



VLADA CRNE GORE

STRATEGIJA

REFORME JAVNE UPRAVE

U CRNOJ GORI ZA PERIOD 2011-2016.

"AURUM"

Podgorica, mart 2011. godine

PREDGOVOR

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. je sveobuhvatan dokument koji predstavlja okvir za reformu ove oblasti. Fokusiran je na unapređenje upravnih i administrativnih kapaciteta, odnosno načina kreiranja politike, organizacije javne uprave, pripreme i izvoštavanja budžeta, politike zapošljavanja, obuke kadrova, nadzora i evaluacije. Strategija prepoznaje kriterijume pristupanja Evropskoj uniji i usklađena je s obavezama koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je stupio na snagu 1. maja 2010. godine.

U cilju analize stanja i funkcionisanja državne uprave i lokalne samouprave, preduzimanja mjera i realizacije utvrđenih zadataka, kao i dalje reforme državne uprave i lokalne samouprave, Vlada Crne Gore je, 5. novembra 2009. godine, usvojila Informaciju o sprovođenju reforme državne uprave, a 12. novembra 2009. godine Informaciju o sprovođenju reforme lokalne samouprave. Tim povodom utvrđene su konkretne mjere i zadaci, kao i aktivnosti koje treba intenzivirati u cilju jačanja administrativnih kapaciteta, posebno na planu procesa evropskih integracija, kao i način realizacije obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pratećih dokumenata. Vlada je zadužila nadležne organe da pripreme Predlog akcionog plana reforme državne uprave i Predlog programa reforme lokalne samouprave.

U decembru 2009. godine Vlada je obrazovala Stručni tim za reformu javne uprave u Crnoj Gori za period 2010-2013. godine, sa zadatkom da, do kraja II kvartala 2010. godine, pripremi i Vladi dostavi predlog agende daljeg razvoja reforme javne uprave.

Nacrt Strategije reforme javne uprave dostavljen je Vladi na razmatranje i usvajanje u cilju potvrdjivanja strateških pravaca definisanih Strategijom. Nakon usvajanja Nacrta, po zaključku Vlade Crne Gore, Stručni tim za reformu javne

uprave je sproveo javnu raspravu i konsultacije s ekspertima SIGMA/OECD organizacije, Savjeta Evrope, UNDP-a i Svjetske banke i pripremio predlog akcionog plana.

I. UVOD

Vlada Crne Gore je ključni nosilac aktivnosti u procesu dalje reforme javne uprave u Crnoj Gori. Jasna i odlučna politička podrška je preduslov za dalju reformu ovog sistema. U tom kontekstu, Vlada usvaja Strategiju reforme javne uprave 2011-2016.godine. Kontinuirani razvoj javne uprave iziskuje potpunu opredijeljenost ne samo Vlade, već i svih drugih društvenih struktura ka postizanju ciljeva, koji će za rezultat imati efikasnu, profesionalnu, servisno orijentisanu javnu upravu, koja je lako dostupna i kojom se garantuje vladavina prava i efikasan odgovor državnih institucija na potrebe građana i drugih društvenih i privrednih subjekata. Kvalitet usluga u javnoj upravi od presudnog je značaja za ostvarenje većeg stepena kvaliteta života građana i stvaranje povoljnog ekonomskog i socijalnog ambijenta koji opredjeljuje ukupni društveni razvoj.

Crna Gora je odlučna da postane dio evropskog sistema vrijednosti. U tom cilju, javna uprava treba da bude osposobljena da u potpunosti pripremi i uskladi nacionalni zakonodavni okvir s *Acquis communautaire*-om i da na osnovu njegove pune implementacije i sposobnosti bezrezervne primjene sopstvenih propisa djelotvorno funkcioniše u okviru evropskog administrativnog prostora.

II. DOSADAŠNJI REZULTATI I OGRANIČENJA REFORME JAVNE UPRAVE

1. OSTVARENI REZULTATI

Prepoznajući značaj upravne reforme i činjenicu da upravna reforma predstavlja uslov i generator reformi u svim oblastima društva, Vlada Crne Gore je, u martu 2002. godine, usvojila *Strategiju upravne reforme u Crnoj Gori period 2002-2009.*

Strategijom su definisani ključni ciljevi upravne reforme, a realizacija aktivnosti definisanih ovim dokumentom za rezultat ima:

- prenošenje nadležnosti na niže systemske nivoe, u cilju postizanja većeg stepena fleksibilnosti cjelokupnog upravnog sistema,
- kvalitetnije izvršavanje zadataka i uvođenje određenih mehanizama kontrole, kao i efikasnije utvrđivanje odgovornosti na svim nivoima,
- veći nivo konkurencije i mogućnosti izbora upravnih usluga,
- razvoj javnih službi i servisa koji su u funkciji potrošača tj. građana i privrednih subjekata,
- bolje upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi, kao i poboljšanje položaja državnih službenika,
- optimalno iskorišćavanje mogućnosti koje pruža moderna informaciona tehnologija,
- veći nivo kvaliteta pravne regulative i izvedenu deregulaciju u određenim prenormiranim oblastima.

Upravna reforma je strateški obuhvatila oblast državne uprave, lokalne samouprave i javne službe, kao i oblast zaštite prava pojedinaca u odnosu prema upravi, kao njen najosetljiviji elemenat.

Aktivnosti u oblastima reforme državne i lokalne uprave generalno su podijeljene na one koji se odnose na spoljne (međunarodne) i unutrašnje (nacionalne) systemske odnose.

U okviru aktivnosti u oblasti **reforme državne uprave** u dijelu **spoljnih odnosa**:

- detaljno je izučen upravni sistem EU i upravni sistemi drugih relevantnih međunarodnih institucija i njihovih država članica, nakon čega su izrađene analize uporednih sistema i postojećeg upravnog sistema u Crnoj Gori,
- uspostavljene su funkcionalne veze između upravnog sistema Crne Gore i upravnih sistema u inostranstvu,
- prilagođena je struktura upravnog sistema Crne Gore u cilju obezbjeđivanja njegove povezanosti sa navedenim upravnim sistemima, što je omogućilo razmjenu informacija i brže i efikasnije postupanje u upravnim predmetima sa elementom inostranosti, čime je ostvaren veći stepen uključenja u evropski administrativni prostor.

U oblasti **reforme državne uprave** u dijelu **unutrašnjih odnosa**:

- sprovedene su aktivnosti na harmonizaciji zakonodavstva sa propisima Evropske Unije i doneseni su: Zakon o državnoj upravi, Zakon o inspekcijском nadzoru, Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, kao i podzakonski propisi predviđeni navedenim zakonima,
- uspostavljen je sistem državne uprave u skladu sa Zakonom o državnoj upravi i na taj način njene funkcije u značajnoj mjeri prilagođene potrebama crnogorskog društva,
- formirana je Uprava za kadrove,
- osnovane su nove organizacione cjeline u strukturi pojedinih organa sa precizno definisanim djelokrugom i ovlašćenjima. Unutrašnja organizacija i sistematizacija prilagođena je rješenjima i implementaciji novih propisa usklađenih sa pravom EU. U procesu je uspostavljanje PR-službi, izvršen

je izbor ovlaštenih službenika za javne nabavke, formirane su jedinice za poslove evropskih integracija, za unutrašnju kontrolu i reviziju procedura i ovlaštenja i definisano je normativno uređenje jedinica sa zadatkom obezbjeđenja unutrašnje finansijske revizije u organima državne uprave,

- izvršeno je osposobljavanje službenika za uspješnu implementaciju usvojenih propisa i obezbijeđeno informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u proces izrade propisa i edukacije za njihovu primjenu,
- uvedeni kontrolni mehanizmi za sprečavanje nezakonitosti i korupcije u upravi,
- Zakonom o državnoj upravi su stvoreni i kroz njegovu primjenu unaprijeđeni mehanizmi saradnje između državne uprave i nevladinog sektora,
- Unaprijeđeni su postojeći informacioni sistemi i uspostavljen novi u okviru državne uprave (birački spiskovi, registri građanskih stanja, SAP i dr.).

U okviru aktivnosti u oblasti **reforme lokalne samouprave** u dijelu **spoljnih odnosa**:

- ostvareni su neposredni odnosi i komunikacija između jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave država članica EU i država koje su bile u procesu učlanjenja u EU,
- analizirana su uporedna iskustva na planu regionalne organizacije EU i sistem lokalne samouprave njenih država članica, kao i drugih evropskih država,
- stvoreni su uslovi za uključenje jedinica lokalne samouprave u evropske i druge regionalne zajednice i udruženja,
- obezbijeđeni su osnovi za implementaciju standarda Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

U okviru aktivnosti u oblasti **reforme lokalne samouprave** u dijelu **unutrašnjih odnosa**:

- normativno je zaokružen sistem lokalne samouprave i njeno finansiranje donošenjem: Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o Glavnom gradu, Zakona o Prijestonici, Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Zakona o porezu na nepokretnosti,

- potvrđena je Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti sa prateća dva protokola, pripremljen Predlog zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i potvrđen Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti,
- normativno su uređeni i unaprijeđeni odnosi između države i lokalne samouprave,
- modernizovano je upravljanje na lokalnom nivou (glavni administrator, menadžer itd.),
- osposobljeni su službenici za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa,
- obezbijedeno je informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procesu izrade propisa i procese edukacije.

U oblasti reforme **javnih službi:**

- regulisan je položaj infrastrukturnih objekata i postrojenja u svim oblastima sistema javnih službi, posebno pitanja korišćenja javnog dobra,
- nastavljen je proces deregulacije, liberalizacije i privatizacije javnih službi.

Realizacijom aktivnosti predviđenih Strategije značajno je unaprijeđen sistem **zaštite prava pojedinaca u odnosu prema upravi:**

- uspostavljeni su Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman), Upravni sud, kao specijalizovani sud i Državna revizorska institucija u funkciji nadzora i kontrole nad zakonitošću rada u oblasti javne uprave,
- unaprijeđeno je upravno postupanje donošenjem Zakona o opštem upravnom postupku,
- unaprijeđen je sudski nadzor nad radom uprave donošenjem Zakona o upravnom sporu,
- definisana je nadležnost Ustavnog suda u postupcima zaštite ljudskih prava i sloboda,
- donesen je Zakon o javnim nabavkama kojim je uređena kontrola zakonitosti i zaštita prava učesnika u postupku javne nabavke,
- Crna Gora je uključena u evropske i druge međunarodne mehanizme zaštite ljudskih prava i sloboda,

- implementiran je novi službenički sistem, utvrđen Etički kodeks državnih službenika i namještenika i podignut nivo osposobljenosti službenika za uspješniju i efikasniju implementaciju propisa,
- obezbijeđeno je informisanje stranaka o načinu ostvarenja prava i njihovoj zaštiti u upravnom postupku.

U oblasti integracionih procesa:

- Crna Gora je, u decembru 2010. godine, stekla status države kandidata za članstvo u EU,
- Vlada Crne Gore je, u februaru 2011. godine, usvojila Akcioni plan za praćenje realizacije preporuka iz Mišljenja Evropske komisije o članstvu Crne Gore u EU; Postignuti su zapaženi rezultati kao rezultat mjera koje je Vlada preduzela na sankcionisanju pojava korupcije i organizovanog kriminala; održane su široke konsultacije sa civilnim društvom, NVO-ima, akademskim institucijama, medijima sa ciljem njihovog većeg uključivanja u proces društvenih reformi,
- kada je riječ o pretpristupnim fondovima EU, u toku je formiranje struktura i donošenje dokumenata neophodnih za uvođenje Sistema decentralizovanog upravljanja i prenošenja vlasništva nad upravljanjem fondovima sa EK na nacionalne institucije,
- Crna Gora je priključena Akcionom planu za članstvo u MAP. Šest mjeseci nakon predaje prvog godišnjeg nacionalnog programa (ANP), i početka prvog ciklusa MAP-a, usvojen je polugodišnji izvještaj o sprovođenju ANP,
- liberalizovan je vizni režim i ukinute su vize za državljanje Crne Gore, saglasno Šengenskim standardima,
- u završnoj fazi je ostvarivanje članstva Crne Gore u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji,
- osnovana je Regionalna škola za državnu upravu (RESPA), kao međunarodna organizacija, koja je izabrala za svoje sjedište Crnu Goru i koja će obezbijediti značajno unapređenje regionalne saradnje u oblasti državne uprave, preciznije definisanje uloge i statusa državnih službenika, promociju primjene evropskih standarda i jačanje kadrovskih potencijala u zemljama zapadnog Balkana.

