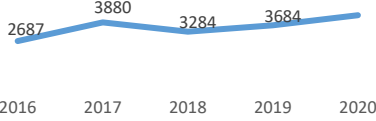

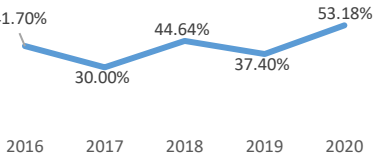

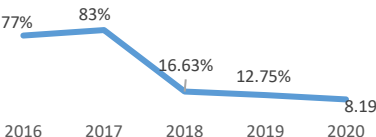

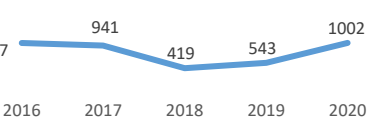

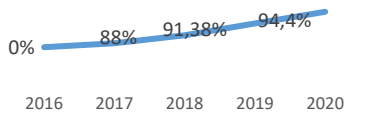

Jedana od važnih aktivnosti koji se odnosila na otvorenost i transparentnost u radu javne administracije je Partnerstvo za otvorenu upravu – OGP(Open Government Partnership). Učešćem u OGP inicijativi, Crna Gora se usmjerila na pet ključnih obaveza: poboljšanje javnih usluga, učešće građana, pristup informacijama – otvorenost organa državne uprave, efikasnije upravljanje javnim resursima i povećanje javnog integriteta. Realizovane su ključne aktivnosti, prije svega, na uspostavljanju Nacionalnog identifikacionog dokumenta u Crnoj Gori, unaprijeđenju servisa “eParticipacija” za učešće građana u javnim raspravama o strateškim dokumentima i zakonima. Takođe je unaprijeđen servis ePeticija “Glas građana” kojim je građanima omogućeno da sa 3 000 prikupljenih potpisa mogu da pokreću inicijative u oblasti javnih politika. **Nastavak implementacije aktivnosti iz Akcionog plana i intenziviranje učešća Crne Gore u OGP inicijativi očekuje se ove godine.**

Partnerstvo
za otvorenu
upravu
Crne Gore



¹³ www.data.gov.me

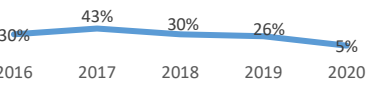

¹⁰ <https://institut-alternativa.org/predlozeni-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-neodrziv-u-crnogorskom-kontekstu/>

NAZIV INDIKATORA		VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
5	Broj žalbi na odluke donešene u postupku odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama		3000		1630
6	Procenat poništenih odluka od strane Agencije u odnosu na ukupan broj žalbi		53,18%		10%
7	Procenat poništenih odluka Agencije od strane Upravnog suda, u odnosu na ukupan broj tužbi na odluke Agencije		8,19%		50%
8	Broj žalbi zbog "ćutanja administracije" u postupku odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama		1002		10% (943)
9	Procenat informacija koje su ministarstva proaktivno objavila, u skladu sa obavezama iz Zakona o SPI		97.35%		90%

Napomena: Podaci za 2020 dostavljeni su od strane Agencije za 12 institucija od 17 (zbog formiranja nove Vlade).

Cilj 4.1.3 Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta. Usvajanjem seta zakona iz oblasti državne uprave i unutrašnjih kontrola¹⁴ u 2018. godini, zakonodavni okvir za implementiranje koncepta upravljačke odgovornosti je izmijenjen u skladu sa sugestijama i preporukama Evropske Komisije i SIGMA-e. Usvajanjem Uredbe o prenošenju o prenošenju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", broj 79/20 od 02.08.2020) i Metodologije za prenošenje poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru zakonodavni okvir je u potpunosti zaokružen.

Implementacija i ostvarenje cilja o uvođenju i uspostavljanju odgovornosti na nivou srednjeg menadžmenta nije zaživjela. Razlozi za zaostajanje primjene koncepta leže u nedovoljno razvijenim mehanizmima planiranja i izvještavanja na nivou organizacija javnog sektora. Planiranje politika kojima se postižu ciljevi koje Vlada postavlja, uprkos ostvarenom napretku u planiranju na nivou Vlade, još uvijek nije primijenjeno, dok je primjena programskog budžeta u ranoj fazi. Shodno tome ključni izazov za primjenu koncepta predstavlja unutrašnja organizacija izvještavanja i kontrola koja će pružiti razumnu uvjerenost rukovodiocima o prenesenim ovlaštenjima. Dodatno izazov je i planiranje na nivou organizacije, aktivnosti i ciljeva, utvrđivanje budžeta na nivou organizacionih jedinica kao i delegiranje ovlaštenja za potrošnju.

NAZIV INDIKATORA		VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
10	Procenat organa državne uprave u kojima struktura budžetskog programa odgovara strukturi menadžmenta		5%		90%

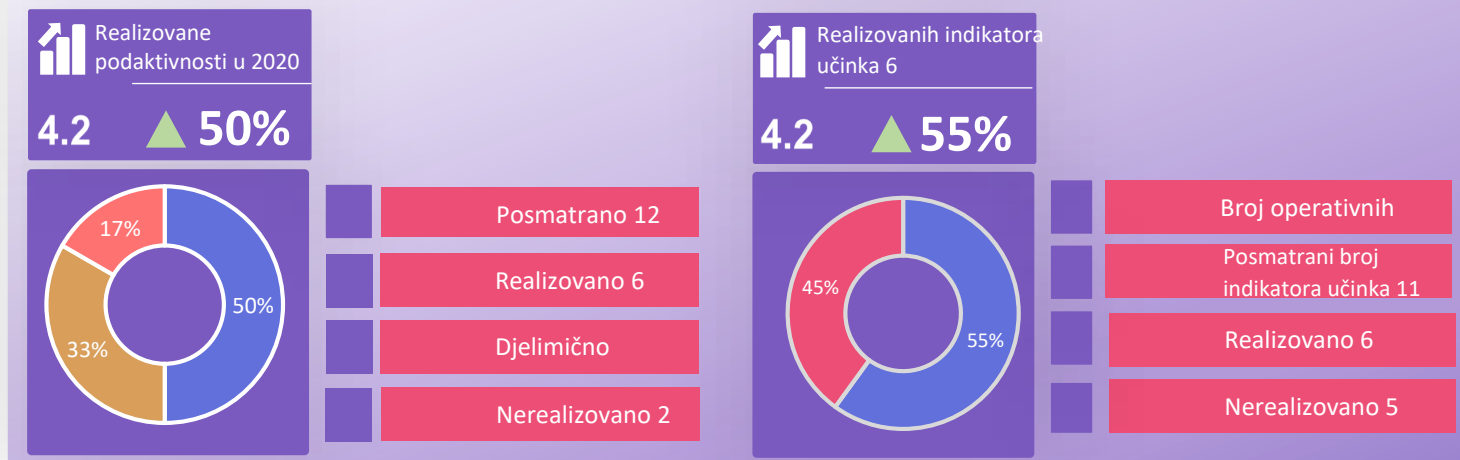
¹⁴ Zakon o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18 od 04.12.2018), Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 02/18 od 10.01.2018, 34/19 od 21.06.2019) i Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama ("Službeni list Crne Gore", br. 75/18 od 23.11.2018), Uredba o prenošenju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 079/20 od 02.08.2020)

11 Procenat ministarstava koji formalno delegiraju odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka na rukovodioce organizacionih jedinica	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Godina</th> <th>Procenat</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>22.22%</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>11.11%</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>18.00%</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>8%</td> </tr> </tbody> </table>	Godina	Procenat	2016	22.22%	2017	11.11%	2018	18.00%	2019	12%	2020	8%	8,33%		90%
Godina	Procenat															
2016	22.22%															
2017	11.11%															
2018	18.00%															
2019	12%															
2020	8%															

Takođe, u toku je realizacija projekta „Unapređenje sistema budžetiranja, višegodišnjeg okvira budžeta i sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru“ koji se finansira od strane Evropske unije, a u okviru kojeg je odabrano pet pilot institucija kojima će se pružiti tehnička podrška u vezi prenošenja ovlašćenja. Nastavljena je i edukacija službenika na državnom i lokalnom nivou u pogledu unutrašnjih finansijskih kontrola.



OSTVARENI REZULTATI U OKVIRU STRATEŠKOG



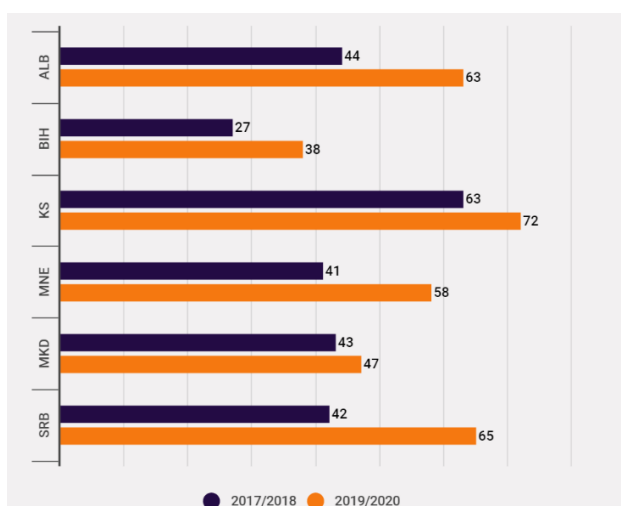
Pružanje upravnih usluga kroz unaprjeđenje vođenja upravnog postupka i blagovremeno pružanje usluga, te unaprjeđenje funkcionisanja elektronske uprave i elektronskih servisa bili su ciljevi na kojima se, između ostalog, temeljila reforma javne uprave u prethodnom četvorogodišnjem periodu.

Za vrijeme važenja Strategije napravljen je značajan iskorak na uspostavljanju zakonodavnog okvira u cilju unapređenja poslovnog ambijenta i pojednostavljivanje administrativnih procedura, koji obuhvata:

- **Zakon o upravnom postupku** - Uvodi elektronsku razmjenu podataka po službenoj dužnosti
- **Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu** - Uređuju se uslovi za korišćenje elektronskog potpisa, elektronskog pečata, elektronskog vremenskog pečata i usluge elektronske preporučene dostave u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima i certifikovanje za autentifikaciju internet stranice, kao i sistem elektronske identifikacije i uslovi za priznavanje sredstava elektronske identifikacije drugih država.
- **Zakon o fiskalizaciji** - Uvodi obavezu korišćenja elektronskog potpisa
- **Zakon o administrativnim taksama** - Uvodi mogućnost plaćanja takse i elektronskim putem, preko sistema za elektronsku naplatu administrativnih taksâ
- **Zakon o ličnoj karti** - Uvodi elektronsku javnu ispravu koja sadrži sertifikat za elektronsku identifikaciju i sertifikat za kvalifikovani elektronski potpis
- **Zakona o elektronskoj upravi** – Uvodi primjenu informaciono-komunikacionih tehnologija, prilikom prijema, razmjene, obrade, dostavljanja i objavljivanja podataka, podnesaka, akata i drugih dokumenata i drugih vidova komunikacije sa građanima, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima, kao i u međusobnoj komunikaciji.

Cilj. 4.2.1. Unaprjeđenje efikasnosti, efektivnosti i zadovoljstva građana kvalitetom pruženih usluga Sve aktivnosti koje su preduzete u periodu važenja Strategije reforme javne uprave uticale su da zadovoljstvo građana i privrede upravnim uslugama koje su dobijene od javne administracije, posebno za vrijeme pandemije COVID 19, bude u porastu. U cilju unaprjeđenja poslovnog ambijenta u Crnoj Gori, Vlada je usvojila Akcioni plan za unaprjeđenje poslovnog ambijenta¹⁵ u izabranim oblastima u cilju smanjenja administrativnih barijera posebno u pogledu procedura za registraciju biznisa, plaćanja poreza, dobijanja građevinske dozvole, dobijanja priključka za električnu energiju, te registraciju nepokretnosti. Uz to, pripremljene su Procedure za definisanje, razvoj i obradu e-Usluga kojima su definisani koraci na koji način se prepoznaje usluga pa sve do njene verifikacije na portalu eUprave, čime će se obezbijediti kvalitetnije prepoznavanje i praćenje pružanja elektronskih usluga.

Positivan trend bilježi se u odnosu na broj zahtjeva za usluge institucijama koje su podnijeli građani i privredni subjekti, koji je porastao za 43,71%, sa 1579 u 2019. godini na 2259 u 2020. godini. Takođe, 98% korisnika prijavilo je svoje poreze onlajn, u poređenju sa 23% u 2018. godini. Procedure za dobijanje traženog dokumenta elektronski preko eUprave postale su lakše, što je opisano zadovoljstvom 82,67% učesnika ankete o eUpravi. Kada je riječ o novim uslugama koje su dostupne na lokalnom nivou, analiza dokumentacije pokazuje da portal eUprave nudi nekoliko usluga, uglavnom informativnih po prirodi (19 takvih usluga) i uglavnom dostupnih samo u crnogorskom glavnom gradu, Podgorici.¹⁶



Rezultati istraživanja javnog mnjenja o pružanju usluga, koje je sprovedeno u zemljama Zapadnog Balkana (ZB)¹⁷, prikazuje da vlade Zapadnog Balkana teže digitalizaciji i uslugama usmjerenim na građane. U poređenju sa rezultatima prethodnog PAR Monitora, Srbija i Albanija bilježe najuočljivije promjene u vezi sa građanskim percipiranjem jednostavnosti procesa javne administracije. Drugim riječima, u ove dvije zemlje zabilježen je porast od 23, odnosno 18%, a zatim slijedi Crna Gora sa 14%.

Na osnovu istog istraživanja, primijetan je pozitivan napredak u vremenu potrebnom za ostvarivanje upravnih usluga, gdje je više od 60% građana potvrdilo da se to isto vrijeme smanjilo.

Procenat građana koji kažu da znaju da elektronske usluge uprave postoje je za Crnu Goru porastao za 29%. Značajan podatak – samo 10% građana redovno koristi e-usluge.

Imajući u vidu da su građani u značajnoj mjeri svjesni da e-usluge postoje, manjak informacija o e-uslugama ne može objasniti nizak nivo upotrebe. Više od dvije trećine građana koji su koristili e-usluge, imali su vrlo malo poteškoća u ostvarivanju usluga koje su zatražili.

¹⁵ <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=366032&rType=2>

¹⁶ <https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=417698&rType=2&file=Srednjoro%C4%8Dna%20evaluacija%20Strategije%20reforme%20javne%20uprave%202016-2020%20u%20Crnoj%20Gori.docx>

¹⁷ <https://institut-alternativa.org/percepcija-javnosti-o-pruzanju-usluga-u-regionu-u-porastu/>

Zakon o upravnom postupku je počeo sa primjenjuju od 1.jula 2017.godine, a Vlada Crne Gore usvojila je Izvještaj o postupanju



u upravnim stvarima za 2019. godine. Organi na centralnom i lokalnom nivou u protekloj godini riješili su preko 2 i po miliona (2,610,695) upravnih predmeta na centralnom i lokalnom nivou. Podaci koji ohrabruju, imajući u vidu da je procenat riješenih predmeta u prošloj godini kod organa **na centralnom nivou bio 96,82%, dok na lokalnom nivou taj procenat iznosi 89,98%**. Posmatrano prosječno po organu ova brojka pokazuje da su organi u radu imali blizu 4.000,00 predmeta godišnje, što bi na mjesečnom nivou iznosilo oko 325 predmeta. Nalazi iz ovog Izvještaja ukazuju da su javnopravni organi na državnom nivou u prvostepenom postupku 97% predmeta riješili u roku, dok je na lokalnom nivou taj procenat čak 99%.

Takođe, podaci pokazuju i da su građani u visokom procentu zadovoljni odlukama administracije, jer je evidentan mali broj¹⁸

izjavljenih žalbi u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta. Naime, procenat izjavljenih žalbi na centralnom nivou je 0,54%, dok je na lokalnom nivou taj procenat nešto veći i iznosi 1,65%. O kvalitetu rada drugostepenih organa govori i podatak da je procenat žalbi koje su riješili u zakonskom roku na centralnom nivou 77%, dok je kod organa na lokalnom nivou taj procenat 80,42%. Osim blagovremenog odlučivanja, njihove odluke su u postupcima po tužbama pred Upravnim sudom Crne Gore u visokom procentu ocijenjene kao zakonite. Ovo potvrđuje podatak da je u odnosu na ukupan broj odluka Upravnog suda Crne Gore, procenat odbijenih tužbi kod organa na centralnom nivou 77%, dok je taj procenat kod organa na lokalnom nivou 71,51%. **U toku je priprema Izvještaja o postupanju u upravnim stvarima čije je donošenje planirano za II kvartal 2021.**





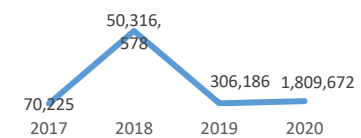



Takođe, u proteklom periodu je prepoznata važnost uspostavljanja alata **za mjerenje javnog mnjenja i zadovoljstva administrativnim uslugama**. Iako je u prvim godinama implementacije Strategije bilo sporadičnih pokušaja pojedinačnih institucija da izmjere zadovoljstvo uslugama (npr. Poreska uprava naručila je istraživanje javnog mnjenja o nivou zadovoljstva poreskih obveznika uslugama koje je pružila ta kancelarija 2016. godine) ili napora NVO (npr. NVO Institut Alternativa i Agencija IPSOS sproveli su istraživanje javnog mnjenja o percepciji javnih usluga 2017. godine), tek od 2019. preduzeti su napori od strane MJU da u saradnji sa SIGMA –om započne konkretne aktivnosti. Ministarstvo i SIGMA uradili su Nacrt metodologije za mjerenje zadovoljstva koja će biti osnova da se realizuju aktivnosti da mjerenje zadovoljstva pruženim uslugama bude uniformno i redovno.

U toku je realizacija aktivnosti koju, na osnovu Metodologije, sprovodi Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija sa UNDP-om, koja obuhvata mjerenje u 5 ključnih institucija zadovoljstva građana uslugama koje su pružene na šalteru i elektronski u toku 2020 godine. U Ministarstvu se vodi intenzivna komunikacija sa odabranim organima sa ciljem identifikovanja usluga koje su najadekvatnije za sprovođenje pilot istraživanja. Agencija je pripremila upitnik koji je usaglašen sa komentarima MJU, UNDP i SIGMA/OECD. **Navedeno mjerenje i istraživanje će biti od značaja za dalje planiranje aktivnosti u oblasti mjerenja zadovoljstva korisnika pruženim uslugama.**

¹⁸ <https://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=407228&rType=2>

Na portalu eUprava postavljen je sistem anketa za mjerenje zadovoljstva građana e-uslugama, a evidencije portala ukazuju da je bilo pet takvih anketa do kraja 2019. godine, dok 2020. nije objavljena ni jedna anketa. Međutim, evidentno je da institucije nijesu iskazale interesovanje za korišćenje navedenog modula na portal e-uprave. Mjerenje zadovoljstva korisnika omogućeno je za svaku uslugu ponaosob, **ali se stiče utisak da institucije ne koriste ove podatke za unapređenje, ali ni za realno praćenje zadovoljstva korisnika.**

Ministarstvo javne urave, digitalnog društva i medija je uradilo analitiku dostavljenih informacija od strane korisnika koje se tiču samog zadovoljstva izvršene elektronske usluge. S tim u vezi konstatovan je visok procenat zadovoljstva kod upotrebe elektronskih usluga i to u čak preko 98,7% zadovoljnih korisnika.

NAZIV INDIKATORA	VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
12 Prosječno trajanje upravnog spora, u mjesecima		17		4
13 Broj upita od strane državnih organa za podatke		1,809,672		Nije definisano
14 Gruba procjena ukupne uštede u vremenu / novcu (Standard Cost Model)	Nije ostvaren	/		Nije ostvaren
15 Procenat ključnih organa (MUP, Uprava za nekretnine, Poreska uprava i 23 JLS) koji vrše redovno mjerenje zadovoljstva klijenata.	Nije uspostavljeno redovno mjerenje	Nije uspostavljeno redovno mjerenje		80%

Napomena: Tokom godina je praćen broj upita na osnovu web servisa, a od 2018 preko JISERP-a. Trend u indikatoru broj 13 je zbog neprecizno definisanog indikatora jer se broj upita između organa ne mjeri samo na osnovu sistema JISRP, već i na osnovu web servisa zbog čega nije moguće pravilno utvrditi trend u ispunjenosti ovog indikatora.

Cilj 4.2.2 Obezbijeđena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registra za korisnike

Uvođenjem Jedinственog sistema za elektronsku razmjenu podataka, koji je prepoznat Zakonom o elektronskoj upravi, stvorili su se uslovi za smanjenom potrebom za izdavanjem papirnih potvrda, uvjerenja i drugih dokaza jer će organi po službenoj dužnosti razmjenjivati podatke elektronskim putem i na taj način omogućiti dokazivanje činjenica u upravnom postupku.

Aktivnosti na realizaciji interoperabilnosti registara odnosno elektronskoj razmjeni podataka su uspješno završeni i izvještaj pokazuje da je 8 ključnih registara povezano na sistem, a da je 5 njih interoperabilno, odnosno vrši se elektronska razmjena podataka: **Centralni registar stanovništva, Registar djece u vaspitno obrazovnim ustanovama, Centralni registar obveznika i osiguranika (radi se o dva registra Registar zaposlenja i Registar poreskih obveznika objedinjenih u jedan), Registar korisnika materijalnih davanja. Takođe, na sistemu su povezani i Glavni grad Podgorica i Fond za zdravstveno.**

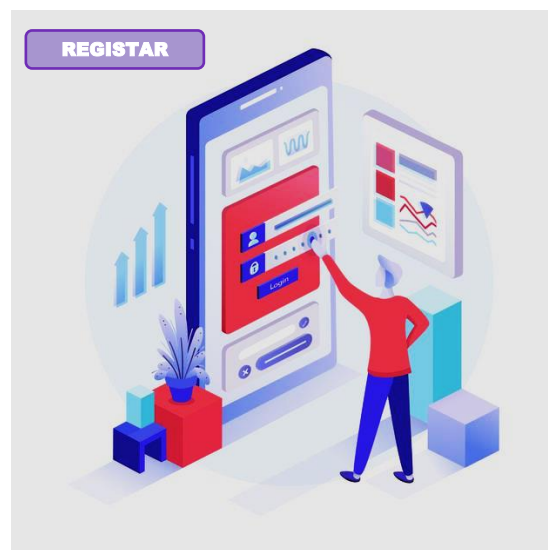
Broj upita koji je razmijenjen između državnih organa za podatke preko Jedinственog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP) je u 2020. godini iznosio 1809704, što predstavlja 6 puta veću razmjenu podataka nego 2019. godine. Usluge koje su realizovane posredstvom JSERP sistema su: **upis djece u vrtić, upis djece u osnovnu školu, upis djece u srednju školu, kao i set usluga za ostvarivanje prava o socijalnoj i dječjoj zaštiti, i prava o zdravstvenoj zaštiti (Fond zdravstva provjerava status osiguranika u Poreskoj upravi).** U 2020. sistem je unaprijeđen na novu softversku platformu koja omogućava brži i veći protok razmjene podataka.

