

## **Informacija**

### **o dodatnim finansijskim sredstvima u okviru Sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave i upravljanje javnim finansijama, u okviru Godišnjeg akcijskog programa za Crnu Goru za 2022. godinu**

#### **I UVOD**

Evropska komisija (EK) je definisala nove odredbe i kriterijume koji će se primjenjivati tokom finansijske perspektive IPA 2021-2027 (IPA III) i time unaprijediti efektivnost i efikasnost u korišćenju dostupnih EU fondova, u skladu sa iskustvima iz prethodnih programskih perioda. Priprema novih programa IPA III za period 2021-2027 se zasniva, u skladu sa relevantnim regulativama i IPA III programskim okvirom, na pružanje finansijske podrške za pet oblasti politika (tzv. prozora):

- Vladavina prava, temeljna prava i demokratija
- Dobro upravljanje, usklađivanje sa pravnom tekovinom, strateško komuniciranje i dobrosusjedski odnosi
- Zelena agenda i održivo povezivanje
- Konkurentnost i inkluzivni rast
- Teritorijalna i prekogranična saradnja

U okviru prozora II ***Dobro upravljanje, usklađivanje sa pravnom tekovinom, strateško komuniciranje i dobrosusjedski odnosi***, jedan od tematskih prioriteta je Dobro upravljanje, gdje je kao jedan od ključnih prioriteta prepoznata *reforma javne uprave*. Reforma javne uprave, pored vladavine prava i ekonomskih reformi, predstavlja jedan od tri ključna stuba u procesu pristupanja Evropskoj uniji (EU), i postavljena je visoko u prioritetima Vlade Crne Gore sa vizijom da se kreira profesionalna javna uprava koja kvalitetno pruža usluge krajnjim korisnicima i ima adekvatne kapacitete za pristupanje EU.

Ministarstvo javne uprave, prepoznato kao koordinator procesa razvoja, implementacije i praćenja realizacije Strategije reforme javne uprave, nastavlja sa prioritetom koordinacije unapređenja procesa reforme javne uprave, što je prepoznato političkom podrškom na najvišem nivou. U decembru 2021. godine usvojena je Strategija reforme javne uprave 2022-2026. Rad na izradi novog strateškog dokumenta uključivao je široki okvir konsultacija sa svim relevantnim subjektima, stvarajući tako potpuno inkluzivan pristup, koji se kao takav radio prvi put u izradi strateškog dokumenta u Crnoj Gori.

Strateški ciljevi Strategije RJU 2022-2026 su:

- Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana
- Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave
- Profesionalna javna administracija,
- Transparentna i otvorena javna uprava
- Planiranje politika s građanima i za građane

## II TRENUTNA FINANSIJSKA PODRŠKA

Podrška reformi javne uprave i upravljanju javnim finansijama realizuje se kroz Godišnji akcijski program za Crnu Goru za 2022. godinu u vidu sektorske budžetske podrške (SBP), kao posebnog mehanizma pomoći. Stupanjem na snagu Finansijskog sporazuma u junu tekuće godine, opredijeljena je vrijednost direktne budžetske podrške u iznosu od od 14 miliona eura, u cilju poboljšanja kvaliteta života građana i unapređenja ekonomskog rasta, stvaranjem profesionalne, funkcionalne i digitalizovane javne uprave, koja će biti dostupna svim građanima. **Od ukupnog iznosa od 14 miliona eura planirano je 10,5 miliona eura kroz direktnu finansijsku podršku budžetu Crne Gore, dok je 3,5 miliona eura komplementarna podrška sprovođenju Strategije reforme javne uprave (PAR) i Programa reforme upravljanja javnim finansijama (PFM). Komplementarna podrška obuhvata dva projekta tehničke podrške za PAR i PFM, kao i zajednički projekat „Podrška koordinaciji, praćenju i izvještavanju o PAR i PFM 2022-2026“.**