2. OGRANIČENJA ZA OSTVARIVANJE DEFINISANIH CILJEVA

Realizaciju predviđenih aktivnosti pratila su određena ograničenja koja su uslovia nepotpuno ostvarenje ciljeva prethodne strategije i to:

- globalna ekonomska kriza, koja je uslovia destabilizaciju javnih finansija i budžetski deficit,
- nepostojanje adekvatnih mehanizama za poboljšanje materijalnog položaja državnih službenika i njihovo stimulisanje za rad,
- nedovoljan broj kreativnog i stručnog kadra,
- percepcija o postojanju korupcije u određenim resorima i na radnim mjestima osjetljivim na pojavu korupcije,
- nepostojanje organizovane i kompetentne naučne institucije koja bi, sa stanovišta stručnog i naučno-metodološkog pristupa, pratila proces i bila podrška i logistika u sprovođenju reforme.

IV. CILJEVI REFORME JAVNE UPRAVE

Osnovni cilj Strategije reforme javne uprave je efikasna, efektivna, profesionalna, lako dostupna, servisno orijentisana javna uprava, koja je u funkciji građana i društvenih i privrednih subjekata.

Na osnovu ovog osnovnog cilja definišu se **posebni ciljevi**:

- jačanje vladavine prava i odgovornosti javne uprave,
- institucionalna stabilnost, funkcionalnost i fleksibilnost sistema javne uprave,
- unapređenje poslovnog ambijenta, podizanjem nivoa kvaliteta javnih usluga i smanjenje administrativnih opterećenja,
- povećanje transparentnosti i etičkog nivoa u javnoj upravi, i
- dalje uključivanje Crne Gore u evropski administrativni prostor.

V. OBLASTI DALJE REFORME SISTEMA JAVNE UPRAVE

Strategijom reforme javne uprave definiše se proces upravne reforme kao dugoročni razvojni proces koji podrazumijeva kontinuirano unapređivanje i usavršavanje upravnog sistema. Strategija predstavlja kontinuitet vladinih reformskih napora u oblasti javne uprave.

Oblasti u daljoj reformi sistema javne uprave su:

1. državna uprava,
2. lokalna samouprava i
3. javne službe i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja.

Javne službe i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja obrađuje poglavlje o državnoj upravi i djelom poglavlje o lokalnoj samoupravi. Buduće reformske aktivnosti na nivou državne uprave, shodno se primjenjuju i na javne službe i organizacije koje vrše javna ovlašćenja, što znači da oblast potrebnih strukturnih i funkcionalnih promjena upravnog sistema cjelovito obuhvata i široko područje javnih službi i javnog sektora u cjelini.

Dalje strukturno prilagođavanje ostvariće se kroz jedinstveno normativno uređivanje sistema javne uprave, program racionalizacije će se realizovati na svim nivoima, unapređenje službeničkog sistema i sistema zarada shodno se primjenjuje i na javne službe i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja. Konačno sve aktivnosti na reformi javnih finansija, upravnog postupanja, e-uprave, koje su definisane u nastavku ove Strategije idu u

pravcu uspostavljanju cjelovitosti, funkcionalnosti i konzistenstnosti sistema javne uprave i pune saradnje organa državne uprave, lokalne samouprave i javnih službi, agencija i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja.

1. DRŽAVNA UPRAVA

Savremena državna uprava treba da ima kapacitete da odgovori zadacima pripreme kvalitetnih zakona, razvoja dugoročno održive politike i strategije u pojedinim upravnim oblastima. Takođe, zadaci savremene državne uprave nose sa sobom efikasno praćenje i upravljanje procesima sprovođenja upravnog postupanja. Vlada Crne Gore će nastaviti reformu državne uprave u pravcu:

- **strukturnog prilagođavanje sistema državne uprave** prema najboljim evropskim standardima, što podrazumijeva reorganizaciju prema zahtjevima kriterijuma EU definisanih Nacionalnim programom integracija Crne Gore u EU, racionalizaciju državne uprave, povećanje efikasnosti i uštedu, poboljšanje koordinacije unutar državne uprave, njenu otvorenost, dostupnost i participaciju građana u vršenju javnih poslova,
- **stabilizacije javnih finansija** vođenjem jedinstvene politike zarada u javnoj upravi i nagrađivanja prema rezultatima rada, kao i boljim planiranjem i jačanjem kontrole utroška budžetskih sredstava,
- **unapređenja službeničkog sistema** kroz dalji razvoj i upravljanje ljudskim resursima, primjenu merit sistema kod zapošljavanja i napredovanja, unapređenje sistema obrazovanja i usavršavanja državnih službenika radi sticanja znanja, vještina i kompetencija, kao i obezbjeđivanje kontinuiranog stručnog usavršavanja,
- **ostvarenja većeg kvaliteta propisa i strateških dokumenata** kako bi se obezbijedio konzistentan normativni sistem. To naročito podrazumijeva mjere u pogledu obaveznosti izrade analize uticaja

propisa na pravni sistem, sprovođenja regulatorne reforme, izradu zakona i strateških dokumenata i bolju koordinaciju javnih politika,

- **unapređenja upravnog postupanja** u cilju kvalitetnijeg pružanja upravnih usluga građanima i drugim društvenim i privrednim subjektima,
- **unapređenje sistema e-uprave** u organima državne uprave,
- **unapređenja inspekcijskog sistema** uspostavljanjem adekvatne organizacije, preciziranjem nadležnosti i jačanjem kadrovskih i tehničkih kapaciteta inspekcijskih organa.

Podizanje nivoa etike državnih službenika i suzbijanje korupcije u organima državne uprave jedan je od prioriteta Vlade Crne Gore od posebnog značaja za dalju reformu, koji je posebno obrađen u Strategiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

1.1. STRUKTURNO PRILAGOĐAVANJE SISTEMA DRŽAVNE UPRAVE

1.1.1. Ocjena postojećeg stanja

Osnovu postojeće organizacije sistema državne uprave u Crnoj Gori čine ministarstva koja vrše poslove predlaganja unutrašnje i spoljne politike, vođenje razvojne politike, normativne djelatnosti, upravni nadzor i druge poslova sa strateškim i razvojnim sadržajem, a operativne i izvršne poslove uprave u resorima vrše drugi organi uprave (uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije).

Sistem državne uprave u Crnoj Gori postavljen na tim osnovama čine 52 organa (16 ministarstava, jedan sekretarijat, 17 uprava, 10 zavoda, šest direkcija i dvije agencije).

U posljednjoj dekadi, broj organa državne uprave je skoro udvostručen. I pored potrebe osnivanja jednog broja institucija u cilju napretka u integracionom procesu i normativnog uređenja pojedinih oblasti, u

prethodnom periodu neopravdano je dominantan trend osnivanja novih organa, umjesto integrisanja novih poslova u već postojeći institucionalni okvir. Rezultat te prakse je značajno povećavanje troškova rada državne uprave.

Postojanje mnoštva organa državne uprave i česte promjene u organizacionoj strukturi ugrožavaju sistem odgovornosti i realno su rizik za sprovođenje dugoročnih reformskih planova.

Kao najčešći organizacioni oblici vršenja poslova javnih ovlašćenja javljaju se agencije, komisije, fondovi, zavodi itd. Nepostojanje sistemskog zakona koji uređuje oblast javnih službi i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja rezultira izuzetnom raznolikošću u njihovom statusu i functionisanju, kao i nedovoljnom kontrolom nad zakonitošću i cjelishodnošću njihovog rada.

Aktivnosti na polju integracionih procesa koje su sprovedene kroz institucije državne uprave u prethodnom periodu rezultirale su uspostavljanjem funkcionalnih veza između upravnog sistema Crne Gore i upravnih sistema u drugim država i administracije EU, čime je ostvaren veći stepen uključenja u evropski administrativni prostor.

1.1.2. Ciljevi

- Optimalan nivo racionalizacije sistema državne uprave;
- Unaprijeđen pravni okvir sistema državne uprave;
- Precizan djelokrug i odgovornosti organa uprave;
- Sistemski definisane javne službe i organizacije koje vrše javna ovlašćenja.

1.1.3. Pravci budućih aktivnosti

Crna Gora u procesu reformi institucija mora težiti stvaranju finansijski održivog i funkcionalnog državnog aparata, te shodno tome, pravac budućih reformi treba da rezultira značajnim smanjenjem troškova državne uprave u odnosu na BDP, uz istovremeno pružanje kvalitetnih usluga građanima.

U cilju uspješnog sprovođenja racionalizacije državne uprave, neophodno je preispitati postojeću organizaciju kako sa stanovišta strukture organa i poslova koje obavljaju, tako i sa stanovišta organizacije i sistematizacije radnih mjesta za obavljanje ovih poslova.

Funkcionalnom analizom o organizaciji državne uprave u Crnoj Gori, kojom će biti utvrđeno postojeće stanje, prepoznaće se poslovi koje državna uprava obavlja, koji će se preuzeti u procesu evropskih i evroatlanskih integracija, upravni poslovi koji se racionalnije mogu obavljati van državne uprave, te ih treba povjeriti ili prenijeti, kao i oni poslovi za čijim obavljanjem je prestala potreba, te ih kao takve treba ukinuti. Identifikovaće se i poslovi koje vrši državna uprava, a koji po prirodi stvari nijesu upravni, kako bi se njihovo vršenje postepeno prenijeno na nedržavne subjekte kroz koncesije, outsourcing, privato-javno partnerstvo i privatizaciju. Takođe, utvrdiće se koji organi državne uprave treba da budu funkcionalno i formalno integrisani u okviru ministarstava, a koji će nastaviti da vrše posao pod nadzorom ministarstva, kao i koje organe državne uprave treba objediniti s obzirom na prirodu poslova koje vrše.

Koncentracija poslova unutar ministarstva i njihovo objedinjavanje u određenim oblastima za rezultat će imati smanjenje broja organa državne uprave, njihovu bolju funkcionalnu povezanost, jačanje odgovornosti i efikasnosti u radu i značajno smanjenje troškova u dijelu administrativno-tehničkih poslova podrške za njihov rad.

Rezultati funkcionalne analize će činiti osnov za utvrđivanja neophodnih izmjena Zakona o državnoj upravi. Takođe Analiza će biti osnov za izradu Programa racionalizacije državne uprave, kojim bi se precizno utvrdio obim i vrste poslova, a na osnovu toga stvarno potreban broj zaposlenih. Da bi se realno utvrdio potreban broj zaposlenih, potrebno je u okviru svakog organa dati precizan opis poslova svakog radnog mjesta. Takođe ovim

programom će se utvrditi mehanizmi rješavanja eventualno identifikovanog tehnološkog viška. Sam proces mora imati za cilj racionalizovanu, efikasnu, profesionalizovanu i odgovornu državnu upravu, koja će značajno podići kvalitet usluga i troškove rada dovesti u realne okvire.

Dalje aktivnosti biće usmjerene na povećanje interoperabilnosti organa državne uprave u odnosu na evropske administracije, prije svega kroz unapređenje prakse, jačanje administrativnih kapaciteta i harmonizaciju zakona koji uređuju oblast državne uprave sa upravnim standardima koji se ustaljuju i kodificiraju u Evropskoj uniji. Posebna pažnja u ovom dijelu posvetiće se unapređenju primjene savremene informaciono-komunikacione tehnologije.

Unapređenje zakonskog okvira u oblasti javnih službi i organizacija s javnim ovlašćenjima će omogućiti jasnije definisanje položaja javnih službi, javnih agencija i fondova u ukupnom sistemu, kao i jačanje odgovornosti ovog segmenta javne uprave prema drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima, a sve u cilju obezbjeđivanja vladavine prava i principa zakonitosti. U tom kontestu, posebno će se analizirati:

- zakonodavno-pravni okvir sistema javne uprave;
- pregled i struktura svih organizacija s javnim ovlašćenjima;
- funkcionisanje sistema javne uprave na državnom i na lokalnom nivou u cilju efikasnog, ekonomičnog i efektivnog pružanja usluga građanima.

Posebna pažnja u okviru procesa biće posvećena dogradnji sistema koncesija i drugih oblika javno-privatnog partnerstva, nastavku procesa liberalizacije i privatizacije javnih službi i unapređenje konkurencije u pružanju javnih usluga.

1.2. JAVNE FINANSIJE

1.2.1. Ocjena postojećeg stanja

Reforme u oblasti javnih finansija u kontinuitetu se sprovode u posljednjih sedam godina. Prva velika reforma - uvođenje jedinstvenog računa trezora - pokrenuta još u vrijeme zatvaranja Službe za platni promet, zahtijevala je prenošenje dijela njegovih ranijih nadležnosti Ministarstvu finansija, koje je postalo odgovorno za sva plaćanja organa javne uprave. Ovakav potez rezultirao je direktnim uštedama javnih sredstava, kao i sve odgovornijom i transparentnijom javnom upravom, a takođe se i povećala efikasnost javne uprave, imajući u vidu da su se njene aktivnosti uvezala sa usvojenim budžetom.