Najave uspostavljanja informacionih sistema i e-usluga iz oblasti poreske i fiskalne politike, pravde, carinskog poslovanja, registracije preduzeća, javnih nabavki, oblasti nekretnina i dr. trebalo bi da u narednom periodu podstakne i ostale institucije da prepoznaju e-upravu kao dobro sredstvo u pružanju kvalitetnih digitalnih usluga. Neophodno je i dalje ulagati napore na stvaranju efikasne i racionalne javne uprave sa većim stepenom digitalizacije, kako bi se poboljšao pristup građana i civilnog sektora javnim informacijama. Ostaje ipak utisak da se za najveći broj e-usluga mora raditi na dodatnom unapređenju, prije svega na razvoju interoperabilnosti.

Kroz kontinuirano praćenje razvoja elektronske uprave, te uspostavljanje kvalitetnog mehanizma za koordinaciju ovog procesa sa nivoa Vlade, pitanje digitalne transformacije javne uprave dodatno je aktuelizovano, **pa je formiran poseban Radni tim sa zadatkom unapređenja kvaliteta elektronskih usluga.** U izvještajnom periodu Vlada je razmatrala i usvojila Analizu stanja elektronskih usluga sa mjerama za njihovo unapređenje¹⁹. **Od prvog januara 2020. godine na snagu su stupili nova Uredba i Uputstvo o kancelarijskom poslovanju.** Uputstvom se bliže uređuje način vršenja kancelarijskog poslovanja u organima državne uprave, državnim organima, organima i službama jedinica lokalne samouprave, nosiocima javnih ovlaštenja i drugim pravnim licima kojima su preneseni, odnosno povjereni poslovi državne uprave. U toku je priprema Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu.

Kada je u pitanju elektronsko upravljanje dokumentima (eDMS), sve aktivnosti u realizaciji I faze, koja podrazumijeva implementaciju sistema e-DMS u svim ministarstvima, su uspješno realizovane. Sistem e-DMS, koji se već nekoliko godina koristi u svim ministarstvima, kao i činjenica da je putem njega **evidentirano preko 1.145.988 elektronskih dokumenata,** dokazuje da je moguće u velikoj mjeri ukloniti papirnu dokumentaciju iz sistema javne uprave.

¹⁹ Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom mjera za njihovo unapređenje, jul 2020



Takođe, implementacije druge faze EDMS sistema u organima uprave je zbog procesa reorganizacije započeta, pa je u nekim organima uprave koji su sada postali sastavni dio ministarstava (na primjer nekadašnji Zavod za intelektualnu svojinu, Uprava policije, Sekretarijat za zakonodavstvo, Zaštitnik imovinsko pravnih interesa) uspostavljen ovaj sistem.

Puna primjena ovog informacionog sistema podrazumijeva, masovnu upotrebu elektronskih dokumenata i digitalizaciju postojećih papirnih dokumenata čime se postiže smanjena upotreba papira, veća pristupačnost dokumenata, i omogućava lakše pretraživanje, korišćenje i publikovanje dokumenata, što je posebno značajno za ekonomično, efikasno i transparentno postupanje.

eDMS

Administracija bez papira



NAZIV INDIKATORA	VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CIJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI												
16 Procenat ključnih registara koji su povezani i koji vrše automatsku razmjenu podataka	<table border="1"> <tr><th>Godina</th><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td><td>2020</td></tr> <tr><th>Vrijednost</th><td>0.0%</td><td>0.0%</td><td>85%</td><td>100%</td><td>100%</td></tr> </table>	Godina	2016	2017	2018	2019	2020	Vrijednost	0.0%	0.0%	85%	100%	100%	100%		100%
Godina	2016	2017	2018	2019	2020											
Vrijednost	0.0%	0.0%	85%	100%	100%											
17 Procenat ministarstava u kojima je implementiran eDMS (I – faza)	<table border="1"> <tr><th>Godina</th><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td><td>2020</td></tr> <tr><th>Vrijednost</th><td>0.0%</td><td>73.5%</td><td>90%</td><td>100%</td><td>100%</td></tr> </table>	Godina	2016	2017	2018	2019	2020	Vrijednost	0.0%	73.5%	90%	100%	100%	100%		100%
Godina	2016	2017	2018	2019	2020											
Vrijednost	0.0%	73.5%	90%	100%	100%											

Cilj 4.2.3. Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave sa visokim stepenom korisničkog istustva I korisničkog zadovoljstva - Najveći broj elektronskih usluga u Crnoj Gori, kreiran je na portalu e-Uprave, koji je razvijen kao jedinstveni elektronski šalter javne uprave.

Trenutno portal e-Uprave pruža 596 usluge iz nadležnosti 50 institucije. Od ovog broja 182 je elektronskih usluga, a 388 informativnih. Tokom perioda sprovođenja Strategije, broj usluga se duplirao.

Kreiran je inicijalni katalog usluga. U međuvremenu, isti je prepoznat u novom Zakonu o elektronskoj upravi (član 27), a koji sa primjenom počinje od jula 2020. godine. U pomenutom zakonu organi i drugi subjekti dužni su da katalog elektronskih usluga objave na svojoj internet stranici i dostave ih Ministarstvu, u roku od šest mjeseci od dana početka primjene ovog zakona. U tom smislu obaveza Ministarstva je da sve kataloge objavi na internet stranici Web portala Vlade.

Osim strukture koja treba da prepozna najvažnije podatke koji opisuju svaku elektronsku uslugu, validnost podataka je najvažniji segment kod ovog procesa. Krajnji cilj izrade kataloga usluga elektronske uprave je obezbjeđenje informacija koje su dovoljno jasne i deskriptivne da građanima i privrednim subjektima omoguće ostvarivanje obaveza i prava u procesu pružanja usluga javne administracije. Relevantnost i ažurnost podataka o svim segmentima pružanja usluga predstavlja najveći izazov, i očekujemo da će jedan sistemski pristup izradi kataloga usluga otkloniti ove nedostatke.

S tim u vezi, započeo je i proces konsultacije sa predstavnicima EK u okviru aktivnosti ISA² programa iz Brisela, u cilju dobijanja što boljeg rješenja. Kao inicijalni korak na putu ka izradi kataloga predložen je model koji je prihvaćen u zemljama Evropske unije, koji će se prilagoditi našim potrebama. Napravljen je inicijalni Katalog usluga elektronske uprave sa svim definisanim atributima, i u toku je definisanje kontakt osoba ispred institucija koje će redovno ispunjavati i ažurirati podatke za navedeni katalog.

Zakonom o elektronskoj upravi, novembra 2020. godine formiran je **Savjet za elektronsku upravu** sa ciljem praćenja razvoja elektronske uprave, predlaganja mjera za unapređenje elektronske uprave, razmatranja stručnih pitanja u oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija i koordinacije aktivnostima koje se odnose na razvoj elektronske uprave. Jedan od važnih zadataka ovog Savjeta svakako je i definisanje pravaca daljeg razvoja e-uprave u Crnoj Gori i definisanje mjera za podsticaj razvoje e-usluga. Ove mjere bi trebalo da obezbijede podršku organima u sprovođenju Zakona o elektronskoj upravi kao i definisanju ključnih izazova sa kojim se susrijeću organi u finansijskom, organizacionom i operativnom dijelu razvoja e-usluga. **Međutim, Savjet nije zaživio, tj. nije organizovana ni jedna sjednica Savjeta.**

Na samom početku COVID-19 krize date su jasne preporuke svim organima u javnoj upravi i obavijestilo građane da mogu **elektronskim putem predati svoje zahtjeve, putem maila i elektronskih usluga**. Shodno tome, mnogi organi su podneske od strane korisnika prihvatili putem e-maila, ukoliko za iste nije postojala elektronska usluga. **Za vrijeme trajanja pandemije razvijeno je nekoliko elektronskih usluga i aplikativnih rješenja** od strane različitih institucija.

Pokazalo se da je, naročito u periodu pandemije COVID-19, od vitalnog značaja pružanje tačnih, korisnih i ažurnih informacija. Ministarstvo javne uprave je u tom smjeru iniciralo razvoj portala **CORONAINFOCG** (www.coronainfocg.me) koji predstavlja zvanični sajt Vlade Crne Gore.

U toku 2020. godine, kao posledica Covid-19 virusa razvijeno je nekoliko elektronskih usluga i aplikativnih rješenja od strane



različitih institucija, kao što su: Online prijava za državljane Crne Gore koji žele da se vrate u domovinu, Online zahtjev za podnošenje prijave za subvenciju, Online zahtjev za dodjelu PIN-a za logovanje na sistem eZdravlja, Razvijena je platforma Uči doma, Online zahtjev za upis djeteta u prvi razred osnovne škole, Online zahtjev za upis djeteta u vrtić, Online zahtjev za upis u srednju školu, Online platforma za doniranje Nacionalnom koordinacionom timu, Mobilna aplikacija za praćenje simptoma osoba koje su u samoizolaciji, Implementiran je portal Digitalna solidarnost.

Povećano je interesovanje građana za elektronskim uslugama iz oblasti zdravstva na portalu www.ezdravlje.me. U periodu epidemije broj novih korisnika **uvećao se za 14%**. Korišćenje e-usluga na portal eZdravlje je naglo poraslo u periodu početka epidemije, ali je zatim naglo opalo ili je počelo da stagnira upotreba ovih servisa (**eApoteka, eRecept, eNalaz, eOsiguranje, eNarucivanje, eZakazivanje**).

Elektronske usluge koje su se takođe u velikoj mjeri koristile tokom pandemije su usluge obrazovno-vaspitanog sistema i to: **Portal na nastavnike, Portal Dnevnik (mobilna aplikacija eDnevnikME), Sajt UčiDoma (mobilna aplikacija UčiDoma), Portal za elektronski upis u obrazovno-vaspitne ustanove**. Na sajtu www.ucidoma.me djeca mogu pratiti sve emitovane nastavne materijale. Materijali će biti dostupni na sajtu u skladu sa dinamikom emitovanja, razvrstani po nivou obrazovanja, razredu i nastavnom predmetu. Takođe, kreirana je i mobilna aplikacija za ovu uslugu pod nazivom Učidoma.

Procesi elektronskog plaćanja, elektronske identifikacije, razmjene podataka između ključnih registara i informacionih sistema, elektronska dostava i korišćenje elektronskih dokumenata predstavljaju neophodan korak ka daljem razvoju elektronskih usluga.

Nedostatak elektronskog plaćanja u okviru pružanja elektronskih usluga prepoznat je kao jedan od velikih nedostataka i znatno utiče, ne samo na kvalitet pruženih usluga, već i na sveukupan razvoj e-uprave. Iako postoje **malobrojni primjeri elektronskog plaćanja tek će implementacija sistema za elektronsko plaćanje administrativnih taksi**, kojim upravlja Ministarstvo, dovesti do stvarnog napretka u ovoj oblasti. Naime, ovaj sistem treba da obezbijedi elektronsku naplatu i omogući jednostavnu i dosljednu kontrolu, čime će se otkloniti postojeći problemi naplate, uvođenjem centralnog mjesta za nadzor i kontrolu kao i omogućavanje plaćanja putem platnih kartica komercijalnih banaka putem POS terminala na šalterima kao i elektronskog plaćanja preko portala za elektronske usluge. Sa tehničke strane projekat je u značajnoj mjeri realizovan i softver se nalazi na testnom okruženju Ministarstva. **Ovaj sistem je od izuzetnog značaja sa stanovišta reforme na centralnom i lokalnom nivou.**

Drugi važan sistem koji treba da omogući **početnu tačku svake elektronske usluge od strane javne uprave je sistem za elektronsku identifikaciju** koji služi za potvrđivanje elektronskog identiteta korisnika. Na taj način će se kontrolisati prijava korisnika, građana i privrede, prilikom korišćenja elektronskih usluga. Naknada za obrazac lične karte u iznosu od pet eura, ostala je nepromijenjena, iako je lična karta znatno unaprijeđena zaštitnim elementima, tako da su to ukupni troškovi koje građani imaju u postupku izdavanja lične karte. **Nove lične karte sadrže čip u kojem su, između ostalog, sertifikat za elektronsku identifikaciju i sertifikat za kvalifikovani elektronski potpis, što će doprinijeti jednostavnijoj, efikasnijoj i bezbjednijoj provjeri digitalnog identiteta, kao i mogućnosti potpisivanja dokumenata kvalifikovanim elektronskim potpisom, a sve u cilju korišćenja elektronskih usluga u Crnoj Gori.**

Ministarstvo javne uprave pokrenulo je kampanju „Završi elektronski“ koja za cilj ima informisanje građana o elektronskim uslugama na portalu eUprava (www.euprava.me) i drugim elektronskim uslugama koje pružaju državni organi, posebno imajući u vidu aktuelnu epidemiološku situaciju.

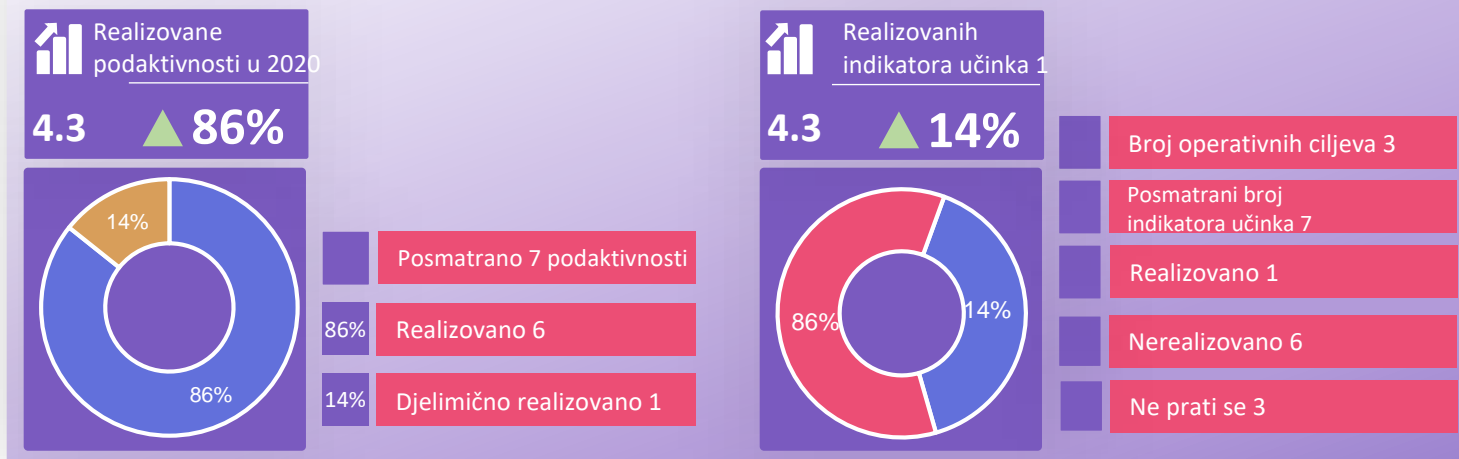


Na portalu eUprave dostupni su brojni elektronski servisi državnih organa i korisne informacije o uslugama koje se mogu ostvariti od kuće, bez direktnog kontakta i odlaska na šalter. Portal eUprave prilagođen je i za korišćenje putem mobilnih telefona.

NAZIV INDIKATORA	VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
18 Broj odabranih e-usluga (8 e-usluga) koje su postavljene na Portal eUprava i nivoa su 3 ili 4	 2016 2017 2018 2019 2020	5		8
19 Broj obezbijeđenih servisa na Portalu	 2016 2017 2018 2019 2020	593		500
20 Broj "one stop shop" servisa na Portalu	 2016 2017 2018 2019 2020	50		30
21 Broj elektronskih anketa na portalu eUprave kreiranih od strane organa u odnosu na početno stanje	 2016 2017 2018 2019 2020	0		30
22 Procenat zadovoljnih korisnika elektronskim uslugama koje se nalaze na Portalu eUprave	 2016 2017 2018 2019 2020	99%		70%



OSTVARENI REZULTATI U OKVIRU STRATEŠKOG CILJA



Jedan od najvažnijih koraka kada je riječ o unapređenju službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima bio je usvajanje i početak primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima od jula 2018. Uloženi su značajni naponi i unaprijeđen je zakonodavni okvir koji obezbjeđuje da se zapošljavanje i napredovanje u javnoj administraciji obavlja na osnovu zasluga.

Usvojen je niz podzakonskih akata u cilju kvalitetnije implemetacije novog zakonodvnog okvira²⁰:

- Uredba o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere, znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad državnim organima ("Sl. list CG", broj 50/18)
- Uredba o ocjenjivanju rada državnog službenika, odnosno namještenika ("Sl. list CG", broj 16/19)
- Uredba o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene kadrovskog plana za organe državne uprave i Službe Vlade ("Sl. list CG", broj 50/18)
- Uredba o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima ("Sl. list CG", broj 79/18)
- Uredba o stručnm osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika i namještenika ("Sl. list CG", broj 79/18)
- Pravilnik o sadržini, povlačenju i ispravci oglasa za popunu radnog mjesta u državnom organu i načinu uvida u dokumentaciju oglasa ("Sl. list CG", broj 41/18)
- Pravilnik o načinu i postupku sačinjavanja liste lica za vođenje disciplinskog postupka za lakšu povredu službene dužnosti ("Sl. list CG", broj 53/18)
- Pravilnik o bližem sadržaju i načinu vođenja centralne kadrovske evidencije i evidencije internog tržišta rada ("Sl. list CG", broj 54/18)
- Pravilnik o kriterijumima i načinu ocjenjivanja probnog rada državnih službenika i namještenika ("Sl. list CG", broj 23/19)
- Etički kodeks državnih službenika i namještenika ("Sl. list CG", broj 50/

Izveštaj Evropske komisije i Srednjoročna evaluacija strategije konstatovali su da je normativni okvir značajno unaprijeđen, ali da je i dalje potrebno raditi na unapređenju službeničkog sistema.

²⁰ <https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=352962&rType=2&file=Uredba%20Kadrovskog%20plana%20za%20organe%20drzavne%20uprave%20i%20sluzbe%20Vlade.pdf>

U praksi još uvijek postoje izazovi u oblasti službeničkog sistema jer određeni mehanizmi nisu zaživjeli ili nisu do kraja realizovani, što se pokazalo na osnovu indikatora učinka koji se mjeri u ovoj oblasti zbog čega je u narednom strateškom periodu potrebno raditi na daljem unapređenju službeničkog sistema u cilju jačanja profesionalizacije, transparentnosti i konkurentnosti pri zapošljavanju.

Takođe, izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namjesticama u decembru 2020, na osnovu amandmana, pokazuju da su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namjesticama ("Službeni list CG", broj 8/21) smanjeni uslovi po pitanju godina radnog iskustva za starješine i lica iz kategorije visokorukovodni kadar, kao i za zvanja iz nižih kategorija, na koji način se uspostavlja liberalniji sistem zapošljavanja koji obezbjeđuje fleksibilnije uslove i doprinosi većoj konkurentnosti, te istovremeno ne narušava postojeći karijerni koncept službeničkog sistema što je u skladu i sa dobrom evropskom praksom u ovoj oblasti.

U postojećim okolnostima, sa ciljem jačanja konkurentnosti i otvaranja uprave što većem broju kandidata, propisano je da radni odnos u državnom organu može zasnovati i lice bez položenog stručnog ispita za rad u državnim organima, pod uslovom da isti položi u roku od jedne godine od dana zasnivanja radnog odnosa. Brisana je odredba po kojoj radni odnos u državnom organu ne može da zasnuje lice protiv koga je pokrenut krivični postupak po službenoj dužnosti, što ima utemeljenje u Ustavu, kod zagarantovane prezumpcije nevinosti.

U cilju konkurentnosti i otvaranju uprave većem broju kompetentnih kadrova, propisano je da vršilac dužnosti može biti i lice van organa državne uprave, koje ispunjava uslove za starješinu organa uprave, odnosno za lice iz kategorije visokorukovodni kadar.

Takođe, jača se sistem odgovornosti u državnoj upravi, na način što će resorni ministri imati mogućnost da pokrenu postupak razrješenja starješina organa uprave nad čijim radom ministarstvo vrši nadzor, kada podaci iz redovnog godišnjeg izvještaja o radu organa uprave i stanju u oblastima rada za koje je osnovan, odnosno posebnog izvještaja organa uprave o preduzetim mjerama i njihovim rezultatima, ukazuju na nepravilnosti u radu tog organa.

Kada su u pitanju starješine i lica iz kategorije VRK, smanjeni uslovi za ova zvanja uticaće na veću konkurentnost prilikom prijave na konkurse, čime se otvara mogućnost ulaska u državnu upravu većem broju lica.

Cilj. 4.3.1 Ojačane profesionalne sposobnosti starješina državnih organa i visoko rukovodnog kadra sa jasno utvrđenim kriterijumima za njihov izbor- Sistem zapošljavanja na početku primjene Strategije nije bio zasnovan na jasnim smjernicama, niti zasnovan na merit sistemu, posebno kada je riječ o zapošljavanju i izboru rukovodilaca državnih organa i visoko – rukovodnog kadra. MJU je uz podršku SIGMA uložilo značajne napore u jačanju kvaliteta zakonskih okvira u oblasti službeničkog sistema. Jedan od prvih koraka bila je izrada Nacrta okvira kompetencija, koji je identifikovao pet (5) kompetencija koje treba procijeniti pri izboru i imenovanju, kao i izrada podzakonskog akta kojim se daju jasne instrukcije za proces odabira i profesionalni razvoj rukovodilaca organa.

U toku 2019. godine objavljen je Priručnik „Kompetencije za starješine organa i lica iz kategorije visoko rukovodni kadar²¹“, u kojem su sadržani odgovori na pitanja šta su kompetencije, šta je okvir kompetencija, na koji način se sprovodi postupak provjere za navedene kategorije što predstavlja značajan rezultat u ovoj reformi imajući u vidu da su prethodnom periodu cijeli postupak odabra zaposlenih iz kategorije visoko rukovodnog kadra nije bio praćen jasnim smjernicama i postupkom izbora.