## III DODATNA PODRŠKA REFORMI JAVNE UPRAVE

U cilju pružanja dodatne podrške za jačanje ljudskih resursa u oblastima na koje je fokusirana pretpristupna podrška tokom sedmogodišnjeg perioda 2021-2027, a koje će biti ključne oblasti finansiranja nakon pristupanja EU, EK je iskazala spremnost da uveća iznos postojeće SBP za podršku reformi javne uprave i programu reformi javnih finansija za dodatnih 5 miliona eura (2 miliona eura direktne budžetske podrške i 3 miliona eura komplementare podrške), kao podsticaj jačanju kadrovskih kapaciteta i poboljšanju procesa zapošljavanju s naglaskom na efikasnije korišćenje EU fondova. Kao dva pilot sektora, imajući u vidu pripremu višegodišnjih IPA operativnih programa za period 2024-2027, u konsultacijama sa EK prepoznate su oblasti zaštite životne sredine i zapošljavanja i socijalne politike.

Ovakva inicijativa predstavljala bi dopunu postojećeg Akcionog dokumenta, tj, Finansijskog sporazuma, a kao obrazloženje navodi se da uprkos relativno velikom broju zaposlenih, crnogorskoj javnoj upravi ipak nedostaju kapaciteti za efektivno i efikasno upravljanje IPA III fondovima i osmišljavanje snažnijih investicionih strategija u svim sektorima, a sve u cilju što bolje pripreme za fondove koji će nam biti na raspolaganju nakon pristupanja EU.

Iako je, jačanje administrativnih kapaciteta za upravljanje EU fondovima jedna od ključnih aktivnosti cjelokupne državne administracije, ocijenjeno je da je potrebno dodatno osnažiti IPA strukture i kapacitete, ali i ostale kadrovske kapacitete u prepoznatim pilot sektorima, gdje se očekuje značajno povećanje finansiranja koje će donijeti kohezioni i strukturni fondovi, kako Crna Gora bude napredovala u procesu pristupanja EU.

Konkretno, postoji potreba da Crna Gora na vrijeme i postepeno počne sa jačanjem kapaciteta u ova dva sektora, prije svega zbog činjenice da je u toku priprema dva višegodišnja operativna programa za oblasti zaštite životne sredine i zapošljavanja i socijalne politike, kroz koje će EU dodijeliti indikativno ukupno 80 miliona eura (50 miliona eura za oblast zaštite životne sredine i 30 miliona eura za zapošljavanje i socijalne politike). Ovi operativni programi odnose se na alokacije IPA sredstava za ove oblasti od

2024. do 2027. i biće po prvi put sprovedeni kroz modalitet samostalnog (indirektnog) upravljanja od strane akreditovanih struktura u crnogorskim institucijama bez sistema prethodne kontrole od strane Delegacije EU, što zahtijeva i dodatne administrativne kapacitete. Stoga je planirani pristup EU da dodatnom finansijskom podrškom olakša da se kroz ciljano grupno zapošljavanje u ova dva pilot sektora ojačaju kapaciteti za sprovođenje IPA, a kasnije i podrške EU iz strukturnih instrumenata nakon članstva u EU. Namjera je da se u relativno kratkom roku dostigne potreban nivo kapaciteta, koji onda treba održati tokom vremena boljim kadrovskim planiranjem i redovnim zapošljavanjem. Doprinos EU će pokriti samo dio troškova za potrebe dodatnog zapošljavanja tokom perioda implementacije, dok će finansijska sredstva nakon isteka implementacije za zadržavanje kadrova u potpunosti preuzeti država.

Cilj ove inicijative je da dva prepoznata sektora budu pilot projekat za druge slične potrebe u ostatku javne uprave. Takođe, osim dva resorna ministarstva za pitanja socijalne politike i zaštite životne sredine, neophodno je prepoznati i institucije odnosno organe uprave koji na direktan i indirektan način podupiru ove procese, kao npr. Uprava za ljudske resurse, Ministarstvo evropskih poslova (NIPAC kancelarija) u ulozi Upravljačkog tijela za IPA programe, Ministarstvo finansija u ulozi Upravljačke strukture za IPA programe, CFCU u ulozi posredničkog tijela za finansijsko upravljanje i ostala relevantna IPA tijela.