Drugi veliki reformski zahvat jeste budžetski proces uvođenja i proširenja srednjoročnog okvira rashoda (MTEF) koji i ubuduće treba razvijati kako bi postao djelotvoran instrument politike. Kao primjer se može navesti slaba karika između ciljeva politike i realnog budžeta. Koordinacija aktivnosti između vladinih agencija, organa državne uprave i Ministarstva finansija, tokom pripreme zakona, često rezultira donošenjem pravnih akata koji se ne mogu sprovesti zbog manjka sredstava u Budžetu. Budžetski kalendari i dalje nijesu u potpunosti usaglašeni, a njihovo potpuno usklađivanje pretpostavlja izmjene i dopune zakonskih akata. Srednjoročni okvir rashoda treba redovno ažurirati i jačati.

Treća reforma, nedavno započeta u oblasti javnih finansija, jeste uvođenje unutrašnje finansijske kontrole (PIFC), u skladu sa EU zahtjevima. Sistemi interne finansijske kontrole (PIFC) u javnoj upravi i njihova praktična primjena postala je najvažniji uslov za integraciju zemljalja kandidata u EU.

Znatno povećanje javnih prihoda i suficit javnih finansija karakterisali su konsolidovane javne finansije Crne Gore, koje čine centralni budžet države, budžeti 5 državnih fondova i budžeti lokalnih samouprava (19 opština, Glavni grad i Prijestonica) do 2008. godine.

Nakon trogodišnjeg visokog suficita, usljed svjetske ekonomske krize, u posljednjem kvartalu 2008. godine, došlo je do pogoršanja u sektoru javnih finansija i deficita od 0,4 % BDP-a. Iako je visoki privredni rast do pred kraj 2008. godine održavao prihode od poreza na visokom nivou, ukupni javni prihodi (njihovo relativno učešće u BDP-u) smanjeni su kao posljedica usporavanja privredne aktivnosti, posebno u sektoru nekretnina, izvoza i uvoza, ali i smanjenja stopa za socijalne doprinose i neporeskih prihoda.

Pod uticajem globalne finansijske i ekonomske krize negativni trend parametara javnih finansija Crne Gore nastavljen je tokom 2009. godine. Razlozi pogoršanja javnofinansijskih parametara su pad javnih prihoda i dalji rast budžetskih rashoda. Rast budžetske potrošnje u Crnoj Gori u prethodnim godinama uzrokovan je, prije svega, rastom zarada i penzija. U periodu 2006-2009, usljed povećanja minimalne cijene rada i koeficijenata platnih razreda, bruto zarade zaposlenih su porasle za oko 63%.

Problemi koji postoje u sadašnjem sistemu zarada prouzrokovani su nedosljednom i nejedinstvenom politikom zarada u sistemu javne uprave, sa nedovoljno stimulativnim sistemom nagrađivanja prema rezultatima rada. Posljedice takvog stanja su: destimulativno djelovanje na privlačenje i zadržavanje kompetentnih stručnjaka; za istu vrstu posla utvrđeni su različiti koeficijenti složenosti poslova u raznim organima javne uprave; unutrašnja organizaciona struktura organa javne uprave postaje previše usitnjena i nesvrshodna zbog stvaranja većeg broja čelnih pozicija i ostvarivanja većih zarada kako bi se zadržali kvalitetni i stručni službenici, čime se dodatno pojačava nejedinstvenost u sistemu nagrađivanja u različitim organima; slabljenje motivacije za rad, kvalitet rada opada, a time i kvalitet pružanja javnih usluga građanima.

Jedna od oblasti u kojima je neophodno preduzeti dodatne napore, kako bi se unaprijedio sistem javnih finansija, jeste i proces pripreme i planiranja budžeta, na način koji će omogućiti definisanje prioriteta aktivnosti Vlade i identifikovanje potencijalnih fiskalnih rizika.

U cilju kontrole izdataka, uveden je jedinstveni račun državnog trezora i od 2008. godine 5 vanbudžetskih fondova postali su državni fondovi čine sastavni dio budžeta Crne Gore. U periodu 2008-2009, Zavod za

zapošljavanje i Fond za obeštećenje integrisani su u sistem Državnog trezora i njihovi primici i izdaci su evidentirani preko konsolidovanog računa trezora. U 2010. godini, Fond za zdravstveno osiguranje i Fond za penzijsko-invalidsko osiguranje uključeni su u sistem Državnog trezora, čime se obezbjeđuje veća transparentnost i kontrola izvršenja izdataka.

Skupština Crne Gore je, u okviru reforme penzijskog sistema, usvojila Zakon o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Izmjene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju odraz su odgovornosti prema budućnosti i usmjerene su na održivost i redovnost isplata iz sistema PIO. Na ovaj način gradi se stabilan i dugoročno održiv penzijski sistem. Osnovne izmjene koje će uticati na održivost penzionog sistema na dugi rok su povećanje starosne granice kao uslov za sticanje prava na penziju i promjena metodologije za usklađivanje penzija.

U cilju održivosti sistema javnih finansija, od 2011. godine, važe Izmjene i dopune Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojima se ukidaju neki izvori prihoda opština koji se u praksi nisu pokazali kao efikasni, dok je istovremeno izmijenjena raspodjela zajedničkih (dijeljenih) prihoda u korist lokalnih budžeta, a neki, do sada prihodi centralnog budžeta, postali su izvorni lokalni prihodi.

U 2010. godini Vlada je donijela „Odluku o izradi kapitalnog budžeta“ u cilju daljeg unaprijeđenja kapitalnog budžeta, koja se primjenjuje od 2011. godine, umjesto dosadašnjih Smjernica za izradu kapitalnog budžeta. Navedenom Odlukom unaprijeđuje se proces pripreme i izrade kapitalnog budžeta, preciznije se definiše kapitalni projekat, sadržina kapitalnog projekta, uslova i kriterijuma na osnovu kojih se određuju prioriteti prilikom izbora kapitalnih projekata, kandidovanja kapitalnih projekata od strane potrošačkih jedinica i jedinica lokalne samouprave. Razvoj sistema planiranja kapitalnog budžeta zahtijeva uvođenje novih procedura, formulacija i preciznije definisanje obaveza potrošačkih jedinica i jedinica lokalne samouprave prilikom pripreme i planiranja kapitalnih projekata.

1.2.2. Ciljevi

- Stabinost javnih finansija;
- Unaprijeđen sistem kontrole utroška budžetskih sredstava;
- Unaprijeđen sistem obračuna i kontrole zarada u javnom sektoru;
- Racionalizovan rad državne uprave.

1.2.3. Pravci budućih aktivnosti

Pridržavanje ranije definisanih fiskalnih „sidara“ i pravila osnova su za uspostavljanje održivog sistema javnih finansija. Glavna fiskalna „sidra“ u periodu do 2013. godine su: smanjenje tekuće potrošnje i državnog duga; izbalansirani budžet u 2012. godini i budžetski suficit u 2013. godini; ograničavanje rasta fonda zarada, smanjenje subvencija kroz istovremeno smanjivanje učešća mandatornih troškova; povećanje Kapitalnog budžeta (misli se na kapitalni budžet Centralne Vlade) do nivoa od oko 3% BDP-a u 2013. godini i mogućnost finansiranja kapitalnih projekata kroz modele privatno javnog partnerstva; strukturni prihodi treba da pokrivaju tekuću potrošnju i veći dio kapitalnog budžeta.

Da bi se obezbijedila održivost sistema javnih finansija, neophodno je preispitati sistem zarada, odnosno politiku zarada i zapošljavanja u javnom sektoru. Donošenjem novog zakona o zaradama zaposlenih koji se finansiraju iz budžeta Crne Gore obezbjediće se vođenje jedinstvene i realne politike zarada u javnom sektoru. Stvoriće se uslovi za obezbjeđivanja rasta zarada u narednim godinama, u skladu s rastom produktivnosti rada. Nov sistem zarada biće stimulativan i objektivan i osigurava dosljednost u nagrađivanju u cijeloj javnoj upravi

zavisno od produktivnosti rada. Potrebno je uvesti elemente nagrađivanja koji se zasnivaju na priznavanju pojedinačnih rezultata rada, kojim treba osigurati konkurentnost zarada i naknada radi dugoročnog privlačenja i zadržavanja kvalitetnog upravnog osoblja. Takav novi sistem zarada kontinuirano će uticati na jačanje motivacije za rad i unapređenje kvaliteta rada, a time i na podizanje kvaliteta pružanja javnih usluga građanima. Istovremeno, novi sistem zarada treba da predstavlja i mehanizam koji vodi održivosti javnih finansija na srednji i dugi rok.

U cilju podizanja nivoa kvaliteta i transparentnosti javnih finansija promijenice se način prikazivanja izdataka po ekonomskoj klasifikaciji kod jednog dijela budžetskih korisnika. Do sada, u okviru transfera nijesu prikazivane bruto zarade, kapitalni izdaci, rashodi za materijal i usluge i ostali izdaci. Budžetom Crne Gore za 2010. godinu svi transferi, osim kod Fonda za zdravstveno osiguranje, prikazani su po ekonomskoj klasifikaciji. U ovoj godini, počće se sa centralizacijom svih prihoda budžetskih korisnika, prije svega javnih ustanova, što će doprinijeti realnom sagledavanju budžetskih potreba ovih potrošačkih jedinica.

U cilju smanjenja izdataka potrošačkih jedinica, u narednim periodu biće stavljen akcenat na uvođenje outsouringa u oblastima u kojima takav vid pružanja usluga doprinosi povećanju efikasnosti i smanjenju troškova, u zavisnosti od vrste usluga. Potrošačke jedinice, na osnovu sprovedenih analiza, treba da pripremaju i ministarstvu finansija dostavljaju godišnje planove za outsourcing. U konačnom, od toga će zavistiti dijelom i smanjenje broja zaposlenih u pojedinim organima.

Nastaviće se sa implementacijom srednjeročnog budžetskog okvira kroz reformu procesa pripreme i planiranja budžeta i uvođenje finansijskih limita za budžetske korisnike u višegodišnjem periodu, kao i da se formiranjem baze podataka o svim projektima koji su povezani sa budžetom postigne adekvatna analiza fiskalnih rizika i poboljša proces donošenja odluka kod izbora prioriteta. Srednjoročni okvir rashoda (MTEF) analiziraće se dva puta godišnje, a intencija je da u određenoj mjeri MTEF postane obavezujući u planiranju rashodne strane budžeta. Ovaj okvir treba da bude konzistentan s aktivnostima Vlade, uz konsultantske i

tehničke usluge MMF-a. U 2010. godini, u saradnji sa predstavnicima Međunarodnog monetarnog fonda razrađivana je ideja srednjoročnog budžeta, i tokom naredne godine planira se izmjena organskog Zakona o budžetu kojim će se stvoriti formalne pretpostavke za uvođenje srednjoročnog budžeta, što će dovesti do značajnog unapređenja procesa planiranja i ostvarivanja fiskalnih ciljeva budžeta.

Istovremeno, potrebno je nastaviti implementaciju programskog budžeta i planirano uvođenje programske klasifikacije za cjelokupni budžet, kao i pripremu sistema za monitoring i izvršenje budžeta prema programskoj klasifikaciji sa GFS i ESA95 kriterijumima koji će garantovati uporedivost nacionalnog balansa budžeta s indikatorima korišćenim u EU fiskalnim istraživanjima. Sve potrošačke jedinice koje se finansiraju iz budžeta CG obuhvaćene su programskom klasifikacijom i time je završena prva faza implementacije programskog budžeta. U narednom srednjoročnom periodu planirano je da budu kreirani indikatori učinka kojima će se mjeriti efikasnost korišćenja uloženi sredstava.

Značajan segment reformi u oblasti javnih finansija predstavlja uvođenje unutrašnje finansijske kontrole (PIFC), u skladu s EU zahtjevima. Sistemi interne finansijske kontrole (PIFC) u javnoj upravi i njihova praktična primjena postali su najvažniji uslov za integraciju zemalja kandidata u EU. U narednom periodu biće implementiran sistem unutrašnjih finansijskih kontrola koji će obezbijediti praćenje utroška budžetskih sredstava u skladu sa Zakonom o budžetu.

Kada je u pitanju Državna Revizorska Institucija Crne Gore, prije svega, potrebno je intezivirati rad na unaprijeđenju normativnog okvira i jačanju stručnih kapaciteta, kao i na sprovođenju mjera u vidu promovisanja rada ove institucije sa ciljem prepoznavanja značaja njene uloge u široj javnosti.

U cilju aktivnije uloge Parlamenta, Predlog zakona o budžetu će se ubuduće dostavljati ranije, kako bi imao dovoljno vremena za pripremu i aktivno učešće u kreiranju budžeta za narednu kalendarsku godinu.