NAZIV INDIKATORA		VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI								
23	Procenat starješina organa uprave i lica iz kategorije visoki rukovodni kadar koji su prošli postupak provjere sposobnosti u skladu sa utvrđenim kompetencijama, u odnosu na ukupan broj starješina organa uprave i lica iz kategorije visoki rukovodni kadar	<table border="1"> <caption>Data for Indicator 23 Line Chart</caption> <thead> <tr> <th>Godina</th> <th>Procenat</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2018</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>33.0%</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>23.0%</td> </tr> </tbody> </table>	Godina	Procenat	2018	0%	2019	33.0%	2020	23.0%	23.0%		30%
Godina	Procenat												
2018	0%												
2019	33.0%												
2020	23.0%												

²¹ <http://www.uzk.gov.me/biblioteka/Publikacije>

24	Broj starijina organa uprave i lica iz kategorije visoki rukovodni kadar koji su, nakon šest mjeseci od izbora Vlade, napustili svoje funkcije (ostavka ili razrješenje)	Nije uspostavljena početna ni ciljane vrijednost		Nije uspostavljena ciljane vrijednost
----	--	--	--	---------------------------------------

Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta unutar organa javne uprave obuhvataju uslove kojima se precizno definišu kompetencije rukovodilaca i time stvara solidna osnova za implementaciju okvira kompetencija i u indikator broj 23 se prati procenat u odnosu na broj javnih konkursa koji se objavljuju na godišnjem nivou.

Napravljen je dobar rezultat u smislu transparentnosti postupka odabira kandidata. Naime, tokom procesa reformi implementirano je nekoliko aktivnosti da bi se povećala transparentnost postupka izbora kandidata, a najznačajnija se odnosi na uvođenje elektronskog testiranja kandidata, koje je dizajnirano da obuhvati elektronski pisani test koji se sastoji od teoretskog i praktičnog dijela. Pisano testiranje sastoji se od teorijskog i praktičnog dijela i podrazumijeva izradu pisanog testa. Pisani test izrađuje se u elektronskoj formi, pod šifrom.

NAZIV INDIKATORA		VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI												
25	Prosječan broj kandidata na internim oglasima unutar organa	<table border="1"> <tr><th>Godina</th><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td></tr> <tr><th>Vrijednost</th><td>54%</td><td>44%</td><td>61%</td></tr> </table>	Godina	2016	2017	2018	Vrijednost	54%	44%	61%	Ne mjeri se		Ne mjeri se				
Godina	2016	2017	2018														
Vrijednost	54%	44%	61%														
26	Procenat žalbi na odluke o izboru u situacijama kada nije izabran prvorangirani kandidat, u odnosu na ukupan broj žalbi na odluke o izboru	<table border="1"> <tr><th>Godina</th><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td><td>2020</td></tr> <tr><th>Vrijednost</th><td>19.33%</td><td>18.60%</td><td>33.64%</td><td>0%</td><td>0%</td></tr> </table>	Godina	2016	2017	2018	2019	2020	Vrijednost	19.33%	18.60%	33.64%	0%	0%	Ne mjeri se		Ne mjeri se
Godina	2016	2017	2018	2019	2020												
Vrijednost	19.33%	18.60%	33.64%	0%	0%												
27	Prosječan broj kandidata na internim oglasima između organa	<table border="1"> <tr><th>Godina</th><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td><td>2020</td></tr> <tr><th>Vrijednost</th><td>0.52</td><td>0.44</td><td>0.93</td><td>0</td><td>1.09</td></tr> </table>	Godina	2016	2017	2018	2019	2020	Vrijednost	0.52	0.44	0.93	0	1.09	1,09		2%
Godina	2016	2017	2018	2019	2020												
Vrijednost	0.52	0.44	0.93	0	1.09												
28	Prosječan broj kandidata na javnim oglasima	<table border="1"> <tr><th>Godina</th><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td><td>2020</td></tr> <tr><th>Vrijednost</th><td>5.66</td><td>4.24</td><td>4.96</td><td>4.39</td><td>4.78</td></tr> </table>	Godina	2016	2017	2018	2019	2020	Vrijednost	5.66	4.24	4.96	4.39	4.78	4,78		7
Godina	2016	2017	2018	2019	2020												
Vrijednost	5.66	4.24	4.96	4.39	4.78												
29	Procenat odluka o izboru u kojima je izabran prvorangirani kandidat		Ne mjeri se		92%												

Napomena: Indikatori broj 25, 26 i 29. se ne mjere jer nisu prepoznati novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Prosječan broj prijavljenih kandidata na oglase je i dalje mali, dok za pojedine specijalizovane oblasti nema prijavljenih kandidata, iz kog razloga popuna radnih mjesta za specijalizovane oblasti je otežana. Ovo takođe iz razloga što koeficijenti za zarade nisu primamljivi za lica koja su završili fakultete za specijalizovane oblasti, koji su više isplativi van državnog sektora, što je svako jedan od izazova koje treba imati u vidu kad je u pitanju upravljanje kadrovima u javnoj administraciji.

Iako je unaprijeđen zakonodavni okvir, **ocjenjivanje službenika nije adekvatno** niti je u potpunosti uvezano sa mogućnošću napredovanja u službi i nagrađivanjem. Sa navedenih razloga, dobijanje najveće ocjene, ne znači napredovanje u veći platni razred ukoliko ne postoji sistematizovano i slobodno radno mjesto u okviru institucije, niti je obezbijedjeno nagrađivanje kroz varijabilni dio zarade.

Sa druge strane, **još uvijek ne postoji sistem kontinuiranog mjerenja zadovoljstva zaposlenih** sa ciljem unaprjeđenja učinka, kao i zadovoljstva i motivacije zaposlenih, zbog čega rukovodioci nemaju povratnu informaciju o nivou zadovoljstva, motivisanosti i ključnim problemima službenika. Ovaj problem je prepoznat i treba staviti fokus na njegovom rješavanju za naredni period kreiranja javnih politika u oblasti službeničkog sistema. Sa druge strane, važno je ukazati da su preduzete

određene aktivnosti u cilju rješavanja ovog izazova zbog čega je SIGMA je pripremila Praktične smjernice za uvođenje anketa o mjerenju zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi Crne Gore, u skladu sa čim se i planira mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima u odabranim "Pilot institucijama" (Uprava za kadrove, Ministarstvo javne uprave, Stručna služba Skupštine i Opština Kolašin).

Sa druge strane, uloženi su napor u obukama zaposlenih u javnoj upravi preko implementacije Plana obuka koje, u saradnji sa svim institucijama, donosi Uprava za kadrove, sa težnjom da se pređe na onlajn obuku, što je posebno bilo u praksi implementirano tokom COVID pandemije. Realizovano je preko 70 % planiranih obuka, dok su odložene obuke koje su obuhvaćene akreditovanim programima (Programu obrazovanja koji je namjenjen službenicima državne uprave i lokalne samouprave koji rade na poslovima upravljanja ljudskim resursima; Programu obrazovanja za sticanje ključnih vještina za komunikaciju s javnošću; Programu stručnog osposobljavanja i usavršavanja i akreditovanim programima za upravljanje ljudskim resursima, strateškom planiranju, programu namijenjenom za menadžere integriteta i unutrašnje revizore; Programu obuke za upravljanje ljudskim resursima; Programu obrazovanja za sticanje ključnih vještina za komunikaciju s javnošću), da ne bi došlo do pada kvaliteta u obukama.

Iako je novim zakonom unaprijeđen institut stručnog usavršavanja službenika, još uvijek ne postoji strateški pristup usavršavanju na nivou organa u skladu sa zacrtanim strateškim ciljevima, iz kog razloga ne postoji jasna veza između profesionalnog razvoja i praćenja radnog učinka zaposlenih. Naime, organi ne prave plan obuka u odnosu na potrebe rada organizacionih cjelina, te se službenici u dovoljnoj mjeri adekvatno ne obučavaju i profesionalno razvijaju.

Cilj 4.3.3. Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljen efektivni sistem za praćenje i optimizacija broja zaposlenih i mjerenje kvaliteta njihovog rada - Uspostavljen sistem kadrovskog planiranja, kao i ažurna kadrovska evidencija su važni preduslovi kako bi se nastavilo sa kvalitetnim upravljanjem ljudskim resursima i mogao nesmetano pratiti proces optimizacije broja zaposlenih u javnoj upravi.

Naime, Vlada Crne Gore u junu 2020. godine usvojila Kadrovski plan organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta Predsjednika Vlade Crne Gore za 2020. godine²². Od **ukupno 112 institucija, njih 109 odnosno 97,3 % institucija je usvojilo kadrovske planove**. Međutim, ključni izazov u ovoj oblasti odnosi se na praćenje kadrovskog planiranja u organima i institucijama koji nijesu obuhvaćeni Kadrovskim planom Vlade, kao i na uspostavljanju mehanizma kojim će se redovno pratiti implementacija kadrovskih planova. Kao što je ukazano, Kadrovski plan za 2021 godinu nije donijet zbog odlaganja donošenja Zakona o budžetu za 2021. godinu.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisano da je Centralna kadrovska evidencija uvezana sa sistemom zarada. Unaprijeđen je informacioni sistem koji se odnosi na Centralnu kadrovsku evidenciju na način što će biti uspješno povezana sa sistemom obračuna zarada MF, UZK će redovno pratiti, procjenjivati i izvještavati o stanju u javnoj upravi. Podaci od svih 112 institucija su migrirani sa stare baze u novi sistem. Unakrsno provjeravanje podataka (cross-checking) sa Ministarstvom finansija nije urađeno za sve institucije, već za 54 od ukupno 112 institucija. Realizacija indikatora zavisi od uspješnosti realizacije projekta „Izrade centralnog sistema obračuna zarada“ koji sprovodi Ministarstvo finansija.

Ciljevi zacrtani u **Planu optimizacije javne uprave 2018-2020**²³ nisu ispunjeni. Od početka primjene Planan optimizacije Vlada je usvojila pet Izvještaja o implementaciji plana optimizacije²⁴. Uzroci neuspjeha ovog reformskom procesa nalaze se, između ostalog, u loše utvrđenim polaznim osnovama i nerealistično zacrtanim ciljevima bez prethodno urađenih funkcionalnih analiza, nepouzdanosti podataka prikupljenih u toku sprovođenja usljed nepostojanja sveobuhvatnih

²² <https://uzk.gov.me/arhiva/227259/Kadrovski-planovi-drzavnih-organa-za-2020-godinu.html>

²³ <https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=327796&rType=2>

²⁴ <https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=408073&rType=2&file=Izvestaj%20o%20realizaciji%20Plana%20optimizacije%20za%20period%201.jul-31.decembar%202019..pdf>

https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=389833&rType=2&file=Izvestaj%20PO%20I%20kvartal%202019%20-%202021.10.2019_MM.pdf

<https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=382889&rType=2&file=Izvie%20C5%A1taj%20o%20realizaciji%20Plana%20optimizacije%20za%20period%201.%20januar%20-%2031.%20mart%202019.%20godine.pdf>

<https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=354938&rType=2&file=Izvestaj%20o%20realizaciji%20Plana%20optimizacije%20201.%20sep-31.%20dec.%202018.%20godina.pdf>

<https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=335359&rType=2&file=Izvestaj%20o%20realizaciji%20Plana%20optimizacije%20javne%20uprave,%201.%20jul-1.%20septembar%202018..pdf>

informativnih sistema, nedovoljnim nadzorom nad sprovođenjem i nepostojanjem sankcija za nepoštovanje mjera, kao i slabim nadzorom redovne popune radnih mjesta, sistemskim slabostima u pogledu zapošljavanja na određeno i drugim povezanim problemima. Takođe, optimizacija je shvaćena na veoma linearan način, tako da su odabrani indikatori bili veoma kvantitativni, fokusirajući se na mjerenje rezova u čitavoj JU kao indikator uspjeha u smislu optimizacije. Utvrđeno je da je ovo velika slabost pristupa ovoj sektorskoj oblasti, pošto je utvrđeno da je nerealna i u mnogim slučajevima kontraproduktivna. Ovo je uglavnom slučaj zbog činjenice da ukupno stanje i obuhvat javne uprave nisu uzeti kao osnova za mjere unutar strategije, što je značilo da definitivne polazne osnove u smislu broja zaposlenih u javnoj upravi nijesu bile dostupne u vrijeme kreiranja strategije, uglavnom zbog problema sa nejasnom definicijom javne uprave ali i teškoća u smislu evidencija zaposlenosti u javnoj upravi, naročito na lokalnom nivou. Ove slabosti uticale su na relevantnost i rezultate Strategije uopšte²⁵.

NAZIV INDIKATORA	VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
30 Procenat institucija koje su usvojile kadrovske planove u skladu sa propisima	<p>83.15% 75% 60% 92% 99.10%</p> <p>2016 2017 2018 2019 2020</p>	99,1%		95%
31 Ukupan broj zaposlenih na centralnom nivou(po »sektorskom pristupu« bez lokalne samouprave)	<p>40390 39306 56 0 0</p> <p>2016 2017 2018 2019 2020</p>	/		-5% u odnosu na polaznu vrijednost
32 Procenat organa uprave koje su sprovele mjerenje zadovoljstva zaposlenih	Nije uspostavljena polazna vrijednost	/		30%

Napomena: **Indikator broj 31** nije ostvaren i podaci za 2020. godinu biće naknadno dostavljeni. U toku je priprema izvještaja.

Glavni razlozi za nesupjeh optimizacije na lokanom nivou, između ostalog su:

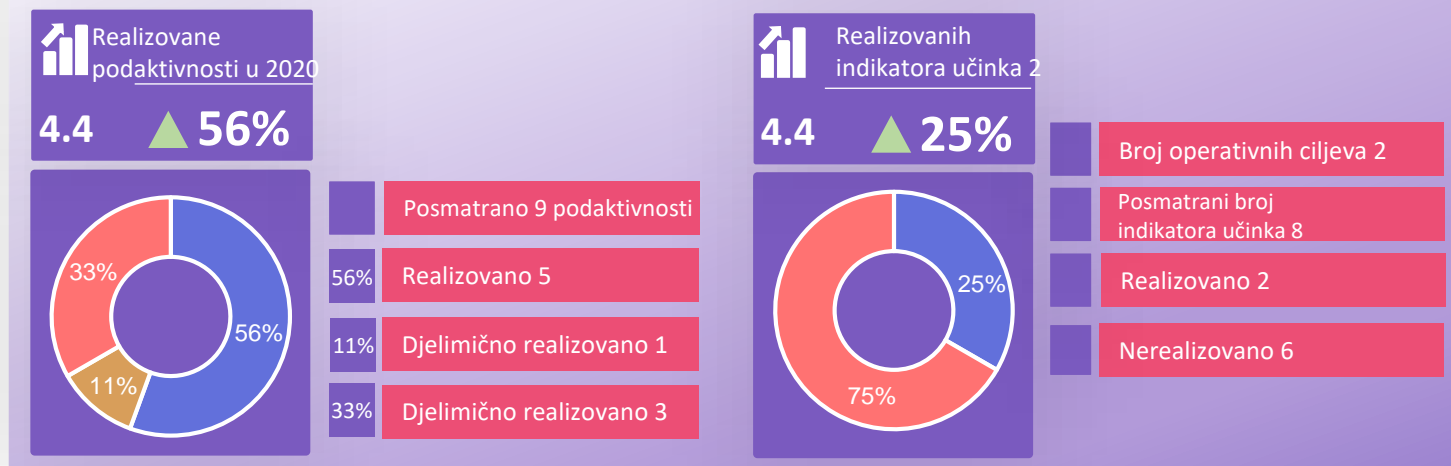
- Plan optimizacije je za lokalni nivo samo preporuka, a ne i obaveza;
- nepreciznost polazne osnove koja je utvrđena devet mjeseci prije početka primjene Plana optimizacije, pa kao takva ne oslikava realno stanje;
- isti opseg mjera teško je primjenjiv za sve opštine, ukoliko se uzmu u obzir različite veličine, strukture, a posebno finansijska stanja svih ovih subjekata. Dodatno, kako mjere Plana nisu primjenjive na privredna društva na centralnom nivou, nije jasno kako su se iste mogle primijeniti na privredna društva na lokalnom nivou, koja uživaju veći stepen autonomije u odnosu na Vladine politike;
- neprecizno izvještavanje od strane JLS i nerazumijevanje pojedinih definisanih mjera Plana optimizacije;
- nepoštovanje odredbi i obaveza koje proističu iz novog zakonodavnog okvira za službenički sistem u JLS (lokalne uprave su bile spore u primjeni novih zakonskih rješenja, posebno kada je donošenje kadrovskih planova u pitanju).

U toku je priprema **Izvještaja o Planu optimizacije za 2020 godinu, čije je usvajanje planirano za II kvartal 2021.godine.**

²⁵<https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=417698&rType=2&file=Srednjoro%C4%8Dna%20evaluacija%20Strategije%20reformne%20javne%20prave%202016-2020%20u%20Crnoj%20Gori.docx>



OSTVARENI REZULTATI U OKVIRU STRATEŠKOG CILJA



Najznačajniji rezultati u ovoj oblasti su uspostavljanje sistema srednjoročnog planiranja rada Vlade i ministarstava, kao i uspostavljanje normativnog okvira za strateško planiranje na nivou Vlade Crne Gore, kao i naponi da se uspostavi mehanizam za kvalitet javnih konsultacija u postupku kreiranja javnih politika.

Donošenje prvog Srednjoročnog programa rada Vlade 2018 -2020 dalo je dobar osnov za uvođenje srednjoročnog planiranja rada ministarstava. S tim u vezi, Generalni sekretarijat Vlade je, 3. oktobra 2018. godine, utvrdio Metodologiju za srednjoročno planiranje rada ministarstava, koja je pripremana u saradnji sa predstavnicima Sigmee. Metodologija je kao pilot projekat primijenjena prilikom pripreme prvih srednjoročnih programa Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva ekonomije i Ministarstva održivog razvoja i turizma, za period 2019-2021.

Generalni sekretarijat Vlade je uspostavio tri mehanizam za jačanje sistema strateškog planiranja i to kroz: pripremu mišljenja u skladu sa Uredbom o izradi strateških dokumenata, Mrežu državnih službenika za strategijsko planiranje kojom predsjedava Generalni sekretarijat Vlade, Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje.

Ipak, u praksi, i kad je u pitanju razvijanje i praćenje politika, od strane Vlade Crne Gore, po vertikalnom nivou (srednjoročni programa Vlade i ministarstava), kao i razvijanje i praćenje politika po horizontalnom nivou (sektorskih politika) postoje brojni izazovi. U eksternom evaluacionom Izvještaju, kad je u pitanju ovaj segment reforme javne uprave, konstatovano je da su ostvareni rezultati još krhki pošto nijesu dovoljno ukorijenjeni u smislu svoje institucionalizacije, a sa procesom se i dalje upravlja po projektima koji se finansiraju spolja a ne od same javne uprave.

Cilj 4.4.1 Uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja vladinih politika - Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godina, planirane su odgovarajuće aktivnosti sa akcentom na razvoj kapaciteta za uspostavljanje srednjoročnog sistema planiranja Vlade i ministarstava usmjerenog na učinak i pripremu neophodnog pravnog okvira za ostvarivanje ovako postavljenog strateškog cilja. Uspostavljanje sveobuhvatnog sistema planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika je kompleksan proces koji podrazumijeva ispunjenost niza institucionalnih, normativnih i finansijskih preduslova. Značajan instrument reforme sistema planiranja kojim se nastoji obezbijediti cjelishodnije, programsko finansiranje javnih politika je programski budžet.

Srednjoročnim programom rada Vlade su na koordiniran način i uz učešće svih resora utvrđeni prioriteti za trogodišnji period, uz uvođenje mjerljivih indikatora uspjeha, što omogućava kvalitetniji i odgovorniji rad u pravcu postizanja vidljivih rezultata u sprovođenju strategijskih ciljeva utvrđenih na nacionalnom nivou.



Vlada je razmotrila Izvještaj o sprovođenju Srednjoročnog programa rada Vlade 2018-2020, za 2018.²⁶ i 2019.²⁷ godinu.

U 2020. godini, uspostavljanjem Informacionog sistema za planiranje i izvještavanje, stvoreni su uslovi za uvođenje srednjoročnog planiranja rada i kod ostalih ministarstava. U periodu avgust - septembar 2020. godine, organizovane su online obuke za korišćenje novog informacionog sistema, za sva ministarstva. Mogućnost pristupa informacionom sistemu za planiranje i izvještavanje imaju službenici u Generalnom sekretarijatu Vlade i ministarstavima u skladu sa Metodologijom za srednjoročno planiranje rada ministarstava.

Važno je napomenuti da je osim uvođenja srednjoročnog planiranja rada kod svih ministarstava, cilj je i unapređenje cjelokupnog sistema planiranja. U tom pravcu, Generalni sekretarijat Vlade, u saradnji sa predstavnicima SIGMA-e, OECD, započeo je ažuriranje postojeće Metodologije kako bi se definisao jedinstven metodološki pristup kod planiranja ne samo rada ministarstava, već i Vlade, kao i unapređenja procesa praćenja i izvještavanja. Ažuriranjem metodologije će se postići sledeće: Unapređenje već postojećeg metodološkog pristupa planiranja rada ministarstava, u skladu sa iskustvima pilot ministarstava; Utvrđivanje metodološkog pristupa kod pripreme, praćenja i izvještavanja srednjoročnog programa rada Vlade; Definisane novog modela pripreme godišnjeg programa rada Vlade; Unapređenje cjelokupnog procesa praćenja i izvještavanja.

Izvještaji Evropske komisije za Crnu Goru, iz 2019.²⁸ i 2020.²⁹ ukazuju na značajna unapređenja u sistemu strateškog planiranja politika, te da je **potrebno dodatno raditi na unapređenju pojedinih segmenata ciklusa planiranja, na način da se stopa usklađenosti poveća na 65% do 2022, odnosno 75% do 2025. godine.** Konstatovano je da potrebno povećati kvalitet analize stanja/problema i finansijskih iskaza u strateškim dokumentima.



Generalni sekretarijat Vlade prati stanje u planskom sistemu po sektorima politika utvrđenih Uredbom, afirmišući naročito primjenu principa usklađenosti i principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja. S tim u vezi, broj sektorskih strategija u sistemu je u 2020. godini (97 strategija) značajno smanjen u odnosu na 2017. godinu (preko 120 sektorskih strategija), ali je i dalje visok. Šira slika o stanju po sektorima, kao i usklađenosti sistema sa zahtjevima procesa pristupanja Crne Gore EU, često nije u prvom planu jer ne postoji Vladino tijelo koje na sveobuhvatan način razmatra problematiku strateškog planiranja. Posljedica je da se politike ne koncipiraju na dovoljno inkluzivan način, gdje bi konsultacije između ministarstava bile aktivne u svim fazama ciklusa planiranja.