Kako bismo iskoristili ovu priliku da unaprijedimo kompletan proces zapošljavanja, neophodno je isključiti mogućnost paralelnog sistema zapošljavanja, odnosno potrebno je implementirati postojeći zakonski okvir zapošljavanja u Crnoj Gori. Posebno ukazujemo da se oblast službeničkog sistema i postupka zapošljavanja shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima suočava sa određenim izazovima. Naime, izazovi postoje kad je u pitanju kadrovsko planiranje i dinamika usvajanja Jedinog kadrovskog plana. Kadrovski planovi se ne pripremaju paralelno s nacrtom budžeta, rade se bez jasnog sagledavanja potreba koje su realizovane i budućih potreba za planiranjem i zapošljavanjem. Dodatno, u prethodnom periodu, izostalo je usvajanje Jedinog kadrovskog plana od strane Vlade Crne Gore. U 2022. godini 32 organa državne uprave odnosno svega 82% od ukupnog broja su usvojili kadrovske planove. Takođe, učestale izmjene i dopune djelimičnih kadrovskih planova otežavaju praćenje popunjenosti radnih mjesta planiranih kadrovskim planovima, a samim tim i praćenje zapošljavanja koja nisu inicijalno predviđena kadrovskim planom. Konačno, izazov postoji kada je riječ o dužini trajanja postupka zapošljavanja (koji prema podacima Uprave za ljudske resurse u prosjeku iznosi godinu dana), što je umnogome uslovljeno i ograničenim kadrovskim i tehničkim kapacitetima Uprave za ljudske resurse.

Shodno ovoj inicijativi od strane EK, Ministarstvo javne uprave, kao koordinator reforme javne uprave i programa Sektorske budžetske podrške, iniciralo je i održalo niz sastanaka sa relevantnim institucijama u cilju formulisanja zajedničkog odgovora.

Međutim, s obzirom da se radi o veoma izazovnim i značajnim pitanjima, posebno usljed okolnosti na političkom nivou koje su uslovile organizacione i kadrovske promjene u javnoj upravi, smatramo neophodnim da se sve relevantne institucije, koristeći postojeći vremenski okvir i politički momenat, obavežu na zajedničko djelovanje po ovom pitanju u cilju maksimalne iskorišćenosti opredijeljenih finansijskih sredstava, što će u krajnjem doprinijeti bržem napretku na putu Crne Gore ka EU.

U tom cilju, smatramo da je potrebno nastaviti dijalog, odnosno pregovore sa Evropskom komisijom u cilju dobijanja navedene podrške, ali uz pažljivo planiranje i upravljanje ljudskim resursima kroz proces donošenja novih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, koji je u toku, te prepoznavanje navedenih radnih mjesta kroz Jedinstveni kadrovski plan za 2024 godinu, kao i jačanje kapaciteta Uprave za ljudske resurse, uz pojačanu koordinaciju između Ministarstva finansija, Ministarstva javne uprave i Uprave za ljudske resurse, prilikom prepozivanja navedenih radnih mjesta, kao i izvještavanja o ostvarenim učincima.

Shodno svemu navedenom, a u skladu sa dopunjenim Akcionim planom za dodatna finansijska sredstva (5 miliona eura) za zapošljavanje u dva pilot sektora, ključni indikatori i ciljevi za dobijanje navedene finansijske podrške prikazani su u tabeli (Tabela 1) ispod.

	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost 1	Ciljana vrijednost 2
		<b>Rok za ispunjenje</b>	
		2024.	2026.
<p><b>Indikator 1:</b></p> <p><i>Trajanje postupka zapošljavanja u dva pilot sektora od trenutka identifikovanja potrebe za novim zaposlenim do momenta kada je odluka o izboru novozaposlenog finalna</i></p>	12 mjeseci	6 mjeseci	4 mjeseca
<p><b>Indikator 2:</b></p> <p><i>Zapošljavanje državnih službenika u dva pilot sektora sprovedeno na osnovu usvojenog Kadrovskog plana i okvira kompetencija</i></p>	Plan zapošljavanja u dva pilot sektora ne postoji; Okvir kompetencija postoji samo za visoki rukovodni kadar	Usvojen okvir kompetencija za sve državne službenike	90% kadra identifikovanog u Planu zapošljavanja je zaposleno i sva zapošljavanja se obavljaju koristeći Okvir kompetencija

Tabela 1: Prikaz indikatora učinka na osnovu kojih će se vršiti isplata tranši za dodatnih 5 miliona eura