1.3. SLUŽBENIČKI SISTEM

1.3.1. Ocjena postojećeg stanja

Službenički sistem u Crnoj Gori uređen je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kojim se regulišu prava i obaveze državnih službenika i namještenika.

U Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji, između ostalog ukazano je na potrebu daljeg nastavka reforme državne uprave, potrebu izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i na potrebu jačanja Uprave za kadrove u cilju unapređenja profesionalnosti i depolitizacije državne uprave i jačanje transparentnog i na zaslugama zasnovanog pristupa u postavljenjima i unapređenjima.

Unapređenje službeničkog sistema, naročito u dijelu zapošljavanja, mora biti zasnovano na sistemu prema zaslugama (*merit based recruitment*), a dodatni napori moraju biti usmjereni na uspostavljanje profesionalne, odgovorne i na principu zasluga orijentisane državne uprave, oslobođene političkog uticaja.

Analiza postojećeg službeničkog sistema ukazuje na to da je:

- službenički sistem vrlo složen;
- pojam „državni službenik“ neprecizno definisan;
- *merit* sistem nedovoljno normativno uređen;
- nivo kadrovske planiranja nedovoljan;
- elemente sistema integriteta službenika potrebno dodatno definisati;
- potrebno precizirati odredbe koje se odnose na zapošljavanje manjina i lica s posebnim potrebama;
- sistem stručnog usavršavanja i stipendiranja državnih službenika potrebo unaprijediti;
- potrebno dodatno razviti kapacitete organa državne uprave u oblasti upravljanja ljudskim resursima;
- potrebno pružiti podršku zaživljavanju subjektivne i objektivne odgovornosti;

- postojanje marginalnih razlika u zaradama izvor destimulativnog djelovanja na sposobne i vrijedne radnike.

Postojanje kontinuiranog odlaska stručnog kadra iz državne uprave, uz tendenciju nastavka, ima za posljedicu slabljenje sistema državne uprave. Razlozi za donošenje odluke o napuštanju državne uprave su različiti. Shodno tome, pojedini službenici kao razlog odlaska navode niske zarade, konkurentnost privatnog sektora, ali i nemogućnosti napredovanja i nepostojanja efikasnih mehanizama za razvoj karijere.

1.3.2. Ciljevi

- Unaprijeđen i jedinstven službenički sistem;
- Jačanje odgovornosti na svim nivoima u državnoj upravi;
- Podizanje nivoa etike državnih službenika;
- Jačanje kapaciteta institucija u segmentu razvoja ljudskih resursa.

1.3.3. Pravci budućih aktivnosti

Efikasan službenički sistem je osnova za stabilnost i prilagodljivost organizacije javne uprave. Funkcionalnost službeničkog sistema treba obezbijediti na vertikalnom i horizontalnom nivou. Neophodno je obezbijediti da tačne informacije brzo idu „odozdo na gore“, a da se na njima zasnovane odluke sprovode „odozgo na dolje“ od strane službenika i namještenika. Jaka horizontalna funkcionalnost i veća mobilnost državnih službenika treba da obezbijede visok stepen interresorne saradnje.

Neophodno je nastaviti započete aktivnosti na donošenju novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima, sadržinski i formalno usklađenog sa EU standardima iz ove oblasti.

Prioritet u regulisanju ove oblasti biće izbjegavanje fragmentacije službeničkog sistema, na način što će se donijeti jedan okvirni zakon koji će biti primjenjiv za sva područja službeničkih odnosa u sistemu javne uprave. Određene specifičnosti službeničkih odnosa u pojedinim oblastima biće regulisane posebnim propisima, kao izuzetak.

Službenički sistem biće zasnovan na *merit* sistemu i selekciji kadrova prilikom zapošljavanja, praćenju rada službenika, sistemu osposobljavanja, napredovanja i nagrađivanja. Unapređenje postojećeg merit sistema imaće za rezultat unpređenje kvaliteta usluga koje državna uprava pruža građanima, koji će se temeljiti na znanju i vještinama službenika zaposlenih prema zaslugama i suzbijanju pojava kao što su nepotizam i korupcija.

U okviru reforme službeničkog sistema potrebno je utvrditi novi sistem klasifikacije i nomenklature službeničkih zvanja i obezbijediti razdvajanje političkog od profesionalnog nivoa odgovornosti.

Novi službenički sistem mora da ima jasnu upravljačku i rukovodeću strukturu, zasnovanu na jedinstvenim principima u svim državnim organima, što će omogućiti stabilnost institucija i njihovu funkcionalnost i fleksibilnost. U oblasti upravljanja ljudskim resursima potrebno je obezbijediti veći stepen decentralizacije odlučivanja u pogledu zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa, pri čemu proces treba zaokružiti sa jedinstvenom politikom zapošljavanja i zarada.

U vezi sa djelovanjem sistema upravljanja ljudskim resursima treba obezbijediti:

- precizno definisanje opisa poslova za službenike na svim nivoima;
- pouzdane mehanizme za mjerenje ostvarenih rezultata t.j. kvaliteta rada u upravi u odnosu na postavljene zadatke i očekivane rezultate;
- dobru organizaciju rada, te kontrolu utroška sredstava;
- "sistem nagrade i kazne";
- sistem kontinuiranog stručnog usavršavanja

- radnu radnopravnost, srazmjernu zastupljenost manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kao i zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

U svemu tome je bitno obezbijediti centralnu koordinaciju i nadzor, povećati mobilnost službenika unutar upravnog sistema, prihvatiti fleksibilan sistem zarada, koji će omogućiti uvođenje veće razlike unutar platnih razreda za zaposlene, kako bi se omogućilo djelovanje motivacionih mehanizama za zadržavanje stručnog kadra koji je nosilac aktivnosti u državnoj upravi.

Jedan od prioriteta u budućem periodu svakako će biti podizanje etike državnih službenika, kroz usvajanje planova integriteta u organima javne uprave i normativno uređivanje postupka zaštite lica koja prijavljuju korupciju.

1.4. KVALITET ZAKONA I STRATEŠKIH DOKUMENATA

1.4.1. Ocjena postojećeg stanja

Tokom posljednje decenije Crna Gora je učinila značajne iskorake u smislu regulatorne reforme i unapređenja pravnog sistema. U postupku donošenja zakona i propisa uspostavljena je obaveza procjene fiskalnog uticaja i ocjene usaglašenosti sa propisima Evropske unije (*acquis communautaire*). Zakonodavne aktivnosti će se i ubuduće intenzivirati u cilju daljeg sprovođenja reformi i harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima, prije svega, s *acquis communautaire*. S tim u vezi, već su usvojena

Pravno-tehnička pravila za izradu propisa u skladu sa Smjernicama za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretком Evropske unije.

Zbog izražene potrebe da se pravni sistem Crne Gore u kratkom roku osavremeni, postoji znatan rizik da se donošenjem zakona i podzakonskih akata ne ostvaruju željeni ciljevi, te se stoga donošenje novih propisa mora zasnivati na kvalitetnim podacima i temeljnoj analizi efekata tih propisa.

U Crnoj Gori ima preko 60 sektorskih i međusektorskih strategija, što otvara pitanje njihove međusobne koordiniranosti i usklađenosti sa budžetom, pri čemu nedostaju kvalitetna horizontalna koordinacija i kadrovski kapaciteti za planiranje, praćenje i koordinaciju javnih politika.

Komparativna analiza procesa pripreme zakona u Crnoj Gori i zemljama Evropske unije ukazuje na činjenicu da u pripremi nacrti i predloga zakona u Crnoj Gori, uglavnom, izostaje faza prethodne temeljne analize, koja je osnov za buduće normativno uređenje.

S obzirom na to da je evidentna prenormiranost u određenim oblastima, jasna je potreba za ukidanjem ili pojednostavljanjem pojedinih propisa i administrativnih postupaka.

1.4.2. Ciljevi

- Konzistentan pravni sistem;
- Unaprijeđen kvalitet strateških dokumenata i predloga zakona;
- Unaprijeđen sistem koordinacije javnih politika i kvalitetnog strateškog planiranja;
- Transparentan proces razmatranja strateških dokumenata i zakona i drugih propisa

1.4.3. Pravci budućih aktivnosti

U cilju otklanjanja biznis barijera, kao jedan od prioriteta u sprovođenju **regulatorne reforme**, nameće se potreba za primjenom šireg spektra regulatornih instrumenata, prije svega, za sprovođenjem tzv. **Giljotine**

postojećih propisa. Regulatornom reformom nastaviće se sa stavljanjem van snage ili izmjenama propisa koji su prevaziđeni i imaju negativan uticaj na dalji razvoj privrede.

Implementacija analize efekata propisa (RIA) kao sistema kontrole njihovog kvaliteta podrazumijeva obavezu da prilikom njihovog donošenja i primjene, predlagači propisa odgovore na određena standardizovana pitanja. Na taj način, predlagači zakona imaju obavezu da obrazlože efekte primjene propisa na poslovni ambijent, životnu sredinu, socijalnu politiku i dr. U cilju institucionalizovanja procjene uticaja propisa i isticanja značaja pitanja institucionalne postavke *RIA*, kao osnove za proces odlučivanja i unapređenje propisa, potrebno je:

- identifikovati oblasti u kojima bi se vršile analize i koncentrisali resursi;
- odrediti adekvatnu metodologiju *ex ante* i *ex post* procjene;
- vršiti *ex post* procjene rezultata primjene propisa da bi se provjerilo ispunjenje željenih ciljeva koji su postavljeni u *ex ante* analizi;
- obezbijediti obuku za kreatore i obradivače predloga zakonskih rješenja u cilju jačanja analitičkih vještina i vještina odlučivanja;
- utvrditi jasne kriterijume za procjenu uticaja na privredu, životnu sredinu, socijalni položaj određenih kategorija stanovništva, kao i procedure *RIA*;

Pravila i procedure donošenja propisa treba da obuhvate:

- poštovanje Pravno-tehničkih pravila za izradu propisa i Smjernica za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije;
- koordinaciju procesa donošenja propisa na nivou ministarstava;
- koordinaciju između izvršne i zakonodavne vlasti;
- donošenje plana implementacije zakona;
- uvođenje analize normativnog učinka -*ex ante* i *ex post*;

- usvajanje Polazne osnove od strane Vlade sa smjernicama za izmjenu propisa u određenoj oblasti, tek nakon čega bi se pristupalo izradi novih propisa;

- intenzivnije uključivanje predstavnika civilnog društva i privrede u proces donošenja propisa.

U cilju jačanja normativne funkcije ministarstava, kao njihove ključne funkcije, neophodno je obrazovati **posebne jedinice koje se bave normativom** (pripremom nacрта i predloga zakona, kao i drugih propisa) ili specijalizovati službenike za ovu vrstu poslova.

U cilju kvalitetnije pripreme dokumenata koji se razmatraju na sjednicama Vlade, potrebno ojačati funkcije i kapacitete ministarstava i Generalnog sekretarijata Vlade koje se odnose na:

- koordinaciju javnih politika i stručnu podršku radnim tijelima Vlade;
- podršku strateškom planiranju
- praćenje izvršavanja odluka i zaključaka Vlade.

Unapređenje transparentnosti javne uprave u pripremi zakona i strateških dokumenata podrazumijeva:

- Obezbjedjivanje dostupnosti informacija i izvještaja sa javnih rasprava i praćenje odnosa obrađivača prema sugestijama i mišljenjima upućenim u toku javne rasprave;
- Utvrđivanje transparentne procedure za uključivanje predstavnika civilnog društva u rad tijela koja formulišu određene politike, odnosno zakonska rješenja.

1.5. UNAPREĐENJE UPRAVNOG POSTUPANJA

1.5.1. Ocjena postojećeg stanja

U Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji, ukazano je da su upravni postupci komplikovani, da dugo traju i da se moraju pojednostaviti. Zakon o opštem upravnom postupku iz 2003. godine predstavlja sistemski zakon koji primjenjuju organi javne uprave kada, u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog i pravnog lica ili druge stranke. Iako Zakon ima kvalitetnu osnovnu strukturu, njegove analiza je ukazala na određene nedostatke koji se, prvenstveno odnose, na:

- nemogućnost delegiranja ovlašćenja starijine organa u upravnom postupku,
- relativno visoke troškove upravnog postupka,
- dugotrajnost postupka po žalbama,
- nedostatak odredbi o upravnim ugovorima.

Pitanje upravnog postupanja dodatno usložnjava činjenica da pored Zakona o opštem upravnom postupku čitav niz posebnih zakona uređuje procesna pitanja upravnog postupka.

U radu sa strankama i dalje postoji tradicionalno birokratski odnos, što dovodi do neefikasnosti i nepotrebne dugotrajnosti postupaka, čime se povećavaju troškovi ostvarivanja prava građana i drugih stranaka.