Programiranje IPA često prethodi razvijanju strategija, umjesto obratno (što dugoročno može negativno uticati na sposobnost apsorpcije IPA sredstava). Između kancelarije Nacionalnog koordinatora za IPA i GSV postoji konsenzus u

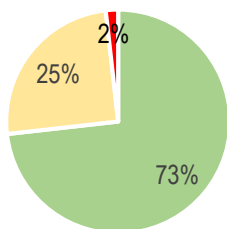
²⁶ <https://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=358136&rType=2&alphabet=cyr>

²⁷ https://gsv.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=406117&rType=2&file=21_1_175_28_05_2020.pdf

²⁸ EK u dijelu „Politički kriterijumi -Upravljanje“ eksplicitno naglašava da je: „pravni okvir za jačanje strateškog planiranja od strane centralnih Vladinih organa unaprijeđen u značajnoj mjeri;

²⁹ „praćenje kvaliteta strateških dokumenata od strane Generalnog sekretarijata Vlade postalo strukturirano i sistemsko... GSV igra aktivnu ulogu u praćenju sprovođenja Uredbe i obezbjeđenju kontrole kvaliteta izdavanjem mišljenja na nacрте strateških dokumenata. Metodologija takođe ima za cilj racionalizaciju broja strateških dokumenata i dovela je do smanjenja njih

pogledu potrebe zajedničkog rada na unapređenju ovog segmenta, naročito kad je u pitanju **institucionalni okvir za upravljanje strukturnim fondovima**. Kao što se navodi u Informaciji GSV: „Prva godina sprovođenja pravnog okvira za strateško planiranje politika s preporukama za unapređenje planskog sistema“ koju je Vlada usvojila decembra 2019, jedan od prioriteta za unapređenje planskog sistema je **veći stepen usklađenosti strateškog planiranja politika sa IPA programiranjem**, gdje napore treba usmjeriti na usaglašavanje razvijanja, koordinacije politika i izrade strateških dokumenata sa procesom planiranja i implementacije Instrumenta pretprijetne podrške, a provjeru kvaliteta strateških dokumenata koju vrši GSV približiti strukturama koje se bave programiranjem IPA.



- Izveštaji sa statusom realizacije
- Izveštaji sa uslovno prihvatljivim statusom realizacije
- Izveštaji bez statusa realizacije

Shodno iskustvu Sektora za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje realizacije strategija kojima se utvrđuju javne politike Generalnog sekretarijata Vlade u primjeni **Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata** tokom 2020. godine, SKP je pristupio reviziji **Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata**, koja je u primjeni od septembra 2018. Revidirani priručnik, objavljen u decembru 2020. godine, izraz je neophodnosti daljeg povezivanja procesa

planiranja politika sa programiranjem pretprijetne podrške i obezbjeđenja kvalitetnijih smjernica državnim institucijama u procesu planiranja javnih politika – shodno izazovima u sprovođenju strateškog okvira i nalazima iz prakse.

Imajući u vidu interes efikasnog planiranja, koordinacije i sprovođenja javnih politika, kompleksnost procesa praćenja sprovođenja strateških dokumenata i ambiciju da se podstakne interesovanje javnosti za praćenje implementacije i rezultata sprovođenja javnih politika, SKP je pripremio **sajt pod nazivom „Javne politike“** (www.javnepolitike.me), koji će takođe biti predstavljen javnosti do **kraja prvog kvartala 2021**. Cilj Internet prezentacije sistema strateškog planiranja jeste jačanje vidljivosti sistema planiranja politika u okviru usvojene sektorske podjele i pratećih standarda planiranja, u skladu sa evropskim strateškim okvirom, kao garanta efikasnijeg programiranja i korišćenja pretprijetnih fondova. Globalni ciljevi i zadaci održivog razvoja do 2030. i korelacija sa pretprijetnim procesom, takođe će biti predstavljeni na sajtu, shodno opredjeljenju Crne Gore da se u svojim politikama rukovodi ciljevima održivog razvoja sistema Ujedinjenih nacija.

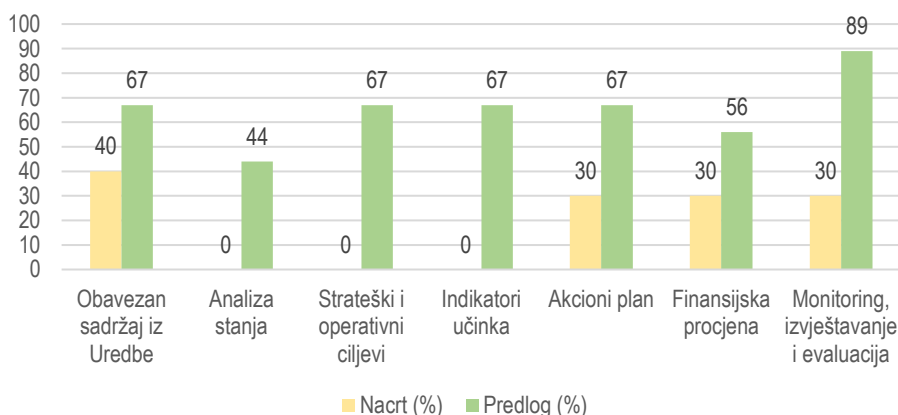
Drugi ciklus Programa obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje (realizovan u periodu septembar 2019. – maj 2020.), pohađala su 34 polaznika, dok je za **Treći ciklus Programa** (u okviru kojeg su u periodu od oktobra do decembra 2020. održana tri modula) prijavljeno 40 polaznika. Cilj Programa je unapređenje profesionalnih kapaciteta državnih službenika u dijelu izrade, monitoringa i evaluacije strateških dokumenata.

Mreža za strateško planiranje kao prvi neformalni forum državnih službenika koji rade na poslovima kreiranja i izvještavanja o sprovođenju strateških dokumenata održala je tokom 2020. dva sastanka, u februaru i junu, uz poštovanje mjera protiv širenja COVID-19. Teme sastanaka su bile vezane za unapređenje rada Mreže kako bi se omogućila veća vidljivost rada vezanog za strateško planiranje. Mrežom predsjedava Generalni sekretarijat Vlade, a čine je predstavnici svih ministarstava koji su ujedno bili i polaznici Prvog ciklusa Programa obrazovanja za strateško planiranje. Cilj Mreže jeste kreiranje platforme

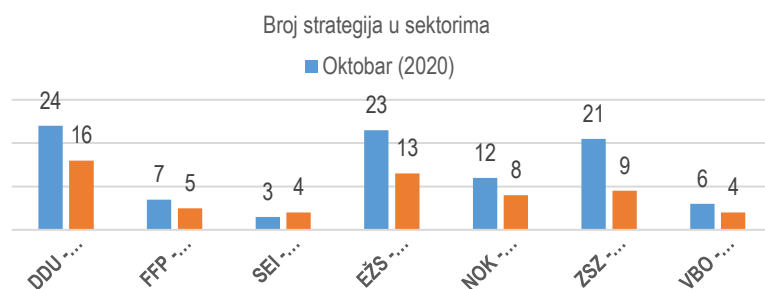
za razmjenu mišljenja i znanja u oblasti od značaja za planiranje politika, kao i unapređenje međuresorne saradnje.

Ukupna usklađenost novih strateških dokumenata u 2020. godini je iznosila 69%, čime je planirana vrijednost indikatora za 2020.

Zaključno sa 31. XII 2020. u strateškom sistemu Crne Gore je na snazi bilo ukupno 59 strategija. Ovako značajno smanjenje posledica je roka trajanja brojnih strategija, koje su bile ograničene



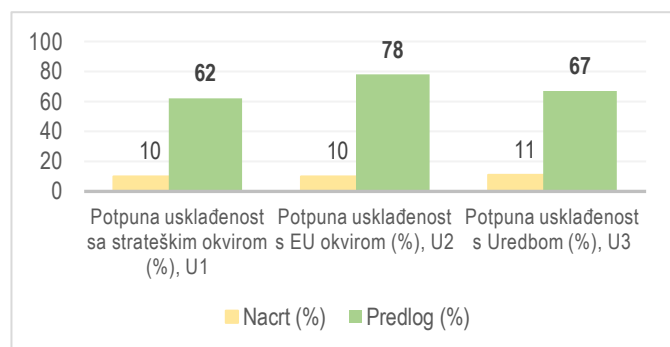
na period do 2020, ali i činjenice da je usled novog pravnog i metodološkog okvira razmatrana racionalizacija ukupnog broja strategija. Imajući u vidu da se među strategijama kojima je istekao period trajanja nalaze mnoge koje su bile horizontalnog karaktera i da je izvjesno donošenje novih, očekuje se da će u narednoj godini ovaj broj biti uvećan. Takođe, došlo je i do značajnog smanjenja broja strategija u određenim sektorima, posebno u sektoru „Zapošljavanje, socijalna politika i zdravstvo“ zbog organizacionih promjena u strukturama resora. Posmatrano po sektorima broj strategija je kao na grafikonu niže:



izvještaja koji su bili predmet procjene kvaliteta, 57% ne sadrži informacije o indikatorima učinka, od čega je 50% izvještaja na koje Uredba nije primjenjiva. Riječ je o izvještajima o sprovođenju strateških dokumenata koji su usvojeni prije 2018. i, shodno tome, ne sadrže ili sadrže neadekvatno formulisane indikatore učinka. Izazov za resore u ovom pogledu predstavlja izostanak dobre analize indikatora usljed neuporedivosti podataka, nedostatka kvalitetnih i relevantnih podataka i informacija, ali i slabih

kapaciteta državnih službenika za sačinjavanje analitičkih izvještaja.

Strateško planiranje kao kompleksan proces u smislu planiranja obaveza, dinamike realizacije aktivnosti, prikupljanja podataka i kvalitetne analize, podrazumijeva da monitoring sprovođenja strateških dokumenata nađe svoje mjesto u godišnjem Programu rada Vlade. U dosadašnjoj praksi, samo određeni broj izvještaja o sprovođenju strategija/programa



planira se godišnjim Programom rada Vlade. U 2020. je to bio slučaj s 59% izvještaja na koje je GSV izdao mišljenje, što je za 4% više u odnosu na 2019. Javna dostupnost izvještaja koje Vlada priprema također je važan segment procjene kvaliteta monitoringa i izvještavanja, u skladu sa principom 5 SIGMA-e koji predviđa da redovni monitoring učinka institucija obezbjeđuje javnu kontrolu rada Vlade i pruža podršku vladinim institucijama u postizanju utvrđenih ciljeva djelovanja. Izvještaji usvojeni od strane Vlade javno su dostupni, doprinose transparentnosti rada Vlade i mjerilo su efektivnosti javnih politika koje Vlada

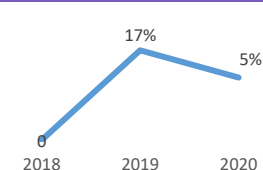

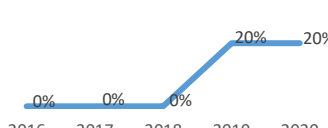


sprovodi.

Cilj 4.4.2. Povećana upotreba analičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija – Uloga i značaj javnih konsultacija je u izgradnji povjerenja građana, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, poboljšanje ucesca javnosti u kreiranju politika.

Jedan od zaključaka Posebne radne grupe za reformu javne uprave, bio je da Vlada Crne Gore treba da uspostavi mehanizam centralizovane kontrole kvaliteta javnih rasprava i odredi instituciju koja bi bila nadležna da verifikuje da su javne rasprave o nacrtima zakonskih akata ili strategija održane u skladu s usvojenim standardima prije podnošenja Vladi na usvajanje.

Takođe, zaključak iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu ističe da su potrebni značajni napori kako bi se osigurale smislene rasprave s akterima civilnog društva kao dio inkluzivnog političkog dijaloga, kako na centralnom tako i na sektorskom nivou, ali se takođe ističe da je za javnu raspravu potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost, dok se skreće pažnja da je važno da organizacije civilnog društva takođe treba da dobijaju redovne povratne informacije o tome kako se njihovi inputi uzimaju u obzir.

Naime, standardi javnih rasprava uspostavljeni su u Zakonu o državnoj upravi i posebno u Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija

NAZIV INDIKATORA	VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
33 Procenat ministarstava čiji godišnji programi rada sadrže jasno postavljene ciljeve i indikatore		5%		90%
34 Procenat ministarstava u čijim godišnjim izvještajima o radu je predstavljen rezultat na osnovu postavljenih ciljeva i indikatora		20%		90%
35 Postojanje sistema srednjoročnog planiranja na nivou Vlade		DA		DA

koju je Vlada Crne Gore usvojila 14. juna 2018. godine. Zakon uspostavlja opštu obavezu za sprovođenje postupka javnih rasprava o nacrtima zakona i strategija, kao i izuzetke od te obaveze (član 52). Pomenuta Uredba utvrđuje osnovne standarde izvještavanja o rezultatima sprovedenih javnih rasprava naglašavajući obavezu ministarstava da, u početnoj fazi razvoja politike, objave izvještaj o rezultatima preliminarnih konsultacija, kao i izvještaj o rezultatima sprovedenih javnih rasprava o nacrtima zakona i strategija.

U saradnji sa SIGMA/OECD **pripremljene su Smjernice za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija u Crnoj Gori**, s ciljem da se uvođenjem kontrole kvaliteta sprovođenja javnih konsultacija obezbjedi održivost standarda i njihova široka i ujednačena primjena, i to uspostavljanjem institucionalnog mehanizma centralizovane kontrole od strane Ministarstva.

Izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave koju je Vlada usvojila 27. februara 2020. godine (Službeni list Crne Gore, br. 18/2020), Ministarstvo je pored nadležnosti za pripremu propisa koji uređuje postupak sprovođenja javne rasprave, zaduženo i za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija. Uloga Ministarstva biće da osigura da zakonski i strateški predlozi budu rezultat svrsishodnog i inkluzivnog konsultativnog procesa, koji je usklađen sa propisima. iz tog razloga u okviru ministarstva formiran je i **poseban Odsjek za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u procesu pripreme zakona i strategija koji treba da prati cjelokupan proces.**

Savjet za saradnju organa državne uprave sa nevladinim organizacijama usvojio je novu metodologiju na osnovu koje je



Ministarstvo javne uprave pripremlilo Izvještaj o primjeni Uredbe o učešću predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Do sad je pripremljen je Izvještaj za 2018. godinu, kojim je ocijenjeno da je neophodno uložiti dodatne napore, kako bi se u organima državne uprave obezbijedila primjena minimuma standarda za kvalitetno sprovođenje javnih konsultacija, sa posebnim akcentom na praksu objavljivanja izvještaja o sprovedenim konsultacijama kao i davanje obrazloženja o potrebi sprovođenja konsultacija. Izvještajem iz 2019. godine, konstatovano je da je došlo do određenih pomaka u ovoj oblasti, posebno u dijelu broja pristiglih komentara i sugestija, te rezonivnosti organa. Međutim, proaktivno i pravovremeno

objavljivanje informacija, poput spiskova zakona o kojima će se sprovesti javna rasprava, preduslov je ravnopravnog učešća u postupku kreiranja javnih politika i samim tim dopriniće boljoj pripremi i planiranju aktivnosti zainteresovanih subjekata. Izvještajem iz 2019. godine, po prvi put obuhvaćeni su podaci o broju objavljenih RIA obrazaca uz nacрте zakona, dok je takođe ostvaren pomak u broju izvještaja o sprovedenim javnim raspravama. U narednom periodu akcenat treba da bude na kvalitetu objavljenih izvještaja.

Uz to, u prvoj polovini 2019. godine u funkciji su unaprijeđeni **portal eParticipacija i ePeticija** koji treba da doprinesu jačanju procesa učešća javnosti u donošenju zakona i strategija, da isti dodatno osnaže i učine transparentnijim proces kreiranja javnih politika i donošenja odluka.

Koncept e-demokratije, prije svega e-paricipacije građana u procesu kreiranja javnih politika je uspostavljen realizacijom posebnim portalom e-Participacije. Međutim iako su definisane procedure, brošure i edukacije za sve korisnike iz organa ostaje utisak da ni same institucije ne promovišu dovoljno ovaj segment e-demokratije jer ni same institucije ne upućuju građane na mogućnost učešća u kreiranju javnih politika putem ovog portala.

Na portalu e-Participacija se redovno objavljuju zakonom prepoznati javni pozivi za Javne rasprave, javne konsultacije, učešće NVO u radnim grupama i javna obavještenja, ipak nema komentara na nacрте javnih politika od strane korisnika.

Shodno konkursu E-demokratija, podrži – predloži – učestvuj – promjeni, koji ima za cilj da poveća informisanje, razumijevanje i veće uključenje građana i ostale zainteresovane javnosti u proces kriranja javnih politika, **realizovan je veliki roj radionica, promocija brošura od strane odabranih NVO u cilju promocije e-participacije kao i edukacije građana.**

U tom cilju, potrebno je raditi na jačanju povjerenja prije svega kroz mehanizam kvaliteta javnih konsultacija. Osim toga u međuvremenu je pripremljena i mobilna aplikacija za korišćenje modula eParticipacije na čijoj promociji će se u narednom periodu raditi.

Analiza efekata propisa (RIA) je formalno uvedena u crnogorski regulatorni sistem 01. januara 2012. godine. Obaveza sprovođenja Analize je propisana čl. 33 i 40. Poslovnika Vlade Crne Gore ("Sl. list CG", br. 062/18).

Korisni savjeti, metodološka i organizaciona uputstva za ministarstva u vezi sa svakom fazom postupka sprovođenja analize dio su Priručnika za analizu efekata propisa (RIA). U svrhu boljeg razumijevanja RIA obrasca, koristi se i Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa ("Sl. list CG", br. 09/12), čiji je sastavni dio Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa.

Obaveza sprovođenja analize o uticaju lokalnih propisa utvrđena je članom 71. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. list CG", br. 002/18), gdje je propisana obaveza organima lokalne uprave da vrše pripremu i procjenu analize uticaja odluka i drugih propisa koje donose skupština i predsjednik opštine.

Radi boljeg razumijevanja RIA obrasca, koji se koristi na lokalnom nivou, u oktobru 2020. godine, Ministarstvo finansija, donijelo je Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave ("Sl. list CG", br. 105/20).

Kada je u pitanju kvalitet RIA obrasca, prema posljednjem Izvještaju o kvalitetu za 2019. godinu, evidentirano je unapređenje kvaliteta u odnosu na prethodni izvještajni period (2016-2018. godine). **Poređenjem 2018. i 2019. godine bilježi se unapređenje kvaliteta u sljedećim oblastima/koracima RIA-e: ciljevi, opcije, konsultacije, monitoring i evaluacija.** Oblasti RIA-e koje je potrebno i dalje unapređivati su: Analiza uticaja, Opcije, Procjena fiskalnog uticaja, Monitoring i evaluacija. **Pripremljen je izvještaj za 2020. godinu, čije se usvajanje brzo očekuje.**


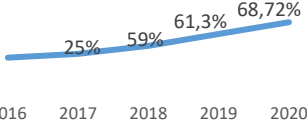


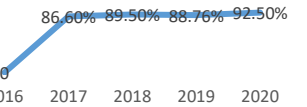

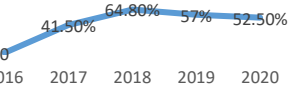

Međutim, iako se kvalitet unapređuje i dalje je na nezadovoljavajućem nivou, usljed:

- Pogrešne percepcije o (ne) potrebi izrade RIA-e;
- Nedovoljnih analitičkih kapaciteta državnih službenika za izradu analize troškova regulative;
- Procjene fiskalnog uticaja koji ne čini sastavni dio programa rada Radne grupe koja priprema propis;
- Nedovoljne posvećenosti razmatranju opcija za problem koji regulativom treba da se riješi;
- Eksterna ekspertska podrška i zainteresovane strane nisu uključeni u izradu propisa.

Imajući u vidu navedeno glavni cilj ka kojem treba težiti je povećanje stepena kvaliteta pripremljenih RIA obrazaca.

U cilju unapređenja kvaliteta RIA obrazaca i u narednom periodu treba insistirati na sljedećim mjerama:

- Tokom pripreme samog propisa, a kroz to i pripreme analize RIA obezbijediti uključenost svih članova Radne grupe u razmatranje aspekata koje definiše sam RIA obrazac;
- Jačati kapacitete za primjenu tehnike koja se koristi za procjenu troškova regulative (Model standardnog troška-Standard Cost Model), odnosno procjenu administrativnih troškova koje propisi mogu imati na privredu i građane, a kako bi se sve obuhvatnije sagledale implikacije propisa;
- Jačati kapacitete za sagledavanje dugoročnih fiskalnih implikacija propisa (trogodišnje planiranje);
- Veću pažnju posvetiti definisanju mjerljivih ciljeva, a posljedično i mjerljivih indikatora i mjera uspjeha, tj. rezultata, kako bi se pratila implementacija regulatornih rješenja;
- Veću pažnju posvetiti analizi i primjeni neregulatornih mjera;
- Unaprijediti konsultacije sa zainteresovanim stranama.

NAZIV INDIKATORA		VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
36	Procenat predloga zakona uz koje su Vladi dostavljeni i nacrti podzakonskih akata čije donošenje proizilazi iz predloženog zakona	Nije ostvareno	/		40%
37	Procenat izrađenih RIA koje su usaglašene sa standardima kvaliteta, u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje Ministarstvu finansija prvi put		68,72%		50%
38	Procenat propisa kod kojih se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (Standard Cost Model)	Nije ostvareno	18%		30%
39	Procenat zakona koje je Vlada predložila Skupštini koji sadrže cjelovitu RIA ³		92,50%		100%
40	Procenat propisa kod kojih su u postupku javne rasprave u potpunosti ispoštovana pravila javnog učešća ⁴		52,50%		90%

Napomena : Indikator broj 36 : Materijal za razmatranje na sjednici Vlade priprema se u skladu sa Poslovnikom Vlade Crne Gore. Poslovnikom nije predviđena obaveza dostavljanja nacrti podzakonskih akata uz predlog zakona. Pravno-tehnička pravila za izradu propisa, koja je utvrdio Sekretarijat za zakonodavstvo, sadrže preporuku

da se nacrti podzakonskih akata pripremaju istovremeno sa predlozima zakona. Nedovoljni administrativni kapaciteti, veliki broj zakona koji se pripremaju, a takođe i činjenica da značajan broj predloga zakona pretrpi izmjene amandmanskim djelovanjem tokom Skupštinske procedure, zbog čega bi nacrti podzakonskih akata i da su pripremljeni u ranoj fazi pretrpjeli značajne izmjene, su razlozi što se podzakonska akta ne pripremaju u ovoj fazi.