U prethodnih nekoliko godina Upravni sud je ukinuo veliki broj upravnih akata ministarstava i drugih organa uprave. Najčešći razlozi za ukidanje rješenja su povreda odredaba postupka i ćutanje administracije. Dominantni razlozi ovakvog stanja su:

- nedovoljna osposobljenost službenika za primjenu propisa u ovoj oblasti,
- nedovoljna efikasnost upravne inspekcije i mali broj disciplinskih postupaka koji su rezultirali sankcijama protiv državnih službenika,
- izloženost korupciji lica koja postupaju u upravnom postupku.

1.5.2. Ciljevi

- Unifikacija upravnih postupaka;
- Skraćenje rokova za postupanja organa uprave po zahtjevima stranaka;
- Podizanje kvaliteta upravnih akata i profesionalan odnos prema strankama u upravnom postupku;
- Smanjenje administrativnog opterećenja u upravnom postupanju.

1.5.3. Pravci budućih aktivnosti

Donošenje novog Zakona o opštem upravnom postupku čije će osnovne odrednice biti usmjerene na:

- transparentnost, predvidljivost i pravna sigurnost u donošenju odluka,
- proširenje obima primjene Zakona o opštem upravnom postupku i svođenje posebnih postupaka na što je moguće manji broj,
- usaglašavanje Zakona o opštem upravnom postupku sa "Direktivom 2006/123/EC Evropskog parlamenta i Savjeta 12. decembra 2006" u pogledu komunikacija baziranih na informacionoj tehnologiji između građana i organa državne uprave itd.

Da bi se u narednom periodu unaprijedila primjena Zakona o opštem upravnom postupku, neophodno je sprovoditi obuke državnih službenika koji ga neposredno primjenjuju, čime će se obezbijediti efikasnije rješavanje u upravnom postupku, smanjiti troškovi postupaka i ojačati povjerenje građana i drugih stranaka u državnu upravu.

Upravni nadzor nad primjenom propisanih standarda u prižanju javnih usluga, kao i nad ostvarivanjem ciljeva zacrtanih politikom za tu oblast, i to prije svega u vezi sa ograničenim brojem osjetljivih pitanja koja je centralna vlast prenijela na lokalne uprave (i javne službe i agencije) se vrši od strane nadležnih ministarstava. Stoga će se jačanje upravnog nadzora ostvarivati kroz funkciju nadzora nad odlukama lokalne uprave i organizacija koja vrše javna ovlašćenja. Ovaj aspekt nadzora treba ostvarivati uporedo sa revizorskom i finansijskom kontrolom koju vrši nadležni organ države. Ovo zahtijeva odgovarajuća organizaciona rješenja i

osiguravanje dovoljnog kadrovskog potencijala i drugih resursa kako bi upravna inspekcija bila osposobljena za kvalitetno vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Organi uprave koji odlučuju u upravnom postupku **pojačaće unutrašnje sisteme kontrole**, uključujući postupke nadgledanja vlastite prakse upravnog odlučivanja (prvostepene i drugostepene postupke, kao i poštovanje odluka nadležnih sudova) i sankcionisanje državnih službenika koji su vodili upravni postupak na neregularan način.

Reforma licenciranja će se sprovoditi kroz analizu i ukidanje nepotrebnih dozvola i pojednostavljivanje postupka izdavanja licenci. U tom svjetlu je neophodno donijeti Zakon o licenciranju koji će bliže urediti ovu oblast i stvoriti pretpostavke za osnivanje licencionog centra. Osnivanjem ovog centra unaprijediće se brzina pristupa uslugama i informacijama, kao i njihova pouzdanost, uz smanjenje troškova, povezivanjem informacionih sistema organa javne uprave na centralnom i lokalnom nivou.

1.6. E-UPRAVA

1.6.1. Ocjena postojećeg stanja

U dosadašnjem periodu realizacije relevantnih strateških dokumenata, ostvareni su značajni rezultati u uspostavljanju i primjeni e-uprave:

- doneseni su ključni propisi kojima se uređuje oblast informacionog društva i to: Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o elektronskom potpisu, Zakon o elektronskoj

trgovini, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj trgovini, Zakon o elektronskom dokumentu, Zakon o informacionoj bezbjednosti, tri podzakonska akta za sprovođenje Zakona o elektronskom potpisu, Uredba o mjerama informacione bezbjednosti, kao i podzakonski akt koji se odnosi na certifikovanje elektronskih potpisa za državnu upravu, sa neophodnim pravilnicima. Takođe su doneseni neophodni podzakonski akti za sprovođenje Zakona o informacionoj bezbjednosti, kao i za uspostavljanje sistema za certifikovanje elektronskih potpisa za građane i druge subjekte van strukture državne uprave;

- realizovani su ili su u završnoj fazi realizacije projekti koji se odnose na uspostavljanje ključnih informacionih sistema, i to: Centralni registar stanovništva, Pravosudni informacioni sistem, Informacioni sistem za upravljanje dokumentima u Vladi i ministarstvima – eDMS (Electronic Document Management System), Dinamički web portal Vlade Crne Gore, Informacioni sistem Centralnog registra privrednih subjekata u Podgorici (CRPS), Informacioni sistem za "Elektronsko izdanje Službenog lista Crne Gore" i za uspostavljanje Pravno-informacionog sistema Crne Gore, Informacioni sistem tržišne inspekcije, Uspostavljen je sistem za certifikovanje naprednih elektronskih potpisa za potrebe građana i drugih subjekata i osnovana su neophodna tijela za izdavanje elektronskih certifikata i time stvoreni uslovi za kvalitetnu komunikaciju građana i drugih društvenih i privrednih subjekata s organima javne uprave.

U procesu uspostavljanja i unapređenja e-uprave konstatovani su određeni nedostaci i ograničenja, i to:

- unapređenje e-uprave, između ostalog, uslovljeno je kontinuiranom edukacijom službenika za primjenu ICT, koja nije na zadovoljavajućem nivou;
- nedovoljan nivo međusobne komunikacije građana i organa javne uprave elektronskim putem;
- nedovoljan broj službenika obučenih po međunarodnom ECDL standardu;
- nedovoljna ažurnost elektronskih registara;
- nemogućnost da građani elektronskim putem pristupaju informacijama u posjedu organa javne uprave
- nije uspostavljen sistem elektronskih javnih nabavki.

1.6.2. Ciljevi

- Uspostavljen sistem elektronskog upravljanja dokumentima u organima javne uprave;
- Obezbijeđeni uslovi da građani i drugi društveni i privredni subjekti, u ostvarivanju svojih prava i obaveza, elektronskim putem komuniciraju s organima javne uprave

1.6.3. Pravci budućih aktivnosti

Polazeći od definisanih ciljeva za naredni period, saglasno Strategiji razvoja informacionog društva u Crnoj Gori za period 2009. do 2013. godine i akcionim planovima za sprovođenje te strategije, preduzeće se sljedeće aktivnosti:

Zaokruživanje normativnog okvira u oblasti e-uprave. U tom smislu, donijeće se: Uredba o kancelarijskom poslovanju (prilagođena elektronskom funkcionisanju javne uprave);

Izgradnja nove „kičme“ telekomunikacionih linkova mreže državnih organa zasnovane na optičkom kablju. Povezivanjem institucija na mrežu državnih organa putem optike treba da se obezbijedi: (1) redudantnost linkova, (2) povećanje prenosnih kapaciteta linkova, (3) poboljšanje stepena bezbjednosti u prenosu informacija i (4) povećanje stepena pouzdanosti čitavog sistema (kroz povezivanje institucija u prsten);

U oblasti elektronskog upravljanja dokumentima javne uprave posebno će se preduzeti aktivnosti na:

- neposrednom povezivanju informacionih sistema u cilju što efikasnijeg rada državnih organa i smanjenja troškova rada uprave;
- obezbjeđivanju pretpostavki za bolji pristup i korišćenje kvalitetnih informacija i informacionih baza podataka;
- preoblikovanju i racionalizaciji upravnih postupaka primjenom ICT (Information Communication Technology);
- Obezbijediti što veći broj elektronskih usluga na portalu eUprave

- uspostavljanju elektronskog sistema javnih nabavki;
- razvoju, održavanju i dosljednoj upotrebi standarda upravnog rada;
- razvoju stručnjaka za oblasti ICT-a, koji su upoznati sa sadržajem upravnog procesa i upravnih procedura;
- uspostavljanju sistema stalne edukacije zaposlenih u državnoj upravi saglasno ECDL standardu, prema usvojenim programima.

Iniciraće se i podsticati istraživanja o uticaju ICT na ekonomski, socijalni, pravni i politički sistem.

Uradiće se Nacionalni okvir interoperabilnosti u cilju definisanja preduslova za komunikaciju između postojećih sistema i bržu razmjenu informacija između građana i službenika i na taj način omogućiti pružanje usluga elektronskim putem te omogućiti automatizovanu razmjenu i korišćenje velikih količina podataka smještenih u državnim registrima.

1.7. SISTEM INSPEKCIJSKOG NADZORA

1.7.1. Ocjena postojećeg stanja

Inspeksijski sistem u Crnoj Gori čini 34 inspekcije, koje djeluju u sastavu 11 ministarstava, a karakterišu ga prekobrojnost i prenormiranost. Neophodna je potpuna kodifikacija sistema inspeksijskog nadzora u cilju izbjegavanja postojećeg problema prenormiranosti.

U dosadašnjim analizama kvaliteta inspeksijskog nadzora ustanovljen je nedovoljan kvalitet rada inspektora, koji rezultira donošenjem nepreciznih akata i mjera prema subjektima kontrole, pa samim tim i niskim stepenom efikasnosti prekršajnog postupka. Naime, i dalje je prisutan visok stepen zastare i odbačaja u

drugostepenom postupku, tako da jedan broj prekršioca ostaje nekažnjen. Reforma prekršajnog sistema koju je Ministarstvo pravde započelo, imaće direktan uticaj i na reformu inspeksijskog sistema i njegove domete. Jedan od razloga ovakvog stanja je i nedovoljna obučenost pojedinih inspektora u pogledu poznavanja procesnih radnji, odnosno njihovom nedovoljnom poznavanju materijalnih propisa uslijed čestih izmjena.

Organizovanje inspekcija kao unutrašnjih organizacionih jedinica ministarstava i drugih organa uprave ima određenih nedostataka i nepovoljno utiče na opšti položaj inspekcija u sistemu, a samim tim i na opštu samostalnost koja je nužna za obavljanje funkcija. Takodje, analizama organizacije postojećih inspekcija na resornom principu, utvrđen je nejednak učinak inspekcija, odnosno inspektora.

Nadležnosti pojedinih inspekcija se prepliću, pri čemu se pojavljuju i pozitivni i negativni sukobi nadležnosti. To je naročito karakteristično za komunalnu i sanitarnu, sanitarnu i veterinarsku, zdravstvenu i sanitarnu inspekciju itd, zbog čega je potrebno temeljno preispitati i jasno razgraničiti nadležnosti pojedinih inspekcija.

Evidentna je potreba međusobnog povezivanja inspekcija u jedinstvenu informacionu mrežu, što bi omogućilo lakšu komunikaciju, razmjenu podataka, praćenje rada, itd. Prisutan je i problem neadekvatnih prostorno-tehničkih uslova za rad inspeksijskih službi.

Sve ovo utiče na nedovoljno efikasno i racionalno vršenje poslova inspeksijskog nadzora, koje uzrokuje da se neki subjekti kontrolišu nekoordinirano od strane većeg broja inspekcija, što stvara nepotrebne troškove.

1.7.2. Ciljevi

- Unaprijeđen normativni i institucionalni okvir u oblasti inspeksijskog nadzora;
- Ojačani kadrovski i tehnički kapaciteti inspektorata.

1.7.3. Pravci budućih aktivnosti

Uslužno orijentisana uprava bi trebalo da usmjeri inspekcije na dominantno preventivnu i korektivnu funkciju, dok bi trenutna represivna funkcija bila samo izuzetak u situacijama kada se preventivnim i korektivnim ovlašćenjima ne može obezbijediti zakonitost rada kontrolisanih subjekata.

U cilju unapređenja inspeksijskog sistema u Crnoj Gori, potrebno je:

- **formirati jedinstven organ za poslove inspeksijskog nadzora u oblasti privrede- „biznis inspektorat“.**

Koncept „Biznis inspektorata“ neće obuhvatiti inspekcije od značaja za nacionalnu bezbjednost, vanredne situacije i civilnu bezbjednost, kao i one inspekcije koje vrše određenu vrstu administrativnog nadzora (kao što su npr. upravna inspekcija, inspekcija odbrane, inspektori za promet opasnih materija, bezbjednost plovidbe i dr.). Ovo objedinjavanje će u početnoj fazi, isključiti inspekcije koje vrše naplatu prihoda (Poreski inspektori, Inspekcija za pranje nova, Inspektori za računovodstvo i dr.).