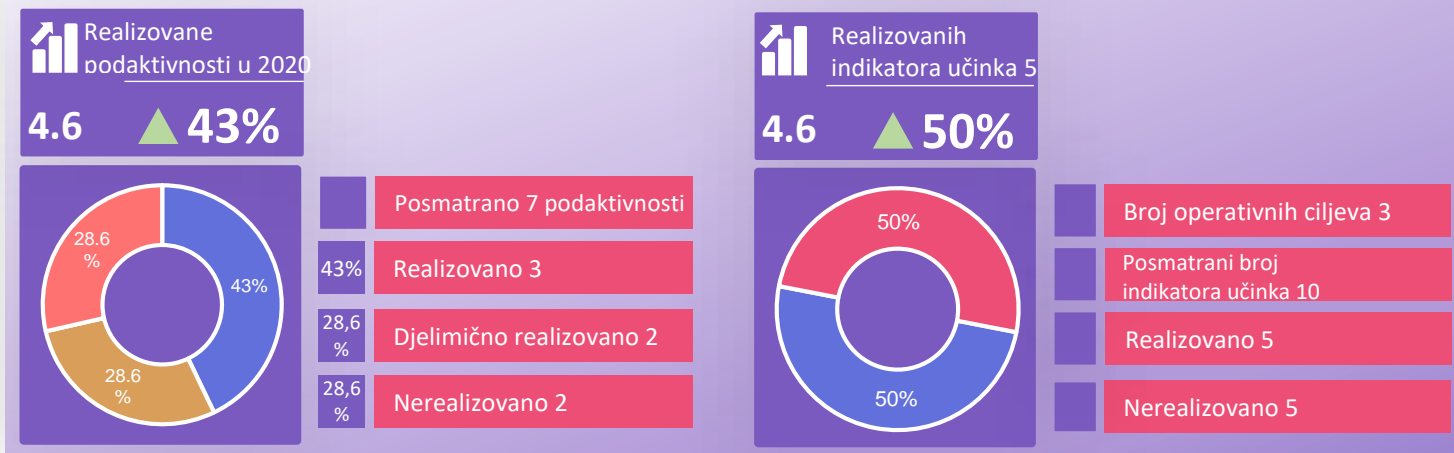
Indikator broj 38 : U pogledu izrade RIA- a pri izradi zakona i strateija, u terminološkom i suštinskom smislu sve RIA-e koje rade i koje prate izradu zakona i strategije su „cjelovite RIA-e“. Međutim termin „puna RIA“ označava težnju ka uspostavljanju boljeg kvaliteta odgovora/analiza već postavljenih kriterijuma/pitanja koje nam RIA pruža. Tako np.r jedan od ciljeva je uspostavljanje **modela standardnog troška**. Kada kažemo da RIA-e ne sadrži model standardnog troška to ne znači da ona ne opisuje troškove, i da taj opis nije zadovoljavajući da ne služi svrsi zbog koje procjenjujemo troškove. Međutim, način obračuna koji nam model nameće je kvalitetniji, upotrebljiviji za dalje analize, konkretniji.



Rezultati koji su ostvareni kroz Program upravljanja javnim finasijama, u 2020.godini, biće predmet razmatranja posebnog godišnjeg Izvještaja, za 2020.godinu, za čiju je pripremu nadležno Ministarstvo finansija.



OSTVARENI REZULTATI U OKVIRU STRATEŠKOG CILJA



Ključni ciljevi u oblasti lokalne samouprave odnose se na unaprijeđenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave (JLS) i jačanje njihovih kapaciteta, zaustavljanje formiranja novih opština koje ne odgovaraju konceptu snažnih opština sa visokim kapacitetom za vršenje poslova na lokalnom nivou, kao i finansijsku održivost i dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama.

Tokom prethodnog perioda, u ovoj oblasti fokus je bio na implementaciji zakonskog i strateškog okvira koji bi obezbijedio finansijsku održivost crnogorskih opština. U prvom redu, preduzete su sve mjere kako bi se obezbijedila implementacija dva ključna zakonska propisa koja uređuju ovu oblast – Zakona o lokalnoj samoupravi (ZOLS) i Zakona o finansiranju lokalne samouprave, spriječilo formiranje novih opština koje ne odgovaraju konceptu snažnih opština sa visokim kapacitetom za vršenje poslova na lokalnom nivou, dok se uporedo sa tim odvijao i proces optimizacije broja zaposlenih na lokalnom nivou.

Unaprijeđenje pravnog okvira

- ⇒ Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020)
- ⇒ Zakon o Glavnom gradu ("Službeni list CG". 2/2016 i 31/2017)
- ⇒ Zakon o Prijestonici ("Službeni list CG" 51/2017)
- ⇒ Zakon o komunalnoj policiji ("Službeni list CG", br. 57/2014 i 34/2019) i set podzakonskih akata:
 - Pravilnik o programu i načinu stručnog osposobljavanja i načinu provjere stručne osposobljenosti za vršenje poslova komunalne policije,
 - Pravilnik o izgledu i sadržaju službene legitimacije komunalnog policajca,
 - Pravilnik o bližem načinu vršenja poslova i primjene ovlašćenja komunalne policije,
 - Pravilnik o evidenciji o upotrebi sredstava prinude komunalne policije,
 - Pravilnik o izgledu oznakama i načinu nošenja uniforme komunalnog policajca,
 - Pravilnik o boji i oznakama službenih vozila i plovila i posebnoj opremi komunalne policije
- ⇒ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore ("Službeni list CG", 54/2011, 26/2012, 27/2013, 62/2013, 12/2014, 3/2016, 31/2017, 86/2018 - Odluka US CG i 3/2020.)
- ⇒ Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG", br. 3/2019)
- ⇒ Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni list CG" br. 066/19 od 06.12.2019.)

Opštine su usvojile usklađene akte – statut, poslovnik o radu Skupštine opštine, odluku o načinu rada organa lokalne uprave – u skladu sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Cilj 4.6.1: Unaprijeđenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovog kapaciteta³⁰ posebno je važan proces koji podrazumijeva redefinisane nadležnosti JLS shodno njihovim kapacitetima i potrebama lokalnog stanovništva. Dakle, riječ je o procesu koji je trebalo da obezbijedi efikasnije i vršenje poslova i pružanje usluga od strane opština, a opštine istovremeno osnaže i pripreme za primjenu EU politika i regulativa koje svoj oblik i svrhu dobijaju na lokalnom nivou vlasti koja je najbliža građanima.

U tom pravcu, u prethodnom periodu nakon usvajanja ZOLS, organi državne uprave kao i lokalne samouprave radili su na kreiranju odgovarajućeg pravnog okvira i stvaranju uslova za njegovu implementaciju. Crnogorske opštine usvojile su usklađene akte –statut, poslovnik o radu Skupštine opštine, odluku o načinu rada organa lokalne uprave – u skladu sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Usvajanje Zakona o lokalnoj samoupravi, koji je između ostalog sistematizovao upravljanje ljudskim resursima na ovom nivou i istovremeno propisao usklađivanje akata jedinica lokalne samouprave sa ovim Zakonom i uspostavljanje konsolidovanog sistema za upravljanje ljudskim resursima prepoznato je i u Srednjoročnoj evaluaciji Strategije reforme javne uprave 2016-2020 u Crnoj Gori³¹, kao najvažnija osnova za jačanje lokalne prakse HRM i opšteg funkcionisanja LS. Zakon je prema navodima iz evaluacije imao pozitivan uticaj „kada je riječ o pitanjima koja se odnose na odgovornosti glavnog administratora, menadžera, rukovodilaca organa lokalne vlasti, rukovodilaca stručnih i posebnih službi, a detaljno su regulisana statusna pitanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, jasna kategorizacija javnih mjesta i funkcija lokalnih službenika i namještenika, kao i nova pravila i procedure za popunjavanje radnih mjesta u lokalnoj samoupravi, koji treba da osiguraju profesionalizaciju lokalne samouprave na svim nivoima.“

Usklađivanje ovih praksi vidljivo je kroz primjenu Uredbi o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, koja se primjenjuje i na lokalnom nivou, shodno čemu je sistem elektronskog testiranja kandidata uspostavljen u svim jedinicama lokalne samouprave. Osim implementacije posebnog softvera koji je stavljen na raspolaganje svim jedinicama lokalne samouprave uz realizaciju odgovarajućih obuka za sve JLS, MJU je u cilju prevazilaženja regionalnih razlika i finansijskih ograničenja pojedinih opština, obezbijedilo i hardversku podršku za 12 opština sa sjevera Crne Gore (uz podršku EK donirana su 32 racunara i 16 stampaca), kako bi sve JLS bile u mogućnosti da bez problema realizuju Zakonske obaveze.

Uvažavajući činjenicu da se jedna od ključnih novina koja je uvedena ZOLS odnosi na uređenje službeničkog sistema na lokalnom nivou koji u potpunosti treba da obezbijedi merit sistem zapošljavanja, te profesionalizaciju organa lokalne uprave, nastavljene su aktivnosti opština u pravcu ostvarivanja tog cilja. Pored činjenice da su sve opštine uspostavile jedinice za upravljanje ljudskim resursima, u izvještajnom periodu, aktivno je rađeno na izradi jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima – izrađen je projekat, te nabavljena oprema neophodna za njegovo puštanje u rad. Ipak, sistem još uvijek nije funkcionalan i treba da se uskladi sa implementacijom izrade informacionog sistema za centralni nivo, na koji će biti nadograđen sistem za lokalni nivo.

Podsticanje međuopštinske saradnje je proces koji se kontinuirano sprovodi o čemu svjedoči broj poslova i usluga koje JLS pružaju na osnovu potpisanih sporazuma (20), kao i broj JLS koje sprovode neki od najčešćih oblika međuopštinske saradnje (*unutrašnja revizija, poslovi upravljanja komunalnim otpadom, poslovi glavnog administratora*)

U cilju podsticanja međuopštinske saradnje kao mehanizma čija primjena može obezbijediti kvalitetnije i racionalnije obavljanje poslova koji su u nadležnosti opština, Strategijom RJU predviđena je izrada **Analize o mogućim oblastima i mehanizmima saradnje među JLS i izvorima finansiranja sa Predlogom plana podsticajnih mjera koja je trebalo da prepoznaju "obavezne" oblike saradnje u skladu sa čim su definisani i indikatori učinka realizacije ovog cilja**. Međutim kako ni Zakon o lokalnoj samoupravi kao ni urađena uporedna analiza međunarodne prakse i analiza okruženja nisu prepoznali praksu zakonske obaveze u ovoj vrsti saradnje, već isključivo princip dobrovoljnosti, pripremljen je Nacrt analize sa Planom

³⁰ **Mjere:** 1. Donijeti i implementirati Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Implementirati Zakon o komunalnim djelatnostima; 3. Izrada jedinstvenog IS za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou; 4. Organizovanje obuka za jačanje kapaciteta opština za pripremu projekata i korišćenje sredstava iz EU fondova; 5. Podsticanje međuopštinske saradnje na osnovu analize međunarodne prakse; 6. Podsticanje međuopštinske saradnje u pripremi i implementaciji EU projekata kroz rad Mreže opštinskih project menadžera

³¹ Srednjoročna evaluacija Strategije RJU 2016-2020 u CG; <https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=417698&rType=2&file=Srednjoro%C4%8Dna%20evaluacija%20Strategije%20reforme%20javne%20uprave%202016-2020%20u%20Crnoj%20Gori.docx>

podsticajnih mjera, u kome su prepoznati i preporučeni najsvrsishodniji oblici saradnje, te predloženi modeli ugovora za određeni broj poslova. Imajući u vidu da je veliki broj aktivnosti (sastanci, radionice, posjete opštinama itd) nije bilo moguće realizovati tokom trajanja epidemije Covid-19, ovaj dokument nije finalizovan i konačno usvojen, ali svakako predstavlja dobar analitički osnov za dalje strateško planiranje i ukazuje da ovom pitanju treba biti pristupljeno na drugačiji i konkretniji način, kako bi se svakako omogućio dodatan podsticaj u nastavku razvoja ovog tipa saradnje između JLS i korišćenje svih njenih benefita.



U prostorijama Zajednice opština Crne Gore, u Podgorici otvoren je Centar za obuku lokalnih službenika i namještenika. Pored obuka, u Centru će se organizovati stručni radni sastanci radnih tijela Zajednice opština, organizovati rad na pripremi zakonskih i strateških dokumenata, modela opštinskih akata, vršiti prezentacije zakonskih i strateških dokumenata, primjera dobrih praksi u radu opština, modela opštinskih akata i slično.

Ako sagledamo razvoj elektronske uprave u jedinicama lokalne samouprave dobio je na značaju u prethodnom periodu, čemu svjedoče elektronske usluge koje pružaju neke lokalne samouprave poput Glavnog grada (e-prijave za utvrđivanje poreza, praćenje

statusa podnijetih predmeta), opštine Bar (plaćanje poreza na nepokretnosti, provjera poreskog zaduživanja) i dr.

Sedam opština takođe realizuje tzv. sistem 48 preko kojeg građani mogu podnijeti prijave komunalnih i dr. infrastrukturnih problema. Novim Zakonom o elektronskoj upravi lokalnim samoupravama je data mogućnost korišćenja jedinstvnog informacionog sistema kojim upravlja Ministarstvo, čime su se stvorile pretpostavke za razvoj interoperabilnih rješenja, jedinstvenog mjesta za elektronske usluge, korišćenje sistema za plaćanje administrativnih taksti i dr.

NAZIV INDIKATORA		VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
41	Jedinstven sistem za upravljanje ljudskim resursima		sve JLS imaju uspostavljene jedinice za LjR		Sve JLS imaju uspostavljen sistem
42	Broj poslova i usluga u kojima postoji obavezna saradnja jedinica lokalne samouprave		>30% JLS sprovode jedan od oblika saradnje		30% JLS sprovode jedan od oblika obavezne saradnje
43	Broj poslova i usluga koje jedinice lokalne samouprave pružaju na osnovu potpisanih sporazuma o saradnji		20		Potpisano 20 sporazuma o međuopštinskoj saradnji

Napomena: Indikator broj 42 – kako ne postoji zakonom propisana obavezna saradnja indikator se ne bi trebao mjeriti ali procenat je izračunat na osnovu sporazuma koje su opštine međusobno zaključile.

Kada je u pitanju sprovođenje Plana optimizacije³² i broj zaposlenih na lokalnom nivou, Izvještaji pokazuju da je iako nisu ispunjeni očekivani indikatori smanjenja broja zaposlenih, došlo do usporavanja procesa zapošljavanja. Poseban fokus u procesu optimizacije stavljen je na primjenu Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine, u skladu sa kojom je na lokalnom nivou zaključeno 210 sporazuma. Sa druge strane, važno je ukazati na činjenicu da se Odluka u

³² Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020;
<https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=327796&rType=2>

kratkom vremenskom periodu mijenjala tri puta, čija je posljednja verzija uslovlila poslodavce da nakon sporazuma i isplate otpremnine zaposlenim, ta radna mjesta ukinu. Ovakva odredba je odigrala važnu ulogu u suzbijanju interesovanja poslodavaca da pozitivno odgovore na zahtjeve zaposlenih za sporazumni prekid radnog odnosa. Dodatno, izazov racionalizaciji troškova javne uprave predstavlja činjenica da 72% zaključenih sporazuma na lokalnom nivou ne podrazumijeva i ukidanje ovih radnih mjesta. Naime, 153 sporazuma od ukupno 210, zaključeno je u skladu sa Odlukom iz jula ili novembra 2019, koja nije sadržala odredbe ukidanja radnog mjesta nakon zaključenog sporazuma.

Evaluacijom je takođe konstatovano i da polaznu osnovu broja zaposlenih na lokalnom nivou karakterišu nejasni podaci u JLS, a iskazana je i bojazan da se zbog tekućeg zapošljavanja korišćenjem kratkoročnih ugovora (privremeni i povremeni ugovori) i ugovorima o djelu stvarna veličina javne uprave možda u stvari povećava (kako na centralnom tako i na lokalnom nivou). Takođe je u evaluaciji istaknuto da "takva praksa predstavlja višestruke rizike po javnu upravu, kao što su de facto povećanje stvarnog broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou na kratki i srednji rok, ali i nedostatak socijalnog osiguranja za one zaposlene koji ispunjavaju različite uloge unutar institucije, i razni drugi srodni izazovi". Evaluacija se dotiče i onih mjera optimizacije koje nisu imale efekta u dosadašnjoj primjeni, a odnose se na "kašnjenja u usvajanju novih akata o sistematizaciji, što je imalo svoje posljedice u smislu kašnjenja u usvajanju kadrovskih planova u jedinicama lokalne samouprave. Evaluacijom je utvrđeno da čak i opštine koje su uspjele da usvoje nove akte o sistematizaciji nijesu smanjile broj sistematizovanih mjesta u zahtijevanom iznosu od 10-30% u poređenju sa posljednjim aktom o sistematizaciji."³³

Sprovođenje nadzornih aktivnosti je u pojedinim slučajevima bilo onemogućeno usled nedostavljanja npr. Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u organima i službama jedinica lokalne samouprave, na uvid, iako je to zakonska obaveza, pa čak ni nakon urgencija. Vršeci uvid u donešene Pravilnike kojim se utvrđuje organizacija i sistematizacija organa lokalne uprave, stručnih službi i posebnih službi u jedinicama lokalne samouprave, Ministarstvo je tokom prethodnog perioda u svojim mišljenjima ukazivalo na povredu Zakona i obavezivalo opštine da svoje akte usklade sa pomenutim Zakonom.

Cilj 4.6.2. Pooštriti i racionalizovati kriterijume za formiranje novih opština - Važan segment stvaranja održivog sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori odnosi se na propisivanje jasnih, racionalizovanih i oštrijih kriterijuma za osnivanje novih opština. Pripremljen je Nacrt Analize zakonodavnog okvira kojim se uređuju pitanja i postupak osnivanja novih opština, čiji je cilj da se kroz sagledavanje postojećeg stanja zakonodavnog okvira, kojim se regulišu pitanja osnivanja novih opština u pogledu kriterijuma za osnivanje novih opština, i drugih relevantnih izvora, sagleda njihov uticaj na oblikovanje koncepta teritorijalne organizacije (velike, male opštine). U pomenutom nacrtu su identifikovane i predložene ključne promjene u dosadašnjem zakonskom okviru neophodne za održivost predloženih rješenja. Važno je naglasiti da iako predviđene izmjene u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore još uvijek nisu izvršene, Ministarstvo je proteklom periodu prilikom davanja ocjena na dostavljene inicijative za osnivanjem novih opština svakako rukovodilo principima koji su ustanovljeni ovom Analizom. Upravo ovo i jeste razlog održanja broja opština u zacrtanim okvirima odnosno postizanje ciljane vrijednosti indikatora učinka iz Strategije RJU u cilju čijeg ostvarenja je i predviđena izrada ove analize.

Cilj 4.6.3. Obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama - Zakon o finansiranju lokalne samouprave je u prvoj godini primjene imao očekivane pozitivne efekte na budžete lokalnih samouprava. **U 2019. godini značajno su poboljšani svi pokazatelji stanja javnih finansija na lokalnom nivou.** Naime, prihodi lokalne samouprave su u 2019. godini dostigli najveći nivo u poslednjih deset godina i ostvareni su u iznosu od 340,92 mil. € što je za 53,22 mil. € više u odnosu na ostvarenje u 2018. godini. Povećanje prihoda uslovljeno je, prije svega, povećanom naplatom naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta koji su posljedica povećane investicione aktivnosti u pojedinim lokalnim samoupravama. Osim toga, značajno su povećani prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica usljed primjene novih zakonskih rješenja vezanih za finansiranje lokalne samouprave a koja se odnose na povećanje procenta ustupanja poreza na dohodak fizičkih lica opštinama koje pripadaju Sjevernom i Središnjem regionu Crne Gore. Opštine su po ovom osnovu u 2019. godini prihodovale 36,20 mil. € što je za 16,05 mil. € više u odnosu na 2018. godinu.

33 Srednjoročna evaluacija Strategije RJU 2016-2020 u CG;

<https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=417698&rType=2&file=Srednjoro%C4%8Dna%20evaluacija%20Strategije%20reform%20javne%20uprave%202016-2020%20u%20Crnoj%20Gori.docx>;

Izdaci lokalne samouprave u 2019. godini izvršeni su u iznosu od 286,15 mil. € i u odnosu na izvršenje u 2018. godini veći su za 32,33 mil. €.

Važno je naglasiti da su tokom 2019. godine značajno smanjeni dugovi lokalnih samouprava. Neizmirene obaveze lokalne samouprave na 31.12.2019. godine iznosile su 68,91 mil. € što je za 14,55 mil. € manje u odnosu na stanje neizmirenih obaveza na dan 31.12.2018. godine. Tokom 2019. godine sve tekuće i reprogramirane poreske obaveze su uredno izmirivane. Prema podacima Ministarstva finansija dug lokalne samouprave po kreditima je takođe značajno smanjen. Stanje duga po kreditima na kraju 2019. godine iznosilo je 118,50 mil. € što je za 32,83 mil. € manje u odnosu na stanje duga na kraju 2018. godine.

Sve prethodno navedeno ukazuje da su u prethodnom periodu uspostavljene zadovoljavajuće i stabilne fiskalne pozicije lokalnih samouprava koje su se narušile u vrijeme pandemije izazvane virusom COVID-19.

Međutim, epidemiološka situacija se značajno odrazila na ekonomske aktivnosti a shodno tome i na cjelokupne javne finansije što je, između ostalog, uticalo je na smanjenje i sopstvenih i ustupljenih prihoda lokalnih samouprava.

Iako su se zbog novonastale situacije suočile sa brojnim problemima, sve jedinice lokalne samouprave su, u skladu sa svojim mogućnostima, usvojile programe mjera za podršku građanima i privredi u cilju umanjavanja negativnih posljedica izazvanih epidemijom koronavirusa. Ove mjere odnose se prije svega na oslobađanje plaćanja određenih taksi i naknada, odlaganje izmirivanja obaveza na određeni period, jednokratne pomoći socijalno ugroženim licima, kao i programe direktnih finansijskih podsticaja za razvoj poljoprivrede, malih i srednjih preduzeća, ženskog preduzetništva. Na ovaj način lokalne samouprave su pokazale visok stepen odgovornosti i spremnosti da podnesu dio tereta i pruže podršku privrednim subjektima i pomognu ranjivim kategorijama stanovništva.

Osim navedenog, među mjerama koje predstavljaju smanjenje budžetske potrošnje i solidarnost u nastaloj situaciji ostvarivanja manjih prihoda, a time i slabijeg punjenja budžeta, lokalne samouprave su donijele i adekvatne mjere koje se odnose na smanjenje tekuće budžetske potrošnje. Time su ispoštovane i preporuke Vlade u cilju vođenja odgovorne fiskalne politike i usklađivanja rashoda sa raspoloživim prihodima.

Shodno navedenom, aktuelna epidemiološka situacija se odrazila na finansijske pokazatelje lokalnih **samouprava**. **Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo finansija i socijalnog staranja prihodi budžeta jedinica lokalne samouprave u 2020. godine iznosili su 318.76 mil.€ i manji su u odnosu na ostvarenje u istom periodu 2019. za 22,16 mil.€. Izdaci budžeta lokalne samouprave u 2020. godine iznose 281,52 mil. €, što je za 4,63 mil. € manje u odnosu na isti period 2019. godine.**

Neizmirene obaveze lokalne samouprave na 31.12.2020. godine iznosile su 78,45 mil. € što je za 9,54 mil. € više u odnosu na stanje neizmirenih obaveza na dan 31.12.2019. godine.

Važno je naglasiti da je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave uspostavljen **Fond za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata** koji funkcioniše po takozvanom revolving modelu i čija je svrha stvaranje mogućnosti da se opštinama u vidu pozajmice opredijele sredstva neophodna za predfinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava. Opština vrši povraćaj sredstava u Fond za podršku, nakon refunadacije od donatora ili vodećeg partnera, a najkasnije u roku od 12 mjeseci od dana povlačenja sredstava iz Fonda za podršku.

U 2019. godini iz Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata opštine Danilovgrad, Herceg Novi, Rožaje, Tuzi i Bijelo Polje povukle su sredstva u ukupnom iznosu od 759.433,48 €. Do 31. decembra 2019. godine opštine Rožaje i Herceg Novi izvršile su povraćaj sredstava u Fond u ukupnom iznosu od 62.970,32 €.

U 2020. godini iz Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata opštine Danilovgrad, Herceg Novi, Rožaje, Cetinje i Bar povukle su sredstva u ukupnom iznosu od 104.278,59 €. Do 31. decembra 2020. godine opštine Danilovgrad, Tuzi i Bijelo Polje izvršile su povraćaj sredstava u Fond u ukupnom iznosu od 64.051,73 €.

Navedeno ukazuje da crnogorske opštine aktivno rade na jačanju svojih kapaciteta, te aktivno koriste mehanizme koji su im na raspolaganju kako bi ostvarili svoju funkciju u punom smislu, a sve u interesu građana čije interese zastupaju.



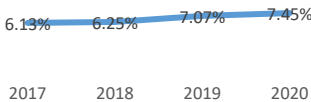

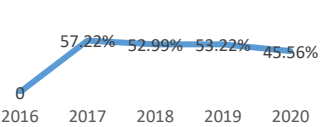

Posmatrajući ostvarene vrijednosti indikatora, ali i cjelokupan učinak u pogledu unapređenja stanja u lokalnim javnim finansijama u 2020. godini, zaključuje se da je došlo do stagnacije, što je i očekivano, uzimajući u obzir prošlogodišnju situaciju i pogođenost države korona virusa.

U okviru projekta “Jačanje transparentnog i odgovornog upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori” koji zajednički implementiraju Ministarstvo finansija Crne Gore i UNDP, uz podršku Ministarstva finansija Republike Slovačke, izrađen je portal www.lokalnefinansije.me. Portal www.lokalnefinansije.me predstavlja projekat vizuelizacije budžetskih podataka lokalnih samouprava u Crnoj Gori, koji je izrađen s ciljem unapređenja transparentnosti lokalnih budžeta u Crnoj Gori.

Naime, jedinice lokalne samouprave imaju zakonsku obavezu da izvještaje o ukupno ostvarenim primicima, izvršenim izdacima, neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju objavljuju na svojoj internet stranici. Ovaj portal je izrađen u cilju objedinjavanja svih dostupnih podataka na jednom mjestu i njihovog prikazivanja na jednostavan i vizuelno prijemljiv način, koji će omogućiti da sistematizovani i vizuelizovani podaci o lokalnim budžetima budu dostupni građanima i svim zainteresovanim za javne finansije na lokalnom nivou. Na portalu je dat pregled zbirnih podataka na nivou svih opština u Crnoj Gori koji uključuje primitke, izdatke, neizmirene obaveze i dugove od 2009. godine do 2019. godine. Osim toga, omogućen je detaljan uporedni pregled podataka na nivou svih opština u Crnoj Gori koji uključuje pojedinačne budžetske stavke od 2009. godine do 2019. godine. Podaci na portalu će se ažurirati na godišnjem nivou.

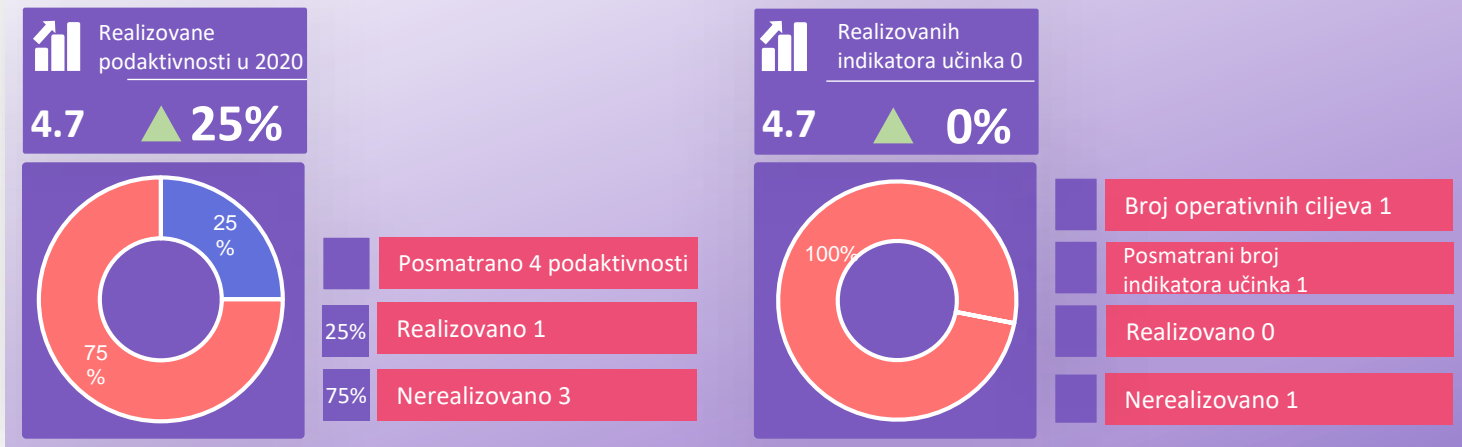
Takođe, potpisan je **Sporazum o saradnji između Poreske uprave i Zajednice opština** koji je rezultat zajedničkih aktivnosti koje su Poreska uprava i Zajednica opština, u saradnji sa Ministarstvom finansija i opštinama, preduzimale u prethodnom periodu na planu obezbjeđivanja uslova za efikasnije utvrđivanje, naplatu i kontrolu lokalnih javnih prihoda i podizanje nivoa poreske discipline.

Ni u ovom izvještajnom periodu nije realizovana aktivnost koja je podrazumijevala **izradu jedinstvenog informacionog sistema za administriranje lokalnih javnih prihoda** iz razloga što u prethodnom periodu nijesu uspješno realizovana čak četiri postupka javne nabavke zbog neispravnosti ponuda. Upravni odbor Zajednice opština tokom 2019. godine donio je Odluku da u saradnji sa UNDP sprovede postupak nabavke softvera. Postupak je, nakon što je potpisan Sporazuma o saradnji, u toku. Softver za administriranje lokalnih javnih prihoda biće operativan do kraja 2020.godine, a prije toga (u drugoj polovini godine) testiran u 5 pilot opština. U saradnji sa Poreskom upravom, Ministarstvo je pokrenulo **izradu veb aplikacije**, u cilju prikaza ukupnog broja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Projekat je u toku a njegova realizacije se očekuje u 2021. godini.

NAZIV INDIKATORA	VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
44 Broj JLS	 2016 2017 2018 2019 2020	25 JLS		25JLS
45 Učešće prihoda jedinica lokalne samouprave u BDP-u	 2017 2018 2019 2020	7,45%		8%
46 Procenat sopstvenih prihoda u budžetima jedinica lokalne samouprave	 2016 2017 2018 2019 2020	45,56%		65%

47	Učešće tekuće javne potrošnje na lokalnom nivou u odnosu na BDP	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Godina</th> <th>Učešće (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>3.02%</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>2.93%</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>3.06%</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>3.27%</td> </tr> </tbody> </table>	Godina	Učešće (%)	2016	0	2017	3.02%	2018	2.93%	2019	3.06%	2020	3.27%	3,27%		2,50%
Godina	Učešće (%)																
2016	0																
2017	3.02%																
2018	2.93%																
2019	3.06%																
2020	3.27%																
48	Smanjen nivo neizmirenih obaveza jedinica lokalne samouprave u odnosu na BDP	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Godina</th> <th>Nivo (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>1.93%</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>1.81%</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>1.43%</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>1.83%</td> </tr> </tbody> </table>	Godina	Nivo (%)	2016	0	2017	1.93%	2018	1.81%	2019	1.43%	2020	1.83%	1,83%		1,50%
Godina	Nivo (%)																
2016	0																
2017	1.93%																
2018	1.81%																
2019	1.43%																
2020	1.83%																
49	Nivo javnog duga na lokalnom nivou u odnosu na BDP	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Godina</th> <th>Nivo (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>3.97%</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>3.26%</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>2.46%</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>2.85%</td> </tr> </tbody> </table>	Godina	Nivo (%)	2016	0	2017	3.97%	2018	3.26%	2019	2.46%	2020	2.85%	2,85%		4%
Godina	Nivo (%)																
2016	0																
2017	3.97%																
2018	3.26%																
2019	2.46%																
2020	2.85%																
50	Broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i javnim službama čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Godina</th> <th>Broj zaposlenih</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>12 174</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>11 699</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>12 806</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>13 112</td> </tr> </tbody> </table>	Godina	Broj zaposlenih	2016	0	2017	12 174	2018	11 699	2019	12 806	2020	13 112	13 112		-10% u odnosu na PV
Godina	Broj zaposlenih																
2016	0																
2017	12 174																
2018	11 699																
2019	12 806																
2020	13 112																

OSTVARENI REZULTATI U OKVIRU STRATEŠKOG CILJA



Crna Gora ima uspostavljen pravni i institucionalni sistem za praćenje procesa reforme javne uprave.

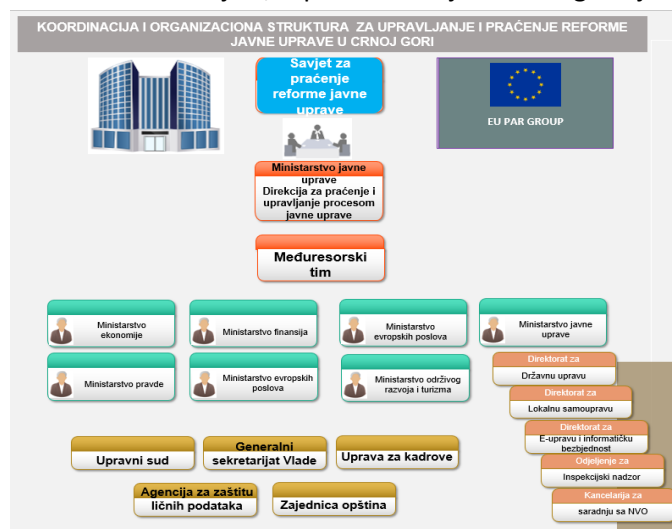
Naime, **Ministarstvo** – Direkcija za praćenje i upravljanje procesom reforme javne uprave koordinira procesom reforme, te kroz djelovanje **Međuresorskog operativnog tima**, priprema godišnje izvještaje o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, koji se javno objavljuju³⁴.

Savjet za reformu javne uprave, kao savjetodavno i političko tijelo Vlade, imao je **zadatak da prati sprovođenja Strategije 2016-2020 i Akcionog plana, ali i druge aktivnosti u vezi sa reformom javne uprave u Crnoj Gori (razmatranje nacрта propisa, strateških, planskih i analitičkih dokumenata u vezi sa reformom javne uprave i sl.)**

U periodu sprovođenja strategije Savjet je održao 12 sjednica na kojima su razmatrana pitanja razvoja reforme javne uprave. Izazov u radu Savjeta je njegova nedovoljno proaktivna uloga i donošenje mjera intervencije kojima bi se usmjeravao proces reforme javne uprave.

U svom djelovanju Savjet je radio na transparentnosti rada na način što su sve materijale, zapisnike i zaključke sa tog Savjeta objavljivali su se na linku <https://srju.gov.me/organizacija>. Koordinacija između Ministarstva se unaprijedila, zbog formiranja međuresorskog operativnog tima, koji na administrativnom nivou prati proces reforme javne uprave.

Na sjednici Vlade od 18. 03. 2021. godine, usvojena je odluka o formiranju novog Savjeta za reformu javne uprave, koja je objavljena u Sl. list. (Službeni list Crne Gore, broj 37/2021). Novine u sastavu i načinu funkcionisanja, ogleda se u sledećem: Savjetom predsjedava premijer, Savjet broji 12 članova, sjednicama mogu prisustvovati i predstavnici međunarodnih organizacija i drugih stručnih lica kada se raspravlja o aktivnostima koje su od značaja za reformu javne uprave, kao i pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih



³⁴ <https://srju.gov.me/>

nacionalnih zajednica, manjinski i drugim društveno ranjive grupe prilikom razmatranja dokumenata kojima se raspravlja o pitanjima od značaja za njihova prava i obaveze.

Strateški okvir reforme javne uprave je jedina oblast u kojoj Crna Gora bilježi bolje rezultate od ostalih zemalja regiona, što je pokazalo poslednje WeBER praćenje. 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. NVO je učestvovala u rad Savjeta davanjem preporuka u pogledu rada i transparentnosti rada Savjeta.

Radno tijelo za izradu nove Strategije reforme javne uprave održalo je prvi sastanak 27. jula 2020. godine. Radno tijelo sačinjeno je od predstavnika Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstava finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova, Generalnog sekretarijata Vlade, Uprave za kadrove, NVO Institut Alternativa, kao i Zajednice opština Crne Gore. Na sastanku su formirani podtimovi, i to: Tim za centralni nivo, Tim za lokalni nivo i Tim za usluge, koji su zaključcima obavezani da održe inicijalne sastanke, utvrde obuhvat i oblasti nove strategije, kao i da formulišu ključne prioritete i izrade analizu stanja po oblastima.

U toku je izrada Nacrta Strategije reforme javne uprave sa namjerom da se u inkluzivnom procesu definišu ključni operativni ciljevi od značaja za dalju reform javne uprave u Crnoj Gori, sa osvrtom na rezultate postignute u prethodnom periodu i naučene lekcije.

NAZIV INDIKATORA		VREMENSKI TOK OD 2016 DO 2020. GODINE	OSTVARENA VRIJEDNOST U 2020. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
51	Procenat ciljanih vrijednosti Strategije 2016-2020 dostignutih za 2017. i 2020. godinu	<p>38.90% 43.14% 56.86% 47.43% 43.75</p> <p>2016 2017 2018 2019 2020</p>	43,75%		90%

IV NALAZ EVALUACIJE

KLJUČNI NALAZI EVALUACIJE³⁵

Ovaj izvještaj predstavlja glavne nalaze, zaključke i preporuke evaluacije Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, koju su naručili Vlada Crne Gore, Ministarstvo javne uprave (MJU) i delegacija Evropske unije u Crnoj Gori (EUD). Evaluaciju je sproveo nezavisni pružalac usluga evaluacije, u periodu od januara do maja 2020. godine.

Opšti cilj evaluacije je da se kritički procijene strategije primijenjene u sadašnjoj Strategiji RJU, identifikuje njihova relevantnost, efikasnost, djelotvornost, održivost u ostvarivanju planiranih rezultata, i da se izvuku naučene lekcije i preporuke. Evaluacija pokazuje procijenjene dokaze doprinosa Strategije jačanju djelotvornosti i efikasnosti javne uprave u Crnoj Gori.

Evaluacija uspješnosti javnih politika ključni je dio "principa kontinuiteta" koji je ugrađen u "Uredbu o načinu i postupku izrade, prikupljanja i monitoringa implementacije strateških dokumenata" i "Metodologiju razvoja politike i monitoring strateških dokumenata. Uredba propisuje da organi državne uprave pripremaju završni izvještaj o implementaciji strateških dokumenata, u skladu sa Metodologijom.

Relevantnost

Odgovori na pitanja evaluacije ukazuju na to da su Strategija RJU i njeni Akcioni planovi bili relevantni instrumenti za odgovor na potrebe kapaciteta javne uprave. Strategija nudi uglavnom adekvatan set intervencija radi povećanja njene efikasnosti i orijentacije ka uslugama, kao i da djelotvorno funkcioniše unutar okvira Evropskog administrativnog prostora. Strategija je takođe relevantan mehanizam za podršku strateškim smjernicama ka uspostavljanju strukturnog dijaloga između institucija javne uprave, organizacija civilnog društva i javnosti. Prioriteti RJU postavljeni u Strategiji i njenim akcionim planovima (AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020) prilagođeni su ukupnim nacionalnim i prioritetima pristupanja Crne Gore EU, naročito u pravcu obezbjeđenja sposobnosti vlasti da pruži javne usluge i da podstiče konkurentnost i rast i ispunjavanje preduslova u pravcu eventualnog pristupanja EU. Poseban fokus na razvoj kapaciteta LS bio je veoma relevantan i prijemčiv na potrebe i izazove sa kojima su LS suočene u smislu obezbjeđivanja efikasnog i djelotvornog pružanja usluga. Međutim, korišćenje strateških pravaca kao motora promjene na nivou LS nije izraženo. Formiranje Ministarstva javne uprave bio je jasan signal posvećenosti vlasti reformama, što je preraslo u jasno liderstvo u procesu reformi.

Analiza dizajna strategije pokazuje uglavnom izvodljiv set mjera i rezultata, naročito u okviru njihove dalje razrade u odgovarajućim AP. Ipak, neke podsektorske oblasti, kao što su optimizacija i pristup informacijama, obuhvataju pretjerane ambicije i nerealne težnje i indikatore, što predstavlja slabost u strateškom pristupu ovim dvijema oblastima.

Djelotvornost

Strateško ulaganje u jačanje normativnog okvira kao temelj snažnog sistema javne uprave bilo je djelotvoran put ka poboljšanoj organizaciji i odgovornosti u sistemu javne uprave, naročito kada je riječ o zapošljavanju u službeničkom i javnom sektoru. Uprkos ulaganju u razvoj normativnog okvira Slobodnog pristupa informacijama, primijećeni su izazovi u implementaciji zakonodavstva, posebno zloupotreba mehanizama za zahtijevanje pristupa informacijama i određeni nedostatak jasnoće o tome šta čini javnu informaciju.

Infrastruktura pružanja usluga doživjela je najsnažnija poboljšanja širom palete usluga, a naročito u sistemima interoperabilnosti i e-uslugama, što se pokazalo kao najuspješnija oblast strategije. Ovo angažovanje je međusektorsko i

³⁵ Srednjoročna spoljna evaluacija Strategije RJU 2016-2020. u CG;

<https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=417698&rType=2&file=Srednjoro%C4%8Dna%20evaluacija%20Strategije%20reforme%20javne%20uprave%202016-2020%20u%20Crnoj%20Gori.docx>

dobar je primjer potencijala transformativnih posljedica integriranih pristupa na korist građana. Drugi značajan doprinos strategije RJU bio je u smislu jačanja sistema planiranja, koordinacije i monitoringa implementacije vladinih politika. Uspostavljeni okviri, pristupi i metodologije prepoznati su po svom kvalitetu i korisnosti, što je dovelo do poboljšanja prakse izrade politike i boljem kvalitetu dokumenata politike. Međutim, ovi rezultati su krhki jer nijesu dovoljno uzeli maha u smislu svoje institucionalizacije, jer se njima i dalje upravlja kroz projekat finansiran spolja, a ne od strane same javne uprave.

Evaluacijom je konstatovan doprinos u promovisanju i jačanju upravljanja ljudskim resursima i u opštem smislu službeničkog sistema, a ima dokaza o transformativnim posljedicama u načinu na koji javna administracije funkcioniše, naročito iz perspektive ljudskih resursa. Evaluacijom je utvrđeno da su institucije javne uprave, koje su zadužene za stub strategije koji se tiče upravljanja javnim resursima, mogle da urade više na promovisanju i jačanju sistema zasnovanog na zaslugama u javnoj upravi. Naročito su minimalni rezultati evidentirani u oblasti optimizacije javne uprave, mjerenoj kroz set indikatora unutar strategije. Ovo je uglavnom slučaj zbog činjenice da okvir za optimizaciju nije bio adekvatno postavljen, što je dovelo do uglavnom linearnih rezova u javnoj upravi. Indikatori, polazne osnove i ciljevi takođe su bili neoptimalnog kvaliteta, što sprečava potpuno razumijevane obuhvata javne administracije i potrebnih rezova, što je dovelo do neoptimalnih rezultata rada na ovom polju. Glavni autputi koji su mogli imati snažne transformativne posljedice na veličinu i kvalitet javne uprave konstatovani su u smislu uspostavljanja baze dokaza o veličini, obuhvatu i definiciji javne uprave, ali ova baza dokaza i dalje je fragmentarna i osporena od različitih aktera, što ograničava snagu MJU da iskoristi podatke kao inpute za snažniji pritisak u kreiranju zamaha promjene.