U okviru ovog jedinstvenog organa obezbjedile bi se prateće službe koje bi pružile podršku kvalitetnijem radu inspektora. Sa druge strane, uvela bi se bolja interna kontrola rada inspektora u cilju suzbijanja korupcije.

Predloženi koncept objedinjenog obavljanja inspeksijskih poslova opredjeljuje potrebu utvrđivanja normativnih pretpostavki za vršenjem **nadzora nad radom Inspektorata kako bi drugostepeni postupak ostao u nadležnosti resornih ministarstava.**

- **unaprijediti normativni okvir kojim se uređuje inspeksijski sistem u Crnoj Gori kroz izmjene Zakona o inspeksijskom nadzoru i/ili kroz donošenje novog Zakona o inspeksijskom sistemu u oblasti privrede** kojim bi se na jedinstven način uredila oblast koja je do sada bila uređena zakonima o pojedinim inspekcijama (Zakon o tržišnoj inspekciji, Zakon o inspekciji rada i sl).

- **stvoriti materijalne preduslove za kvalitetniji rad** i vršiti kontinuirano usavršavanje za potrebe primjene novih propisa u cilju unaprijeđenja kvaliteta rada inspektora.

- **uspostaviti adekvatan informacijski sistem i E-portal** s dostupnim informacijama o propisima koje primjenjuju i rezultatima sprovedenih inspeksijskih kontrola u cilju efikasnijeg vršenja poslova i obezbjeđenja transparentnog rada inspekcija.

2. LOKALNA SAMOUPRAVA

2.1. Analiza stanja sistema lokalne samouprave

I pored brojnih mjera i aktivnosti koje su u prethodnom periodu preduzete od strane jedinica lokalne samouprave na planu pripreme i realizacije značajnih investicionih projekata u oblastima iz njihove nadležnosti, unapredjenju pružanja usluga, osposobljavanju javnih službi da pružaju kvalitetne usluge, povećanju transparentnosti rada i odgovornosti javnih službi, podsticanju uključivanja građana u proces donošenja odluka na lokalnom nivou, jačanja saradnje sa nevladinim sektorom, jačanja kapaciteta lokalnih službenika i namještenika, u funkcionisanju lokalne samouprave i dalje su prisutni određeni nedostaci koje treba otkloniti u narednom periodu i to:

- nedovoljna efikasnost u naplati sopstvenih prihoda lokalne samouprave i visok budžetski deficit, uz visok nivo zaduženosti na lokalnom nivou i neefikasno ili nenamjensko trošenje sredstava;
- neadekvatan sistem finansiranja lokalne samouprave
- nedovoljna interna i eksterna kontrola finansijskog poslovanja lokalnih samouprava;
- nestimulativno funkcionisanje egalizacionog fonda;
- nedovoljan nivo saradnje između lokalnih predstavnika i građana, kao i zaposlenih u lokalnim upravama i građana;
- nedovoljan nivo transparentnosti rada organa lokalne samouprave i uprave prema građanima i privredi;

- nedovoljan nivo razvoja sistema kvaliteta;
- neoptimalan broj zaposlenih u organima i službama lokalne samouprave;
- nedovoljna motivisanost zaposlenih;
- nizak nivo horizontalne i vertikalne komunikacije organa u okviru lokalnih samouprava;
- nedovoljni kapaciteti Zajednice opština i u jedinicama lokalne samouprave u vođenju kadrovske politike;
- nekoordinirane aktivnosti za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi i njihova nedovoljna usklađenost sa sektorskim akcionim planovima za borbu protiv korupcije;
- razlike u pružanju javnih usluga i pristupu javnim uslugama od opštine do opštine, kao i sposobnost lokalnih samouprava da promovišu lokalni ekonomski razvoj;
- neplanski ekonomski razvoj u pojedinim lokalnim samoupravama;
- nedovoljna i netransparentna međuopštinska i prekogranična saradnja između jedinica lokalne samouprave;
- nedovoljno efikasan sistem inspeksijskog nadzora na lokalnom nivou;
- nizak nivo kvalitata pružanja usluga od strane lokalnih javnih službi;
- složene i skupe administrativne procedure i neekonomično djelovanje pojedinih organa lokalne uprave.

2.2. Ciljevi

- Viši nivo funkcionalne i fiskalne decentralizacije uz prilagođavanje finansijskih i materijalnih resursa lokalnih samouprava poslovima koje obavljaju,
- Jačanje zakonitosti rada organa lokalne uprave;
- Omogućavanje ravnomyernog ekonomskog razvoja, kroz jednake uslove »tržišne utakmice« u svakoj opštini;
- Uspostavljen kvalitetan sistem razvoja ljudskih resursa i vođenja kadrovske politike u lokalnim samoupravama;

- Transparentan rad organa jedinica lokalne samouprave, zasnovan na etičnom djelovanju službenika, uz visok stepen učešća građana i drugih zainteresovanih subjekata u vršenju javnih poslova;
- Ostvarivanje većeg nivoa saradnje među jedinicama lokalne samouprave, kao i između organa lokalne uprave i javnih službi čiji je osnivač država, a koje neposredno pružaju usluge na lokalnom nivou;
- Bolja saradnja lokalne samouprave sa državnim organima, ostalim lokalnim samoupravama na nacionalnom i prekograničnom nivou, kroz ostvarivanje zajedničkih interesa i potreba;
- Optimalno korišćenje raspoloživih resursa i uvođenje savremenih načina poslovanja, zasnovanih na planovima razvoja.

2.3. Pravci budućih aktivnosti

2.3.1. Dalji proces decentralizacije

Proces decentralizacije prate različiti izazovi u aktuelnoj socio-ekonomskoj situaciji. Analize ukazuju da je, prije svega, potrebno **smanjiti teritorijalni disparitet** i stvoriti mogućnosti za jednak pristup uslugama svim građanima Crne Gore.

Potrebno je nastaviti decentralizaciju, prije svega, **u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječije zaštite, zapošljavanja, kao i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo**. U tom cilju, potrebno je izvršiti detaljnu analizu mogućnosti uvođenja politipskog načina organizacije lokalne samouprave, koji podrazumijeva uvođenje novog oblika organizacije lokalne samouprave, shodno kojem će na jedinice lokalne samouprave, koje ispunjavaju jasno propisane uslove, biti prenijete nove nadležnosti i finansijska sredstva, dok će pojedine jedinice lokalne samouprave, sa manjim razvojnim potencijalima i kapacitetima, zadržati ili smanjiti obim postojećih nadležnosti.

Novim normativnim okvirom propisaće se jasni kriterijumi za sticanje novog oblika organizacije vlasti na lokalnom nivou, koji će ujedno omogućiti određenim područjima da kroz samostalno organizovanje steknu nove mogućnosti za ubrzani društveno-ekonomski razvoj.

Stvaranje novih oblika organizacije (grad) sa većim stepenom autonomije, prvenstveno treba sprovoditi u vidu “pilot projekata” privremenog karaktera, i to u onim teritorijalnim oblastima (postojećim opštinama), koje već imaju ulogu neformalnih regionalnih centara. Na taj način, pojedine opštine koje će dobiti status grada, a samim tim i šira ovlašćenja (npr: pravo svojine nad imovinom, socijalno osiguranje, obrazovanje, zdravstvena zaštita...), imaće šansu da postanu nosioci ekonomskog razvoja regiona, susjednih opština i države u cjelini.

2.3.2. Finansiranje lokalne samouprave

Usljed postojeće društveno-ekonomske situacije i negativnih efekata koje je proizvela ekonomska kriza, potrebna je **revizija dijela sistema finansiranja lokalne samouprave** i, gdje je neophodno, odrediti nove smjernice za dugoročnu finansijsku održivost opština, kako kroz sopstvene prihode, tako i putem zajedničkih prihoda države i lokalnih vlasti, egalizacionog fonda i uslovnih dotacija. Određene oblasti sistema finansiranja neophodno je unaprijediti ili potpuno reformisati u što kraćem roku.

Loši “poreski rezultati” odnosno veoma slaba **naplata prihoda** po osnovu poreza u pojedinim lokalnim samoupravama predstavlja kočnicu njihovog daljeg razvoja. U cilju jačanja naplate prihoda po osnovu poreza od strane jedinica lokalne samouprave, neophodno je: ostvariti **bolju saradnju između državnih i lokalnih organa vlasti**, ojačati administrativne kapacitete u ovoj oblasti, povećati nivo svijesti građana o važnosti poštovanja pravila u oblasti poreza i pokazati jasnu političku volju da se vodi konzistentna poreska politika na

lokalnom nivou. Treba definisati i nove mehanizme jačanja kapaciteta lokalnih inspekcija, ali i određene modele pasivnog sistema naplate određenih naknada, novčanih kazni i slično.

Poseban akcenat treba staviti na ispravljanje **finansijske neravnoteže između jedinica lokalne samouprave**, što posebno može imati uticaj i na makroekonomsku stabilnost države. Neophodno je normativno urediti pitanja ograničavanja zaduživanje jedinica lokalne samouprave radi tekuće potrošnje i modela restrukturiranja duga lokalnih samouprava, u cilju "oporavku" lokalnih budžeta od finansijskih poteškoća.

Pitanje funkcionisanja egalizacionog fonda predstavlja jedan od ključnih izazova u narednom periodu (u 2009. godini 15 opština koristilo je sredstva iz egalizacionog fonda), usljed izražene nestabilnosti u prihodovanju sredstava po osnovu kojih se kreira konačni budžet i politika distribucije sredstava iz egalizacionog fonda. Ovaj fond ne samo da bi trebalo da se uveća, već bi i pravila za negovo korišćenje trebalo revidirati kako bi raspodjela sredstava bila transparentnija, predvidljivija, kao i kako bi se osiguralo da pravila ne budu postavljena tako da obeshrabruju lokalne uprave da u fiskalnoj oblasti same ulažu više napora. U cilju uvođenja stabilnosti u finansiranje egalizacionog fonda, potrebno je stvoriti mogućnost povećavanja sredstava uvođenjem prihoda iz određenog "stabilnog" izvora prihoda, što će doprinijeti nivelaciji prihoda koji se raspodjeljuju za egalizaciju.

Optimizacija broja zaposlenih (oko 10.500 zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim službama) i racionalizacija redovnih troškova treba da predstavlja jedan od izazova jedinica lokalne samouprave u narednom periodu. Svaka jedinica lokalne samouprave treba da izvrši detaljnu analizu potrebnog broja službenika i namještenika, broja organa lokalne uprave i javnih službi i izvrši neophodnu optimizaciju resursa. Za takav korak je neophodna kvalitetna sopstvena interna upravna struktura, kako bi broj zaposlenih bio prilagođen potrebama, što će ujedno omogućiti djelotvorno funkcionisanje lokalne samouprave.

U daljim reformskim aktivnostima u ovoj oblasti posebna pažnja posvetiće se boljoj i održivoj **koordinaciji na relaciji Vlada - Zajednica opština - jedinice lokalne samouprave**. S tim u vezi, neophodno je,

pripremiti analizu troškova lokalne samouprave u cilju procjene odnosa prihoda i rashoda i primjerenosti postojećih finansijskih sredstava jedinica lokalne samouprave u odnosu na njihove nadležnosti. Takođe, treba sprovesti aktivnosti u pravcu kreiranja detaljnog akcionog plana za reformu u oblasti javnih finansija na lokalnom nivou. Pri kreiranju novih zakonskih rješenja ili izmjene i dopune postojećih neophodno je usmjeriti aktivnosti koje će omogućiti da se kolizija zakona eliminiše, što je do sada predstavljalo evidentan problem, posebno u odnosu Zakona o finansiranju lokalne samouprave s pojedinim materijalnim zakonima (primjer: Zakon o boravišnoj taksi i Zakon o turističkim organizacijama).

2.3.3. Upravni nadzor kod lokalne samouprave

Sistem lokalne samouprave u Crnoj Gori, sa opšteg stanovišta, uređen je u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, ali je neophodno i dalje raditi na unapređenju sistema, posebno u dijelu postojećih određenih zakonskih nepotpunosti i nejasnoća u određivanju djelokruga i izvršavanja poslova lokalne samouprave, kao i ostvarivanja nadzorne funkcije. U stalnom procesu reforme uprave na centralnom nivou, koja se odvija i kroz zakonodavnu aktivnost, donošenjem novih, izmjenom i dopunom važećih zakona i drugih propisa, potrebno je istovremeno djelovati i na propise lokalnog nivoa, kako bi se pravovremeno usaglasili i uskladili sa novim, odnosno izmijenjenim i dopunjenim propisima. Vlada Crne Gore posebno vodi računa da zakonski projekti i drugi propisi ne sadrže biznis barijere i radi na njihovom otklanjanju, što znači da takvo opredjeljenje mora imati izraz i u propisima koje donosi lokalna samouprava.

Sačinjavanje analiza rada i upravnog nadzora kod lokalne samouprave, od strane organa koji vrše nadzor nad radom lokalne samouprave, uključujući kontrolu od državnih organa, kao i kontrolu od same lokalne samouprave u odnosu na funkcionisanje organa i službi lokalne samouprave, kao i javnih službi, koristilo bi kao

osnov za mjerodavnu ocjenu stvarnog stanja, otklanjanje nedostataka, unaprjeđenje rada i daljeg razvoja sistema lokalne samouprave.

U navedenom smislu, jedinice lokalne samouprave na nivou asocijacije, identifikovale bi konkretne nedostatak koji su uzrokovani nedjelotvornošću pojedinih zakonskih rješenja ili teškoćama u implementaciji propisa što bi doprinosilo unaprjeđenju sistema lokalne samouprave u procesu dalje reforme.

Pored pozicioniranja, u propisima, pojedinih nadležnosti u vršenju poslova, u praksi su prisutne nejasnoće o tome da li u pojedinoj upravnoj oblasti treba da postupa organ državne uprave ili organ lokalne samouprave. Nezavisno od toga što postoji zakonska mogućnost za otklanjanje tih nejasnoća, takve pojave direktno ugrožavaju efikasno ostvarivanje prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica. Ovo će zahtijevati jasnije i preciznije normativno pozicioniranje funkcija i pojedinih poslova iz nadležnosti lokalne samouprave.

Kada se radi o kontroli vršenja prenesenih i povjerenih poslova od strane organa državne uprave, postavlja se pitanje da li se ta kontrola uspješno ostvaruje. Ovo sa stanovišta što u organima državne uprave ova kontrola nije organizaciono uspostavljena, nije definisan način sačinjavanja izvještaja kontrole sa zaključcima o utvrđenom stanju i predlozima mjera. Nadzorna funkcija treba da se zasniva isključivo na ocjeni da li se poslovi vrše zakonito, efikasno i ekonomično, a posebno poslovi koji se odnose na ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa građana i privrednih subjekata.

Organi i službe lokalne uprave, a posebno služba glavnog administratora, kao koordinirajuća i nadzorna u vršenju poslova lokalne uprave, sudeći prema rezultatima upravno sudskog postupka ispitivanja zakonitosti odluka, moraju imati kvalitetne administrativne kapacitete, naročito u pogledu stručnosti, a koji sada ne obezbjeđuju zadovoljavajući nivo zakonitosti i efikasnosti. Potrebno je i putem edukacije značajno ojačati kadrovske kapacitete organa lokalne uprave, službi i javnih službi koji neposredno odlučuju u postupcima ostvarivanja prava i interesa građana i o sprovedenim programima edukacije uspostaviti evidencije.

Odgovornost službenih lica koja nakon edukacije u praktičnom radu ne iskažu potreban nivo sposobnosti za vršenje poslova, mora se sprovesti na način propisan zakonom.

2.3.4. Lokalni ekonomski razvoj

Strateški prioritet jedinica lokalnih samouprava će biti stvaranje uslova za lokalni ekonomski razvoj kroz efikasnije korišćenje svih resursa radi dostizanja boljeg kvaliteta života svih građana. U tom pravcu će se **donositi lokalni planovi ekonomskog razvoja** i preduzimati mjere za njihovu punu implementaciju u narednom periodu. Osnovne oblasti koje treba tretirati planovima razvoja jesu: promocija greenfield investicija i valorizacija potencijala koji su nastali usljed promjene načina privređivanja i korišćenja industrijskih potencijala u oblastima koje su u proteklom periodu bile određene za industrijske zone – tzv. brownfield investicije.

U tržišnim uslovima lokalne vlasti treba da aktivno učestvuju u procesu privlačenja kapitala i drugih proizvodnih faktora. Od njihove uspješnosti zavisice lokalni ekonomski razvoj. Izabrani lokalni funkcioneri treba da posjeduju sposobnost za uskladjivanje različitih zahtjeva i interesa građana i da uspješno koordiniraju djelatnosti lokalnih službi i institucija.

Jedinice lokalne samouprave treba samostalno da preduzmu niz mjera i aktivnosti koje će u narednom periodu omogućiti **stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta** i održivog razvoja, prvenstveno kroz ukidanje poslovnih barijera, kao i povećanje nivoa konkurentnosti i kvaliteta proizvoda i usluga lokalne ekonomije. To, prije svega, podrazumijeva obezbjeđenje efikasnih načina finansiranja i partnerski rad sa organima državne uprave i privrednim sektorom.

U narednom periodu lokalne samouprave treba da podstiču lokalni razvoj u tri osnovna pravca:

- Privlačenje stranih kompanija da investiraju u određenu lokalnu zajednicu kroz podsticaje koje lokalna vlast nudi, kao što su jeftino zemljište, poreske olakšice itd.;

- podsticanje lokalnih privrednih udruženja da razvijaju poslove i time ubrzaju ekonomski razvoj svoje kompanije i ukupnog društva;
- razvoj lokalnih biznis inkubatora. Ta podrška je obično jednokratna jer kasnije lokalni biznis sam nastavlja proširenje sopstvenih poslova.

Sprovedenjem reformi u ovom pravcu otvoriće se prostor za preduzetničke aktivnosti lokalnih vlasti, čime će lokalne zajednice biće svojevrsni **biznis inkubatori** koji će privlačiti bogate strane investitore, a lokalnim preduzetnicima omogućiti razvoj malog i srednjeg biznisa u lokalnoj zajednici.

U pojedinim oblastima privrede ekonomski razvoj treba podsticati i kroz direktno uključivanje lokalne samouprave u privrednu djelatnost, prvenstveno putem razvoja investicionih aranžmana kroz **javno-privatno partnerstvo**.

2.3.5. Reforma komunalnih djelatnosti

Poseban akcenat u ovoj oblasti treba staviti na **kreiranje mješovitih poslovnih aranžmana javno-privatnog partnerstva**, i stvaranju zakonskih pretpostavki za **liberalizaciju i privatizaciju u oblasti komunalnih djelatnosti**, poput: deponija, zelenila, održavanja stambenih objekata, izdavanja stanova i dr.

Medju prednosti koje se mogu očekivati od transformacije pružanja komunalnih usluga građanima iz klasičnog “opštinsko-državnog” monopola u slobodnu tržišnu utakmicu ili aranžmane javno-privatnog partnerstva, najznačajnije su sljedeće:

U cilju **modernizacije komunalnih usluga**, između ostalog, neophodno je preduzeti sljedeće aktivnosti:

- stvoriti mogućnosti za organizovanje komunalnih preduzeća u privatnom ili mješovitom vlasništvu države i privatnog sektora;
- izmjestiti socijalnu politiku iz komunalnih djelatnosti i omogućiti različito rangiranje cijena komunalnih usluga;

- razmotriti mogućnost “zoniranja” teritorija svake opštine, u cilju kvalitetne kategorizacije usluga i njihovog korišćenja u različite svrhe;
- reformisati politiku lokalnih komunalnih taksi i, s tim u vezi, uvesti adekvatne savremene načine poslovanja (primjer: “one stop shop”);
- pripremiti adekvatan pravni okvir za navedene aktivnosti, koji će posebno tretirati: način pružanja usluga, mogućnosti potpune ili djelimične privatizacije, način regulacije cijena i vršenja usluga od strane lokalne samouprave itd.

Sprovedenjem navedenih aktivnosti može se očekivati dugoročno poboljšanje pružanja komunalnih usluga i povećanje nivoa zadovoljstva građana djelovanjem lokalne samouprave. S druge strane, multiplikativni efekti mogu se očekivati i u pogledu racionalizacije troškova lokalne samouprave, broja zaposlenih i godišnjih rashoda koje su jedinice lokalne samouprave imale, kako u segmentu finansiranja redovnih poslova komunalnih preduzeća, tako i u dijelu dosadašnje potrebe subvencioniranja određenih djelatnosti lokalnih samouprava.

2.3.6. Reforma komunalne policije

Poseban akcenat treba staviti **normativno uređivanje** oblasti Komunalne policije, njihovom **jačanje i proširenju nadležnosti**, kroz jačanje sistema sankcija i decentralizaciju određenih poslova koji su u nadležnosti organa uprave na državnom nivou. Tako će se doprinijeti jačanju položaja komunalne policije u lokalnoj zajednici, ali i uštedi u oblasti održavanja komunalnog reda.

Posebno treba sprovesti aktivnosti u stvaranju normativnih i institucionalnih (kadrovskih i tehničkih) uslova kako bi komunalna policija mogla efikasno vršiti poslove: **održavanje komunalnog reda, ostvarivanje bezbjednosti u lokalnom saobraćaju, zaštita životne sredine, kulturnih dobara, lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata, zaštite od buke i obezbjeđivanja sigurnosti i zaštite građana i obezbjeđivanje**

efikasnog izvršavanje zakona i drugih propisa iz svoje nadležnosti (koji su u ovom trenutku dijelom u njenoj nadležnosti a djelom u nadležnosti drugih organa državne uprave).

2.3.7. Učešće građana, transparentnost i dobro upravljanje na lokalnom nivou

Stvaranje servisno orijentisane uprave predstavlja jedan od osnovnih strateških opredjeljenja svih učesnika reforme javne uprave. Da bi se u potpunosti zadovoljili kriterijumi servisno orijentisane uprave, neophodno je **povećati nivo učešća građana u vršenju javnih poslova**, doprinijeti jačanju nevladinog sektora, a posebno sprovesti aktivnosti u pravcu jačanja transparentnosti i etike na lokalnom nivou.

Učešće građana treba povećati posmatrano s nekoliko aspekata: odnosa lokalnih parlamenata prema građanima, odnosa izvršnih organa i lokalne uprave prema građanima, kao i s aspekta povećanja nivoa edukovanosti i informisanosti građana i lokalne uprave o važnosti i mogućnostima njihovog učešća u vršenju javnih poslova na lokalnom nivou. S tim u vezi, neophodno je da postoji konzistentnost u politici lokalnih vlasti u namjeri da uključe građane, posebno u stvaranju mogućnosti za **jačanje rada mjesnih zajednica** i predstavljanja šansi i benefita koje građani imaju osnivanjem mjesnih koordinacionih centara. Osim toga, potrebno je osposobiti građane da u kontinuitetu koriste pravne mogućnosti neposrednog ili posrednog učešća u radu lokalne samouprave (javne rasprave, građanska inicijativa, zbor građana, referendum...).

Jedinice lokalne samouprave treba da ostvare ključnu ulogu u podizanju nivoa učešća građana i drugih zainteresovanih strana, a prvenstveno kroz **dalji intenzivni razvoj lokalnih medija**, interaktivnih oblika komunikacije (website, sistem 48...) i druge mehanizme koji predstavljaju efikasno sredstvo demokratizacije lokalnog upravljanja u svim jedinicama lokalne samouprave.

U posljednje vrijeme ostvaruje se rastući nivo angažovanosti i uticaja nevladinih organizacija u oblasti vršenja javnih poslova, predlaganja konkretnih odluka i mjera za unapređenje djelovanja lokalne samouprave. U

tom kontekstu, potrebno je razviti kvalitetne **mehanizme za djelovanja nevladinog sektora u lokalnim zajednicama**.

Kada su u pitanju zaposleni u jedinicama lokalne samouprave, od funkcionera do službenika i namještenika, neophodno je nastaviti sprovođenje aktivnosti u pravcu uvođenja principa dobrog upravljanja u rad lokalnih samouprava, s posebnim akcentom na podizanje nivoa etike u radu lokalnih službenika i namještenika. Skupštine jedinica lokalne samouprave treba da **usvoje etičke kodekse za izabrane predstavnike i funkcionere**, kao i za lokalne službenike i namještenike, te da omoguće rad etičkih komisija i stvore ostale uslove za uvođenje etičkih standarda u djelovanje lokalne samouprave, shodno "Standardima javne etike u lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori".

Nivo transparentnosti u radu lokalne uprave posebno treba obezbijediti kroz promjenu načina rada organa lokalne uprave, njihovu modernizaciju i lakšu razmjenu informacija na horizontalnom i vertikalnom nivou, te stvaranje jasnih procedura za različite javne usluge i cijene tih usluga, definisanje jasnih kriterijuma za žalbe, kao i utvrđivanje mehanizama za pravilno sprovođenje procedura i njihovu reviziju, kako internu tako i eksternu. Jedan od zakonskih uslova koji u narednom periodu treba da ispune sve jedinice lokalne samouprave, što će znatno doprinijeti jačanju transparentnosti rada i poboljšanju djelovanja lokalne uprave, jeste **osnivanje i izbor savjeta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave u svim jedinicama lokalne samouprave**.