Efikasnost

Implementacija strategije opremljena je Vladinom dodjelom sredstava ali i sektorskom podrškom EU budžetu. Evaluacijom je utvrđeno da su resursi opredijeljeni za implementaciju Strategije RJU i njenih Akcionih planova bili adekvatni za implementaciju strateških intervencija unutar svakog strateškog cilja koji je evaluiran. MJU je adekvatno koordiniralo Strategiju, a mjere koordinacije uočene su kao motor uspjeha strategije. MJU je upotrijebilo adekvatne resurse za monitoring strateških intervencija, a tekuće i stabilne mjere monitoringa pomogle su da se shvate dostignuća i preostali prioriteti crnogorske vlade da reformiše svoju javnu upravu.

Uticaj i održivost

Evaluacijom je utvrđeno da postoje neki ohrabrujući izgledi uticaja i održivosti strateških intervencija, iako je još rano za procjenu ovih kriterijuma u potpunosti u ovom trenutku reforme. Kao što je konstatovano u prethodnom odjeljku o djelotvornosti, novi/revidirani normativni okviri kreiraju snažan i održiv temelj i spremni su da podstaknu dalju reformu javne uprave. Ulaganje u kapacitete institucija u smislu novog znanja, razumijevanja i vještina, ali i kapaciteta IT je poboljšano, ali njihova održivost zavisi od niza faktora, uključujući fluktuaciju zaposlenih, mehanizme da se prihvati i održi institucionalna memorija, dostupnost (IT) ekspertize, itd. Evaluacijom je konstatovan određeni nivo poboljšanja u smislu efikasnosti javne uprave i orijentisanosti ka uslugama, naročito kada je riječ o efikasnosti javnih službi i modernizaciji. Sa druge strane, željeni ishodi i uticaji optimizacije nijesu se materijalizovali, tako da transformativne posljedice ovih napora nijesu evidentirane. Pregled dokumentacije i intervjui sa zainteresovanim stranama ukazuju na to da su službe javnog sektora i dalje opterećene glomaznim administrativnim aparatom i pojedinačnim promjenama unutar sektora, što su odlučni faktori za transformativnu promjenu unutar sistema javne uprave.

Lista glavnih nalaza, zaključaka i preporuka

Glavni nalazi

Nalaz 1. Ciljevi strategije RJU i aktivnosti predstavljene u njenim Akcionim planovima (AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020) usklađeni su sa opštim nacionalnim i prioritetima pristupanja Crne Gore EU, naročito u pravcu obezbjeđivanja sposobnosti vlasti da pruže javne usluge i da podstaknu konkurentnost i rast i ispune preduslove u pravcu eventualnog pristupanja EU.

Nalaz 2. Vladina posvećenost reformama prevedena je u jasno liderstvo nad procesom reformi kroz formiranje Ministarstva javne uprave, a analizu, ipak, prilično rascjepkanih potreba, ograničenja i prilika u čitavoj javnoj upravi.

Nalaz 3. Dizajn strategije obezbijedio je uglavnom izvodljiv set mjera i rezultata, naročito u okviru njihove dalje razrade u odgovarajućim AP. Ipak, neke podsektorske oblasti, poput optimizacije i pristupa informacijama, obuhvatile su pretjerano ambiciozne i nerealne težnje i indikatore.

Nalaz 4. Strategija je bila rezultat inkluzivnog i konsultativnog procesa, koji je pomogao relevantnost strategije i vlasništvo nad njom.

Nalaz 5. Poseban fokus na razvoj kapaciteta LS bio je veoma relevantan i prijemčiv potrebama i izazovima sa kojima su LS suočene u smislu obezbjeđenja efikasnog i djelotvornog pružanja usluga. Međutim, korišćenje strateških pravaca kao motora promjene na nivou LS nije izraženo.

Nalaz 6. Aktivnosti na izradi zakonodavstva implementirane u okviru strategije RJU postavile su snažnu osnovu za unaprijeđenu Organizaciju i odgovornost u sistemu javne uprave, naročito kada je riječ o zapošljavanju službenika i u javnom sektoru. Doprinos je konstatovan u snaženju službeničkog sistema kroz unapređenje zakonodavne osnove, iako su konstatovani ograničeni ishodi ulaganja u Slobodan pristup informacijama, uprkos naporima da se uloži u jačanje sistema.

Nalaz 7. Važno ulaganje obezbijedeno je za izgradnju infrastrukture za pružanje usluga u cijeloj javnoj upravi, i ovo je i dalje najvažniji pojedinačni doprinos Strategije reformi javne uprave, a naročito pružanju usluga. Ovaj angažman je međusektorski i dobar je primjer potencijala transformativnih posljedica integrisanih pristupa na korist građana.

Nalaz 8. Postoji značajan doprinos u promociji i jačanju upravljanja ljudskim resursima i generalno službeničkog sistema, a ima dokaza o transformativnim efektima na način na koji javna uprava funkcioniše, posebno iz perspektive HRM. Implementirajuće institucije zadužene za ovaj stub strategije mogle su uraditi više na promociji i jačanju sistema zasnovanog na zaslugama u javnoj upravi. Evidentirani su minimalni rezultati kada je riječ o optimizaciji javne uprave, mjerenoj preko indikatora uspostavljenih u strategiji.

Nalaz 9. Nalaz 9 Uprkos naporima da se ispuni set ciljeva u smislu optimizacije, rad u ovoj oblasti donio je rezultate ispod optimalnih. Glavni autputi koji su mogli imati snažne transformativne efekte na veličinu i kvalitet javne uprave konstatovani su u smislu postavljanja osnove za evidenciju veličine, opsega i definicije javne uprave, ali su ove evidencije i dalje fragmentisane i osporene od strane različitih aktera, što ograničava moć MJU da iskoristi podatke kao input za snažniji podsticaj u kreiranju zamaha promjena.

Nalaz 10. Najznačajniji doprinos strategiji PAR bio je u smislu jačanja sistema za planiranje, koordinaciju i monitoring implementacije vladinih politika. Uspostavljeni okviri, pristupi i metodologije prepoznati su po svom kvalitetu i korisnosti, što je dovelo do unaprijeđene prakse izrade politike i boljeg kvaliteta dokumenata o politici. Međutim, ovi rezultati su krhki pošto nijesu dovoljno ukorijenjeni u smislu svoje institucionalizacije, pošto se i dalje upravljaju po projektima koji se finansiraju spolja a ne od same javne uprave.

Nalaz 11. Odgovarajući resursi bili su raspoređeni za monitoring i koordinaciju strateških intervencija.

Nalaz 12. Obim resursa raspoređenih za implementaciju Strategije RJU i njenih AP bio je adekvatan u svim strateškim ciljevima koji su evaluirani.

Nalaz 13. Generalno, određeni nivo poboljšanja u smislu efikasnosti javne uprave i orijentisanosti ka uslugama, naročito kada je riječ o efikasnosti javnih službi i modernizaciji. Sa druge strane, željeni ishodi i uticaji optimizacije nijesu se materijalizovali, tako da transformativne posljedice ovih napora nijesu evidentirane. Međutim, službe javnog sektora su i dalje opterećene glomaznim administrativnim aparatom i pojedinačnim promjenama unutar sektora.

Nalaz 14. Novi/revidirani normativni okviri kreiraju snažan i održiv temelj i spremni su da podstaknu dalju reformu javne uprave.

Nalaz 15. Ulaganje u kapacitete institucija u smislu novog znanja, razumijevanja i vještina, ali i kapaciteta IT je poboljšano, ali njihova održivost zavisi od niza faktora.

Zaključci

Zaključak 1. Strategija RJU je ukorijenjena u nacionalnim prioritetima Crne Gore i težnjama ka EU i doprinosi njihovom ispunjavanju. Ostaje kontinuirano relevantna za kontekst i prijemčiva potrebama i ograničenjima javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou.

Zaključak 2. Strategija RJU široko je distribuirana po različitim sektorima, slijedeći EU i SIGMA stubove Javne uprave. U nekim tematskim oblastima, nedostajalo je jasno definisanje problema, polaznih osnova, strateškog fokusa i dubine, posebno u oblasti optimizacije i ljudskih resursa. Nedostatak polaznih ciljeva, labave definicije i nedovoljna integrisanost programskih intervencija, naročito na polju optimizacije, ograničili su sposobnost MJU i Vlade da djelotvorno postignu svoje namjeravane i planirane ishode (i indikatore).

Zaključak 3. Resursi za implementaciju strategije bili su generalno dovoljni, a koordinacija strategije, monitoring i izvještavanje bili su prilično efikasni. Izvještaji su manje uspješni u pretpostavkama monitoringa i procjeni rizika, što bi pomoglo boljem razumijevanju operativnog okvira u kojem strategija funkcioniše.

Zaključak 4. Strategija je bila relativno djelotvorna.

Zaključak 5. S obzirom na inkrementalnu prirodu reforme javne uprave i kontekstualna ograničenja, dokazi o održivim doprinosima velikim promjenama u smislu efikasnosti i djelotvornosti javne uprave i povjerenju građana ograničeni su u vrijeme ove evaluacije.

Zaključak 6. Održivost mnogih ostvarenih efekata i koristi i dalje je krhka.

Preporuke

Preporuka 1. Novu strategiju treba zasnivati na jasno artikulisanim definicijama osnovnih termina na kojima se temelje strateški pravci. Na osnovu njih, nova strategija treba da obuhvati jasnu Logiku intervencije (i Teoriju promjene) što bi služilo kao osnova za razradu vladinih strategija za ispunjavanje reformskih ciljeva.

Preporuka 2. Osigurati da se sprovedu polazne osnove a na osnovu njih postavljaju ciljevi, naročito za intervencije u izgradnji kapaciteta i optimizaciji, kroz sprovođenje detaljne procjene polazne osnove za sve prioritetne oblasti strategije.

Preporuka 3. Ulaganje u depolitizaciju i institucionalizaciju sistema zasnovanog na zaslugama unutar javne uprave i dalje su kritični prioriteti i nedovršeni posao za sljedeći ciklus reformi.

Preporuka 4. Ulaganje u optimizaciju trebalo bi zasnivati na jasnim definicijama (vidi R1) i na realističnim ciljevima i pristupima intervenciji.

Preporuka 5. Nastaviti jačanje strukture MJU radi optimizacije isporuke snažnijih, integrisanih rezultata.

Preporuka 6. Nastaviti ulaganje u snažniju promociju rezultata i zagovaranje reforme javne administracije ukupno. Ova oblast intervencije treba da bude integralni dio okvira rezultata strategije.

Preporuka 7. Nastaviti napore na prikupljanju inputa i doprinosa građana i organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka.

V TABELA - ANEKS AKCIONOG PLANA ZA 2020. GODINU

Tabela za izvještavanje po aktivnostima.

AKCIONI PLAN 2018-2020							Statusi za period 2020.godine		
CILJ		AKTIVNOSTI	KLJUČNE TAČKE (PODAKTIVNOSTI)	VODEĆA INSTITUCIJA	PLANIRANI DATUM POČETKA	PLANIRANI DATUM ZAVRŠETKA	STATUS REALIZACIJE PODAKTIVNOSTI	INDIKATOR	KOMENTARI I OBJAŠNENJE STATUSA REALIZACIJE
4.1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE	4.1. 4.1.1.(4)		b) I faza implementacije JIS-a	MJU (UIP) (Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke)	I kvartal 2019	IV kvartal 2020		Lot 1 - Instaliran hardver, i postavljen u DATA centar, ostala oprema data inspektorima Lot 2 - Početak korišćenja sistema 1 januar 2021	
4.1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE	4.1. 4.1.2.(6)	6. Povećanje broja informacija koja su ministarstva proaktivno objavila	Povećanje inspeksijskog nadzora u pogledu proaktivnog pristupa informacijama	Agencija za SPI (Odsjek za SPI)	I kvartal 2018	IV kvartal 2020		Izvršen nadzor nad svim ministarstvima na godišnjem nivou	
4.1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE	4.1. 4.1.3.(1)		b)Praćenje primjene metodologije	MF (Dir.za centralnu harmonizaciju)	IV kvartal 2018	IV kvartal 2020		Izrađeni godišnji izvještaji	S obzirom da je u toku reorganizacija državne uprave podatke koje smo obavezni da dostavimo (u vezi indikatora vezanih za cilj 4.1.3 Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta u organima državne uprave) trenutno nije moguće prikupiti.
4.1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE	4.1. 4.1.3.(2)	2. Sprovođenje obuke za rukovodioce u skladu sa programom obuka u oblasti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola	a)Odabrati predavače koji će voditi obuke, u skladu sa temama	UZK (Sektor za obuku i razvoj kadrova) MF(Dir.za centralnu harmonizaciju)	Započeta aktivnost	IV kvartal 2020		150 rukovodilaca godišnje (na centralnom i lokalnom nivou) koji su pohađali obuke	U 2020.godini je organizovano 14 obuka koje je pohađalo ukupno 154 polaznika.
4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2. 4.2.1.(1)		c) Obučiti 600 identifikovanih službenika za primjenu ZUP-a	UZK (Sektor za obuku i razvoj kadrova)	II kvartal 2018	IV kvartal 2020		600 službenika je obučeno za primjenu ZUP-a, po 200 u 2018, 2019 i 2020. godini	U 2020.godini je organizovano 7 obuka na centralnom i lokalnom nivou koje je pohađalo ukupno 186 polaznika.

4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2	4.2.1.(2)		c) Pripremiti jedinstveni godišnji izvještaj o primjeni ZUP-a za period: jul 2017- decembar 2018 ⁴	MJU (Direktorat za državnu upravu) Svi javnopravni organi	I kvartal 2019	IV kvartal 2020			Ministarstvo javne uprave je, u skladu sa obavezama iz Programa rada Vlade Crne Gore za 2020. godinu, pripremito Izvještaj o stanju rješavanja upravnih stvari za period od 01.01.2019-31.12.2019. koji je Vlada Crne Gore usvojila 11.06.2020. godine. Ovaj izvještaj ponudio je vrijedan uvid u stanje u ovoj oblasti kroz analizu podataka prikupljenih od strane prvostepenih i drugostepenih organa na centralnom i lokalnom nivou. Na osnovu analize kvantitativnih podataka, MJU je definisalo set konkretnih preporuka koje su sastavni dio izvještaja. Prilikom izrade izvještaja za 2020. godinu, MJU će pratiti u kojoj mjeri su javnopravni organi ispoštovali date preporuke za unapređenje stanja.
4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2	4.2.1.(4)		c) Identifikovati koji organi državne uprave i organi lokalne samouprave, na godišnjem nivou, objavljuju rezultate mjerenja na svojim internet stranicama	MJU (Direktorat za državnu upravu)	I kvartal 2019	IV kvartal 2020			
4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2	4.2.1.(5)	5. Uspostaviti sistem mjerenja zadovoljstva korisnika elektronskim uslugama koje se nalaze na portalu eUprava	a) Povećati broj objavljenih elektronskih anketa na portalu eUprave od strane državnih organa (institucija)	MJU (Dir.za e-upravu informatičku bezbjednost)	I kvartal 2018	IV kvartal 2020		Broj objavljenih anketa na portalu eUprava: 2018 – 10 2019 - 20 2020 – 30	U toku 2020. godine nije objavljena nijedna anketa na Portal eUprave

4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2.	4.2.1.(5)		b) Obezbjediti mogućnost ocjenjivanja i komentara svih elektronskih usluga na portalu eUprave od strane korisnika	MJU (Dir.za e- upravu i informatičku bezbjednost)	I kvartal 2018	IV kvartal 2020		Uspostavljen sistem elektronskog ocjenjivanja	U cilju prikupljanja informacija kao i prepoznavanja potencijalnih problema, a u krajnjem, dobijanja inputa relevantnih za dalje stvaranje efikasnih elektronskih servisa u javnoj upravi, na Portal eUprave je unaprijeđen sami proces komentarisanja i ocjenjivanja elektronskih usluga na jedinstven i lak način za sve potencijalne korisnike elektronskih usluga.
----------------------	------	-----------	--	---	---	----------------	-----------------	--	---	--

4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2.	4.2.2.(2)		b) Kontinuirana obuka i podizanje svijesti korisnika	MJU (Dir.za e- upravu i informatičku bezbjednost)	Započeta aktivnost	IV kvartal 2020		Kontinuirano sprovođenje obuka: 2018: portal ESV 2019: portal eUprave i IS Službeni list	Obuke su realizovane u dijelu integracije eDMS i portala ESV. Obuke su prošli sekretari Komisija i administratori i obrađivači iz MJU.
4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2.	4.2.2.(2)		c) Uspostavljanje razmjene dokumenata između ministarstava i GSV	MJU (Dir.za e- upravu i informatičku bezbjednost)	II kvartal 2018	IV kvartal 2020		Urađena analiza	Uspostavljena je razmjena sa nekoliko ključnih institucija (MJU, MPS, MEK, MPA), Takođe, realizovano je i dostavljanje propisa SZZ-u iz svih ministarstava na objavljivanje u Službeni list CG.
4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2.	4.2.3.(1)		c) Realizacija plana za uspostavljanje One Stop Government	MJU Direkcija za javne radove, Uprava za imovinu	IV kvartal 2018	IV kvartal 2020		Realizovan plan za uspostavljanje One Stop Government	
4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2.	4.2.3.(4)	4. Povećati broj elektronskih servisa i uključiti što veći broj institucija	a) Kreiranje novih elektronskih servisa na portalu eUprave od strane državnih organa (institucija)	MJU Svi državni organi i organi državne uprave	Započeta aktivnost	IV kvartal 2020		Broj elektronskih usluga na portalu eUprave za naznačenu godinu: 2018 - 370 2019 - 450 2020 - 500 (Procenat povećanja broja institucija koje pružaju e-servise na portalu eUprave, u odnosu na prethodne godine: 2018 - 10 % 2019 - 10% 2020 - 20%)	Trenutno portal e-Uprave pruža 596 usluge iz nadležnosti 50 institucije. Od ovog broja 182 je elektronskih usluga a 388 informativnih.

4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2.	4.2.3.(4)		c) Promocija e-usluga prema korisnicima	MJU (Dir.za e- upravu i informatičku bezbjednost)	Započeta aktivnost	IV kvartal 2020		Broj promotivnih događaja koji se sprovode za korisnike elektronskih usluga: 2018 – 5 2019 – 8 2020 - 10	U toku 2020. realizovane su brojne promotivne aktivnosti (medijski nastupi, promotivni materijali, video materijali, brošure itd) među kojima i kampanja "Završi elektronski" koja je imala za cilj informisanje i povećanje korišćenja elektronskih usluga na portalu eUprava (www.euprava.me) i drugih elektronskih usluga koje pružaju državni organi. Takođe, kreirana je brošura "Pronađi svoju eUslugu" .
----------------------	------	-----------	--	---	---	--------------------	-----------------	--	--	---

4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2.	4.2.3.(4)		d) Obuka administratora	MJU (Dir.za e- upravu i informatičku bezbjednost)	Započeta aktivnost	IV kvartal 2020		Broj obučanih administratora 2018 - 10 2019 - 15 2020 – 20	U toku 2020. su održane 2 obuke za Portal eUprave. Obuke se vrše po potrebi institucija, i obučeno je 10 korisnika.
4.2. PRUŽANJE USLUGA	4.2.	4.2.3.(5)		d) Promocija eParticipacije u cilju korišćenja javnih rasprava i dostavljanja komentara preko portala	MJU (Dir.za e- upravu i informatičku bezbjednost)	Započeta aktivnost	IV kvartal 2020		Broj promotivnih događaja (uključujući pojavu u medijima) koji se sprovode za građane: 2018 – 2 2019 – 4 2020 - 6	U cilju promocije sistema eParticipacija kreirane su brošure "Učestvuj predloži promijeni". Na društvenim mrežama je promovisan portal eParticipacija

4.3. SLUŽBENI ČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIM A	4.3	4.3.1.(1)		c) Obučiti službenike iz kadrovskih jedinica državnih organa	UZK (Sektor za sprovođenje obuka)	II kvartal 2018	IV kvartal 2020		Obučeno najmanje 120 službenika iz kadrovskih jedinica državnih organa	Kada je u pitanju saradnja sa predstavnicima jedinica za ljudske resurse državnih organa, u 2020. godini, kontinuirano smo sproveli sve aktivnosti i održavali sastanke u cilju rješavanja tekućih pitanja, koja se odnose na sprovođenje postupaka oglašavanja, selekcije i zapošljavanja državnih službenika i namještenika, zatim kadrosko planiranje, izrada akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i druga pitanja u cilju efikasnijeg funkcionisanja službeničkog sistema. (Nije bilo obuka samo konsultacije, zato nije bilo troškova)
4.3. SLUŽBENI ČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIM A	4.3	4.3.1.(1)		e) Sprovesti konkurse za popunu rukovodećih radnih mjesta u državnim organima uz provjeru kompetencija kandidata	UZK (Sektor za oglašavanje i sprovođenje propisa)	III kvartal 2018	IV kvartal 2020		Svi javni konkursi za popunu rukovodećih radnih mjesta u državnim organima u toku 2019 i 2020. godine sprovedeni uz provjeru kompetencija kandidata	
4.3. SLUŽBENI ČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIM A	4.3	4.3.2.(2)		b) Obuka članova komisija na godišnjem nivou	UZK (Sektor za sprovođenje obuka)	I kvartal 2018	IV kvartal 2020		Obučeno najmanje 100 članova komisije za izbor, koji su prošli obuke na godišnjem nivou	U 2020. godini organizovane su 2 obuke koje su pohađali 22 polaznika.

4.3. SLUŽBENI ČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	4.3	4.3.3.(2)	b) Ojačati kapacitete službenika za ljudske resurse na centralnom i lokalnom nivou u skladu sa akreditovanim programom obrazovanja za upravljanje ljudskim resursima	UZK (Sektor za obuku i razvoj)	II kvartal 2018	IV kvartal 2020		Obučeno 125 službenika: <input type="checkbox"/> 2018 - 25 <input type="checkbox"/> 2019 - 50 <input type="checkbox"/> 2020 - 50	U 2020.godini realizovan je jedan ciklus Programa obrazovanja za sticanje ključnih vještina za upravljanje ljudskim resursima na kojem je učestvovalo 24 polaznika.
4.3. SLUŽBENI ČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	4.3	4.3.3.(3)	c) Implementacija plana optimizacije	MJU (Direktorat za državnu upravu), MF	III kvartal 2018	IV kvartal 2020		Kontinuirano implementiranje mjera iz plana optimizacije	dosadašnjeg sprovođenja ovih mjera pokazali su sljedeće rezultate: - Uspostavljena je snažnija kontrola zapošljavanja i usporen je trend rasta zaposlenosti u javnoj upravi, pri čemu zaposlenost na nivou države raste. Zapošljavanje u javnoj upravi obustavljeno je već dvije i po godine (od jula 2018), uz izuzetke koje odobri Uži kabinet Vlade; - Stvoren je pravni osnov za isplatu otpremnina zaposlenima u javnom sektoru kojima sporazumno prestane radni odnos. Pri tome je predviđen kriterijum koji omogućava racionalizaciju broj zaposlenih uz zadržavanje najboljeg i najvažnijeg kadra. Naime, sporazum se ne može zaključiti sa zaposlenim koji obavlja poslove koji su od posebnog značaja za nesmetano i redovno vršenje poslova organa, a radno mjesto zaposlenog koji je ostvario pravo na otpremninu se ukida. Dodatno, zaposleni koji ostvari pravo na otpremninu ne može zasnovati radni odnos u javnom sektoru u periodu od pet godina. Poštujući odredbu Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog

4.3. SLUŽBENI ČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIM A	4.3	4.3.3.(3)		d) Sačinjavati godišnje izvještaje o realizaciji Plana optimizacije za 2018, 2019 i 2020.	MJU (Direktorat za državnu upravu)	I kvartal 2019	IV kvartal 2020		Sačinjeni godišnji izvještaji o realizaciji Plana za 2018, 2019 i 2020. godinu	Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija finalizovalo je Izvještaj o sprovođenju Plana optimizacije javne uprave za period od 1. januara do 30. juna 2020. godine. Isti je razmatran na sjednici Komisije za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku krajem decembra 2020. godine.
--	-----	-----------	--	---	------------------------------------	----------------	-----------------	--	--	--

4.3. SLUŽBENI	4.3.	4.3.3.(4)		c) Povećati broj inspeksijskih kontrola u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u CKE	MJU (Odjeljenje za inspeksijski nadzor)	I kvartal 2018	IV kvartal 2020		Inspeksijska kontrola prema godišnjem programu rada upravne inspekcije	Od 15 organa, izvršeno je 12 kontrola, dok su 3 odložene
4.4. RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.1.(1)		d) Priprema i izvođenje akreditovanog programa obuka za državne službenike u oblasti strategijskog planiranja	MEP MJU, UZK	II kvartal 2018	IV kvartal 2020		Akreditovan program obuke za strategijsko planiranje	
4.4. RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.1.(2)		d) Pripremiti godišnji Program rada Vlade po novoj metodologiji	GSV (ministarstva)	IV kvartal 2019	I kvartal 2020		Izrađen Program rada Vlade za 2020. godinu po novoj metodologiji	U 2020. godini GSV je, u saradnji sa SIGMA-om, započeo ažuriranje postojeće Metodologije kako bi se definisao jedinstven metodološki pristup kod planiranja ne samo rada ministarstava već i Vlade, kao i unapređenja procesa praćenja i izvještavanja. Pripremljen je i prvi nacrt metodologije za srednjoročno planiranje rada Vlade i ministarstava, koji obuhvata i pripremu godišnjeg programa rada Vlade. Metodologija će biti primijenjena kod pripreme novog srednjoročnog i godišnjeg programa rada Vlada za 2021. godinu.

4.4. RAZVOJ I KOORDINA CIJ A JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.1.(2)		e) Pripremiti godišnje programe rada ministarstava po novoj metodologiji	GSV (ministarstva)	IV kvartal 2019	I kvartal 2020		Izrađeni programi rada ministarstava za 2020. godinu po novoj metodologiji	U 2020. godini, uspostavljanjem Informacionog sistema za planiranje i izvještavanje, stvoreni su uslovi za nastavak planiranih aktivnosti i uvođenje srednjoročnog planiranja rada i kod ostalih ministarstava. U periodu avgust -septembra 2020. godine, organizovane su online obuke za korišćenje novog informacionog sistema. U narednom periodu se očekuje početak pripreme prvih srednjoročnih programa svih ministarstava, za period 2021- 2023.
---	------	-----------	--	---	-----------------------	-----------------	----------------	--	---	---

4.4. RAZVOJ I KOORDINA CIJ A JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.1.(3)		b) Uspostaviti informaci oni sistem za sprovođenje novog sistema planiranja i izvještavanja	MJU (Dir.za e- upravu i informatičku bezbjednost)	IV kvartal 2018	I kvartal 2020		Uspostavljen informacioni sistem	
4.4. RAZVOJ I KOORDINA CIJ A JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.1.(4)	6. Priprema Informacije o analizi sprovođenja zakodavnog akta o strategijskom planiranju	Nisu relevantne	GSV (Dir. za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike)	III kvartal 2019	I kvartal 2020		Usvojena Informacija o analizi sprovođenja zakodavnog akta o strategijskom planiranju, na Vladi	
4.4. RAZVOJ I KOORDINA CIJ A JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.2.(2)	2. Uvođenje pune RIA kroz poboljšanje kvaliteta izvještavanja u cilju razumevanja konteksta i uticaja propisa na ekološka, socijalna i druga pitanja	Izmjena Uputstva o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa	MF (Dir.za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta)	IV kvartal 2019	IV kvartal 2020		Izmijenjeno Uputstvo	Uputstvo biti izmijenjeno tokom 2021. godine

4.4. RAZVOJ I KOORDINA CIJA JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.2.(3)	3. Sprovođenje specijalističkih obuka za obavljanje tehničkih vještina (ekonomska i fiskalna analiza)	Nijesu relevantne	MF UZK(Sektor za sprovođenje obuka)	II kvartal 2018	IV kvartal 2020		Obučeno 220 službenika za korišćenje modela standardnog troška do kraja 2020.godine	U februaru 2020. godine u saradnji sa ekspertom organizovana je obuka za 8 trenera, koji su tokom 2020. godine sprovodili obuke u skladu sa pripremljenim Programom. Obuke su organizovane za: Ministarstvo održivog razvoja i turizma (16 službenika), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (13 službenika), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Ministarstvo javne uprave (2+8 službenika), Ministarstvo ekonomije (7 službenika).
4.4. RAZVOJ I KOORDINA CIJA JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.2.(4)	4. Objavljivanje finalnog Izveštaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa sa predlogom zakona na websajtu ministarstva	Nijesu relevantne	GSV , sva ministarstva	I kvartal 2019	IV kvartal 2020		Procenat RIA izveštaja koji je objavljen (u odnosu na sve Nacrte zakona za koje mora biti izrađena RIA)	

4.4. RAZVOJ I KOORDINA CIJA JAVNIH POLITIKA	4.4.	4.4.2.(6)	6. Izrada analize sprovođenja Giljotine propisa	Nisu relevantne	MF (Direktorat za finansijski sistem i unaprijeđenje poslovnog ambijenta)	I kvartal 2019	IV kvartal 2020		Izrađena analiza procjene uštede u vremenu i novcu na osnovu implementiranih preporuka, za odabranu oblast	
--	------	-----------	---	-----------------	---	----------------	-----------------	--	--	--

4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPR AV E	4.6.	4.6.1.(3)		d) Izrada softvera	UZK (Sektor za informativni sistem kadrova) MJU, ZOCC, JLS	IV kvartal 2019	I kvartal 2020		Izrađen softver	
4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPR AV E	4.6.	4.6.1.(4)	4. Organizovanje obuka za jačanje kapaciteta opština za pripremu projekata i korišćenje sredstava iz EU fondova	Sprovesti obuke za jačanje kapaciteta opština za korišćenje sredstava iz EU fondova	UZK (Sektor za razvoj i obuku kadrova), ZOCC JLS	Započe ta aktivno st	IV kvartal 2020		12 sprovedenih obuka za pripremu projekata i korišćenje sredstava iz EU fondova 100 obučenih službenika koji su obučeni za pisanje i implementaciju projekata	U 2020.godini organizovano su 2 obuke koje je pohađalo ukupno 29 polaznika.



4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRA V E	4.6.	4.6.1.(5)		c) Implementacija Plana	MJU (Dir.za lokalnu samoupravu) MF, ZOCCG	I kvartal 2020	IV kvartal 2020		Kontinuirano realizovanje plana	Radna grupa je pripremila Analizu sa predlogom plana podsticajnih mjera, u kojoj je prepoznala i preporučila najsvrsishodnije oblike saradnje, te napravila modele ugovora za određeni broj poslova, nakon čega je u cilju finalizacije ovog dokumenta, u saradnji sa UNDP CG, planirana radna posjeta i razmjena iskustva sa Sjevernom Makedonijom, kao zemlje u regionu čija je iskustva u međuopštinskoj saradnji, Analiza prepoznala kao relevantna i primjenjiva na sistem lokalne samouprave u Crnoj Gori, ali je realizacija predviđenih aktivnosti (sastanci, radionice, posjete opštinama itd) tokom trajanja epidemije COVID-19 bila nemoguća NAPOMENA: Bez obzira što ovaj dokument nije zvanično usvojen, međuopštinska saradnja se kontinuirano sprovodi na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi te su svi indikatori uspjeha predviđeni strategijom RJU koji se odnose na međuopštinsku saradnju zapravo ispunjeni.
4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRA V E	4.6.	4.6.1.(6)	6. Podsticanje međuopštinske saradnje u pripremi i implementaciji EU projekata kroz rad Mreže opštinskih project menadžera	a) Pružanje direktne podrške u pisanju i implementaciji EU projekata na zahtjev opština	ZOCCG , JLS	I kvartal 2018	IV kvartal 2020		20 pripremljenih projekata	Pružena je direktna pomoć u pripremi 16 aplikacija od kojih su 2 odobrene (vrijednost oko 900.000 eura), a očekuju se rezultati za još 4.
4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRA V E	4.6.			b)Priprema zajedničkih projekata od strane opština	ZOCCG , JLS	I kvartal 2018	IV kvartal 2020		Lista predloga projekta	Pripremljena su 4 projekta međuopštinske 3 projekta su odobrena (ukupna vrijednost oko 100.000 eura)

4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE	4.6.	4.6.3.(3)		c) Implementacija plana optimizacije	MJU (Dir.za lokalnu samoupravu), MF, JLS	III kvartal 2018	IV kvartal 2020		Kontinuirano implementiranje mjera iz plana optimizacije	VIDI DODATNI SHEET "optimizacija"
---	------	-----------	--	--------------------------------------	--	------------------	-----------------	--	--	-----------------------------------

4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE	4.6.	4.6.3.(3)		d) Sačinjavati godišnje izvještaje o realizaciji Plana optimizacije za 2018, 2019 i 2020	MJU (Dir.za lokalnu samoupravu), MF, JLS	I kvartal 2019	IV kvartal 2020		Sačinjeni godišnji izvještaji o realizaciji Plana za 2018, 2019 i 2020. godinu	Izvještaji se objavljuju u skladu sa predviđenim rokovima. Ministarstvo je do sada sačinilo ukupno pet izvještaja o primjeni Plana. Izvještaj o primjeni Plana za prvu polovinu 2020. godine finalizovan je u novembru 2020. godine.
---	------	-----------	--	--	--	----------------	-----------------	--	--	--

4.7. STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST	4.7.	4.7.1.(4)	4. Izrada Predloga Strategije reforme javne uprave 2021-2024	a) Obrazovati međuresorsku radnu grupu za pripremu Nacrta strategije	MJU (Direktorat za državnu upravu)	II kvartal 2020	II kvartal 2020		Obrazovana radna grupa	Radno tijelo za izradu nove Strategije reforme javne uprave 2021-2025 održalo je prvi sastanak 27. jula 2020. godine. Radno tijelo sačinjeno je od predstavnika Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova, Generalnog sekretarijata Vlade, Uprave za kadrove, NVO Institut Alternativa, kao i Zajednice opština Crne Gore. Na sastanku su formirani potimovi, i to: Tim za centralni nivo, Tim za lokalni nivo i Tim za usluge, koji su zaključcima obavezani da održe inicijalne sastanke, utvrde obuhvat i oblasti nove strategije, kao i da formulišu ključne prioritete i izrade analizu stanja po oblastima.
--	------	-----------	--	--	------------------------------------	-----------------	-----------------	--	------------------------	---

4.7. STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST	4.7	4.7.1.(4)	b) Pripremiti Nacrt strategije	MJU (Direktorat za državnu upravu)	II kvartal 2020	III kvartal 2020		Pripremljen Nacrt strategije	Prvi nacrt analize stanja i „Drveta problema“ sa ključnim prioritetima pripremljen je za svaku od navedenih oblasti prema utvrđenom obrascu, a svaki član Tima bio je uključen u izradu istih. Ovakvim pristupom prioriteti nove PAR strategije predstavljeni su na jasan i razumljiv način svima, što je posebno važno sa aspekta uključivanja javnosti u dalji proces izrade ovog dokumenta i obezbjeđivanja širokog konsenzusa na nivou javnog sektora, privrede i civilnog društva. Kao posebno važno prepoznato je obezbjeđivanje djelotvorne koordinacije i tijesne saradnje podtimova, a posebno Tima za centralni nivo, koji prati primjenu ZUP-a i Tima za usluge, koji prati proces digitalizacije, sa ciljem obezbjeđivanja sveobuhvatnog pristupa oblasti Pružanja usluga i unapređivanja kako tradicionalnih tako i elektronskih usluga koje pruža javna uprava. Shodno navedenom, u fokusu nove PAR strategije biće poboljšanje kvaliteta i efikasnosti pružanja javnih usluga i optimizacija javnog sektora. Kako bi se osigurala što kvalitetnija
4.7. STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST	4.7	4.7.1.(4)	c) Sprovesti postupak javne rasprave o Nacrtu strategije	MJU (Direktorat za državnu upravu)	III kvartal 2020	III kvartal 2020		Izveštaj sa javne rasprave objavljen na internet stranici MJU	

4.7. STRATEŠK O UPRAVLJA NJE PROCESO M REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJS KA ODRŽIVOS T	4.7.	4.7.1.(4)		d) Pripremiti Predlog strategije	MJU (Direktorat za državnu upravu)	IV kvartal 2020	IV kvartal 2020		Pripremljen Predlog strategije	
--	------	-----------	--	----------------------------------	------------------------------------	-----------------	-----------------	--	--------------------------------	--



Završni izvještaj o implemetaciji Strategije za reformu javne uprave za period 2016-2020. godine pokazao je da je značaj dio aktivnosti realizovan ili je u toku njihova realizacije, ali i da postoje aktivnosti koje zahtijevaju dodatne intervencije od institucija nosilaca ovih aktivnosti. S druge strane aktivnosti, koje su uspješno realizovane nužno ne podrazumijevaju da ih ne treba predvijeti i za naredni period u cilju unapređenja sveobuhvatnog sistema reforme javne uprave u Crnoj Gori.

Preporuke za naredni ciklus Strategije za reforme javne uprave su date kroz izvještaj, kao i kroz ključne nalaze Srednjoročne evaluacije za sprovođenje reforme javne uprave za period od 2016-2020. godine.

Za naredni period planiranja politika u oblasti reforme javne uprave treba posebno imati u vidu preporuke iz izvještaja EK za Crnu Goru iz oktobra 2020. godine (Radni dokument – Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu) u kojem je data preporuka da „Crna Gora mora da nastavi s sprovođenjem okvira za srednjoročno planiranje politike, zapošljavanje na osnovu rezultata i racionalizacija organizacije državne uprave, sačini i usvoji novu strategiju za Reformu javne uprave (PAR) koja će imati realne ciljeve, i biti zasnovana na rezultatima ocjene prethodne strategije “.

U skladu sa navedenim, konkretne preporuke su:

Ministarstvu javne uprave preporučuje se:

- ⇒ Unapredjenje normativnog okvira u dijelu organizacije države uprave, jačanje nadzora nad radom organa državne uprave kroz unapredjenje načina budžetiranja i izvještavanja o radu organa nad kojima se vrši nadzor;
- ⇒ Raditi na uspostavljanju mehanizama za poboljšanje primjene principa inkluzija u kreiranju javnih politika i principima kvalitetnijeg sprovođenja javnih konsultacija u procesu pripreme zakona i strategija;
- ⇒ Unapređenje kvaliteta rada upravne inspekcije kroz izradu normativnog okvira kojim će se precizirati nadležnosti inspekcije i rokovi za njihovo postupanje, kao i unaprijediti način izvještavanja i transparentnost u radu upravne inspekcije, te uspostavljanje mehanizma za preventivno djelovanje upravne inspekcije;
- ⇒ Finalizovati proces izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
- ⇒ Unaprijediti normativni okvir u sistemu lokalne samouprave u dijelu efikasnijeg rada lokalnih samouprava za potrebe građana posebno u dijelu prostornog planiranja, komunalne djelatnosti, životivotne sredine uz uvođenje principa postepene decentralizacije I dalje jačanje medju opštinske saradnje;
- ⇒ Uspostaviti mehanizam kontrole kvaliteta pruženih javnih usluga i upravljanje Katalogom upravnih usluga, uz primjenu once-only principa kako bi se identifikovale mogućnosti za pojednostavljenje procedura;
- ⇒ Povezivanje sistema Portala e-uprave sa sistemima u cilju efikasnijeg kompletiranja poslovnih procesa (prije svega Portala e-uprave sa jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP), sistem za elektronsku naplatu, sistem za elektronsku identifikaciju i autentifikaciju i sistem za elektronsko upravljanje dokumentima);
- ⇒ Unapredjenje Portala eUprave u cilju redizajna kako bi u potpunosti orjentisan ka korisnicima;
- ⇒ Ulaganje u optimizaciju javne uprave zasnovanu na drugačijim pristupima u intervenciji prvenstveno kroz bolje kadrovsko upravljanje i optimizaciju procesa rada;
- ⇒ Usvajanje nove Strategije RJU koja će imati realne ciljeve i biti zasnovana na rezultatima ocjene prethodne strategije i srednjoročne evaluacije;
- ⇒ Uspostaviti koordinaciju u praćenju procesa reforme koji će biti zasnovana na proaktivnom radu Savjeta za reformu javne uprave uz učestvovanje svih relevantnih zainteresovanih strana koje će učestvoati u procjeni rezultata uspjeha reforme, uz objavljivanje operativnih zaključaka donijetih na Posebnoj PAR grupi i izvještavanje o stepenu njihove realizacije.
- ⇒ Uspostaviti informatičku podršku za sprovođenje monitoringa nove Startegije RJU.

Upravi za kadrove preporučuje se:

- ⇒ Nastaviti sa razvijanjem Okvira kompetancija za visoko rukovodni kadar i ostale kategorije službenika i na centralnom i loklanom nivou;

- ⇒ Unapređenje sistema kadrovsog planiranja i praćenje kvaliteta realizacije kadrovskih planova;
- ⇒ Sprovođenje mjerenja zadovoljstva položaja državnih službenika i namještenika;
- ⇒ Godišnji programi osposobljavanja državnih službenika i namještenika treba da proizilaze iz analize stanja potreba institucija;
- ⇒ Dalja digitalizacija sistema upravljanja ljudskim kadrovima i interoperabilnost Centralne kadrovske evidencije sa ostalim registrima u funkciji boljeg upravljanja kadrovskom politikom.

Ministrastvu finansija se preporučuje:

- ⇒ Implementacija koncepta upravljačke odgovornosti na nivou srednjeg menadžmenta;
- ⇒ Uspostavljanje programskog budžeta i njegovo uvezivanje sa planiranjem politika;
- ⇒ Nastavak realizacije projekta „Unapređenje sistema budžetiranja, višegodišnjeg okvira budžeta i sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru“ u pilot institucijama u cilju implementacije upravljačke odgovornosti;
- ⇒ U pogledu RIA potrebno je nastaviti sa obukama koje za cilj imaju povećanje upotreba analitičkih alata za izradu regulative i podizanje svijesti o značaju RIA-e za ukupni regulatorni okvir. Raditi na povećanju svijesti o značaju primjene analize uticaja propisa, i unapređenju vještina bitno je insistirati i zarad dugoročnih efekta, koji će se ogledati u smanjenju komplikovanih, nejasnih i opterećujućih propisa, kao i adekvatnijem i transparentnijem planiranju;
- ⇒ Nastavak uspostavljanja i održavanja Registra nameta.

Generalnom sekretarijatu Vlade se preporučuje:

- ⇒ Dalje jačanje sistema za strateško planiranje kroz uspostavljanje stalnog radnog tijela, u cilju formalizacije Mreže državnih službenika za strateško planiranje i uspostavljanja mehanizma kojim bi se strateško planiranje pratilo na sveobuhvatan način, uz sistemski pristup i razumijevanje sektorske podjele politika;
- ⇒ Unapređenje usklađenosti strategija sa srednjoročnim budžetom, kao i finansijskih iskaza u izvještajima kroz saradnju GSV i MF u dijelu provjere ovog segmenta strateških dokumenata i izvještaja;
- ⇒ Povezivanje planiranja politika sa programiranjem i sprovođenjem IPA, uvođenjem posebnih odjeljenja za planiranje javnih politika ili kroz proširenje nadležnosti već postojećih jedinica u resorima koje su zadužene za IPA programiranje na oblast strateškog planiranja;
- ⇒ Definisanje liste nacionalnih indikatora učinka koji bi se mogli povezati s određenim međunarodnim i kompozitnim IPA indikatorima. Ovakva lista bi bila na raspolaganju kreatorima javnih politika, olakšala bi praćenje efekata javnih politika i njihovo kvalitetnije uvezivanje sa budžetskim procesom, vladinim prioritetima i ciljevima definisanim u krovnim strateškim dokumentima;
- ⇒ Priprema metodologije za integrisani sistem strateškog planiranja, u okviru koje će biti definisani alati za uspješno povezivanje planiranja politika s programskim budžetiranjem, srednjoročnim i godišnjim planiranjem budžeta, programiranjem IPA podrške, praćenjem i izvještavanjem.

Agenciji za slobodan pristup informacijama se preporučuje:

- ⇒ Ojačati kapacitete i ulogu Agencije za zaštitu ličnih podataka o slobodan pristup informacijama;
- ⇒ Osnažiti obavezu proaktivnog objavljivanja informacija od strane organa vlasti kroz pojačan inspekcijiski nadzor;
- ⇒ Pripremiti poseban priručnik za smjernice za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, koji će sadržati primjere dobre prakse u rješavanju pojedinih pitanja koji su od značaja za efikasnije ostvarivanje prava na pristup informacijama u posjedu organa vlasti;
- ⇒ Dodatnu pažnju posvetiti obukama službenika koji rade na poslovima slobodnog pristupa informacijama i podizanju svijesti o značaju njihove uloge u sistemu funkcionisanja prava na slobodan pristup informacijama. Agencija bi, zajedno sa Upravom za kadrove, trebalo da organizuje obuke za službenike na svim nivoima organa vlasti, kako bi se unaprijedila zakonitost, ali i blagovremenost odlučivanja.