2.3.8. Jačanje međuopštinske saradnje i saradnje sa javnim službama i agencijama

U cilju razvoja efikasnog, ekonomičnog i efektivnog rada lokalne samouprave, neophodno je da jedinice lokalne samouprave tijesno međusobno sarađuju, kako zbog **valorizacije zajedničkih potencijala** u određenom regionu kojem gravitiraju (npr. Kolašin, Mojkovac i Bijelo Polje), **ali i rješavanja zajedničkih problema** (npr.

odlaganje otpada, zajedničke inspekcijske službe...). Efekti kvalitetne međuopštinske saradnje ogledaju se u korišćenju njenih prednosti, kao što su: smanjenje troškova i poboljšanje kvaliteta javnih usluga kroz ostvarivanje ekonomije obima i pristupa naprednim tehnologijama, obezbjeđivanje istog nivoa kvaliteta usluga u više opština, privlačenje sredstava iz javnih, privatnih ili donatorskih fondova i drugih izvora, itd. Kao jedan od mehanizama kvalitetnog razvoja međuopštinske saradnje treba razviti tzv. sistem podsticaja, koji podrazumijeva stimulisanje ovog načina saradnje u pružanju javnih usluga, posebno onih gdje je ekonomija obima od presudnog značaja za smanjenje troškova i povećanje dostupnosti.

Posebno je važno podstaći implementaciju Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti i njena tri dodatna protokola, kao i propisa Evropske unije u ovoj oblasti. Pravni osnov za razvoj ove vrste saradnje prepoznat je i Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Da bi se na sveobuhvatan način pristupilo razvoju međuopštinske saradnje i **osnivanju međuopštinskih zajednica i tijela za prekograničnu i međuteritorijalnu saradnju**, od posebnog značaja je kreiranje nacionalnog strateškog dokumenta koji će predstavljati osnov za dalji razvoj u ovoj oblasti.

Prioritet u budućem periodu biće ostvarivanje jače i djelotvornije saradnje organa lokalne samouprave i državnih organa u pripremi, donošenju i sprovođenju zakona i drugih akata kojima se utvrđuje položaj, prava i obaveze lokalne samouprave i inicijative koje u tom pravcu podnose, uz jasno definisanje međusobnih prava i obaveza, načina postupanja, rokova za postupanje i sl. Takodje, na lokalnom nivou će se nastaviti jačanje saradnje organa lokalne samouprave i javnih službi čiji je osnivač država posebno u odnosu na potrebe učešća organa lokalne samouprave u postupku pripreme, donošenja i sprovođenja planova i programa razvoja djelatnosti pojedine javne službe ili agencije na teritoriji te opštine.

2.3.9. Ostale oblasti razvoja

- Razvoj i upravljanje ljudskim resursima

Shodno **Nacionalnoj trening strategiji za lokalnu samoupravu**, kao ključnom dokumentu za razvoj ljudskih resursa na lokalnom nivou, lokalna uprava mora u svakom trenutku posjedovati kompetentne i motivisane službenike i funkcionere, koji raspolažu najboljim mogućim tehničkim uslovima za rad. U tom cilju, obezbijediće se odgovarajući uslovi i mogućnost za obuku zaposlenih u upravi, njihovo odgovarajuće nagrađivanje, kao i mogućnost za napredovanje u službi“.

U narednom periodu neophodno je **ojačati kapacitete Zajednice opština Crne Gore**, u okviru koje će se osnovati jedinica za razvoj ljudskih resursa, koja u narednom periodu treba da koordinira i pospješuje aktivnosti na planu osnivanja posebnih jedinica za razvoj ljudskih resursa u svim jedinicama lokalne samouprave. U cilju uspješnog sprovođenja planiranih aktivnosti i kvalitetne koordinacije važnu ulogu imaju Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave i Uprava za kadrove, kao krovne institucije u ovoj oblasti.

Oblast zvanja lokalnih službenika i namještenika neophodno je da u narednom periodu adekvatnije **riješiti kroz izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji se shodno primjenjuje i na lokalne službenike i namještenike.**

- Razvoj elektronske uprave

Razvoj e-uprava treba da bude prioritet svih jedinica lokalne samouprave. Ključni dokument u oblasti razvoja elektronske uprave na lokalnom nivou treba da budu programi razvoja elektronske uprave u lokalnoj samoupravi. Ti programi treba da predstavljaju pregled aktivnosti i mjera za promociju ICT-a na lokalnom nivou i efikasniju implementaciju Strategije razvoja informacionog društva u Crnoj Gori za 2009-2013. godinu.

- Sistem lokalnih inspekcija

Reformske aktivnosti u oblasti inspekcija na lokalnom nivou treba usmjeriti u pravcu jasnog određivanja nadležnosti i izbjegavanja preklapanja nadležnosti državnih i lokalnih inspekcija, što će umnogome olakšati rad obje instance, ali i pojednostaviti administrativne procedure za građane, privredu i ostale subjekte koji su predmet inspekcijskog nadzora. Ujedno, potrebno je stvoriti jasne osnove za kvalitetnu saradnju između inspekcija na državnom i lokalnom nivou, njihovom informacionom povezivanju i razmjeni podataka, kao i koordinanom inspekcijskom nadzoru.

VI INSTITUCIONALNA PODRŠKA, MONITORING I EVALUACIJA REFORME

Preduslovi za efikasno upravljanje reformom javne uprave, koji konačno treba da rezultiraju konkretnim pozitivnim efektima, obuhvataju:

- opšti konsenzus da se reforme sprovedu;
- odabir prioriteta i fazni pristup sprovođenja aktivnosti;
- promociju reforme, odnosno predstavljanje ciljeva reforme kako građanima, tako i zaposlenima u javnoj upravi.

Istovremeno sa pripremom Strategije neophodno je uspostaviti **institucionalni okvir za njeno sprovođenje**, kako bi se obezbijedilo postojanje jasno definisanog mehanizma za upravljanje promjenama. Takođe, potrebno je uspostaviti sistem monitoringa i evaluacije koji će omogućiti praćenje ispunjenja ciljeva projektovanih Strategijom od strane svih zainteresovanih subjekata u ovom procesu (vlada, organi državne uprave i lokalne samouprave, civilni sektor, sindikati, poslovna udruženja i dr.).

Podaci i analize proizašli iz monitoringa i evaluacije pomoći će donosiocima odluka u javnoj upravi da unaprijede sadržaje politika, da rasporede resurse na optimalne nivoe i da prilagode planirane aktivnosti u skladu sa nastalim okolnostima.

Strateško upravljanje reformom biće povjereno postojećem **Savjetu za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta** koji će pratiti reformu državne uprave i postojećem **Koordinacionom odboru za reformu lokalne samouprave** koji će kao i do sada pratiti reformu lokalne samouprave. Savjet i Koordinacioni odbor će, svaki u svojoj oblasti:

- pratiti i koordinirati aktivnosti organa uprave i drugih nadležnih institucija u njihovim oblastima u cilju praćenja realizacije reforme javne uprave;
- stimulisati saradnju između državnih organa, opština, nevladinog sektora, međunarodnih organizacija i ostalih učesnika procesa;
- pratiti implementaciju pojedinih zakonskih rješenja u oblasti iz njihove nadležnosti;

- procjenjivati progres reforme u oblasti reforme javne uprave i davati predloge konkretnih aktivnosti u cilju utvrđivanja pravca reformi;
- utvrđivati smjernice i pravac procesa decentralizacije ukupnog sistema javne uprave;
- cijeniti efekte usvojenih zakona i drugih akata koji se tiču reforme javne uprave, utvrđivati prepreke u implementaciji zakona i drugih akata i davati konkretne predloge za otklanjanje prepreka koje su utvrđene;
- razmatrati sva ostala pitanja koja se tiču upravne reforme u cilju unapređenja efikasnosti implementacije strateških dokumenata iz njihove nadležnosti.

Organi-nosioci pojedinih aktivnosti predviđenih Akcionim planom u obavezi su da šestomjesečno izvještavaju Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, kao i Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave, o realizaciji aktivnosti, preko organa koji za potrebe pomenutih tijela vrše administrativne poslove.

Konačno, Savjet i Koordinacioni odbor će na šestomjesečnom nivou podnositi izvještaj Vladi o statusu realizacije aktivnosti definisanih ovom strategijom.



**OKVIRNI AKCIONI PLAN
ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE REFORME JAVNE
UPRAVE U CRNOJ GORI
ZA PERIOD 2011-2016**

Okvirni Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori definiše aktivnosti, nosioce tih aktivnosti, rokove, indikatore uspjeha i finansijska sredstva neophodna za realizaciju za period 2011- 2016.

Na prijedlog **Savjeta za regulatornu reformu i unapredjenje poslovnog ambijenta** i Kordinacionog tijela za reformu lokalne samouprave, u skladu sa Analizom ostvarivanja Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. počev od 2012. godine Vlada će donositi godišnje Akcione planove sa preciznim aktivnostima, nosiocima, i sredstvima za njihovo sprovođenje.

- STRUKTURNO PRILAGOĐAVANJE SISTEMA DRŽAVNE UPRAVE					
CILJ	AKTIVNOST	NADLEZNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA	FINANSIJSKA SREDSTVA
Precizan djelokrug nadležnosti i odgovornosti rada uprave	Funkcionalna – Institucionalna analiza o organizaciji sistema državne uprave	MUP	2011	Urađena analiza	donatori
		MF UZK			
Unaprijeđen pravni okvir sistema državne uprave	Priprema Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi	MUP	2011	Utvrđen Predlog zakona	6.000 eura
	Predlog Zakona o Vladi	MUP u saradnji sa Gen. Sek.	2012	Utvrđen Predlog zakona	5.000 eura

Optimalan nivo racionalizacije sistema državne uprave	Izrada programa racionalizacije državne uprave	MF i MUP u saradnji sa organima državne uprave	2011 - 2012	Smanjen učešća fonda zarada u ukupnom Budžetu za 1% GDP	-
	Izmjena akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta	Svi organi državne uprave	2012	Donijeti akti u skladu sa programom racionalizacije	-
Sistemske definisane organizacije koje vrše javna ovlašćenja	Analiza položaja organizacija koje vrše javna ovlašćenja u sistemu javne uprave	MUP Eksperti	2011	Urađena analiza	Savjet Evrope
	Izrada predloga Zakona o javnim službama i fondovima	MUP	2013	Utvrđen Predlog zakona	10.000 eura
	Izrada predloga Zakona o javnim agencijama	MUP	2013	Utvrđen Predlog zakona	10.000 eura

- JAVNE FINANSIJE

CILJ	AKTIVNOST	NADLEZNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA	FINANSIJSKA SREDSTVA
Unaprijeđen sistem zarada	Izrada Predloga Zakona o zaradama zaposlenih koji se finansiraju iz budžeta Crne Gore	Ministarstvo finansija	2011	Utvrđen Predlog zakona	10.000 eura
Racionalizovan rad državne uprave	Stvaranje uslova za povjeravanje pojedinih državnih poslova privatnom sektoru (outsourcing)	Ministarstvo finansija / ostali državni organi	2013	Izradjeni planovi za outsourcing i prenijet dio polova privatnom sektoru	

Stabilnost javnih finansija	Unaprijeđenje sopstvenog i dugoročno održivog sistema za izradu godišnjih fiskalnih projekcija i srednjoročnog fiskalnog okvira zemlje	Ministarstvo finansija	2012	Kreiran srednjoročni fiskalni okvir koji definiše srednjoročne fiskalne ciljeve zemlje i ključne fiskalne indikatore, kao i potencijalne rizike javno –	
Unaprijeđen sistem kontrole utroška sredstava	Uvođenje prikupljanja i evidencije podataka javnofinansijskih performansi na obračunskoj osnovi prema metodologiji ESA 95	Ministarstvo finansija	2011	Uveden sistem za monitoring i izvršenje budžeta prema programskoj klasifikaciji sa GFS i ESA95 kriterijima	donatori
	Uspostavljanje i razvoj adekvatnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole	Ministarstvo finansija	2012	Uspostavljen adekvatan sistem finansijskog upravljanja i kontrole	donatori
	Uspostavljanje i razvoj nezavisne funkcije unutrašnje revizije u javnom sektoru	Ministarstvo finansija / ostali organi	2013	Uspostavljena i obučena unutrašnja revizija u javnom sektoru	donatori

- SLUŽBENICKI SISTEM

CILJ	AKTIVNOST	NADLEZNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA	FINANSIJSKA SREDSTVA
Unaprijeđen i jedinstven službenicki sistem	Priprema predloga Zakona o državnim službenicima i namještenicima	MUP UZK	2011	Utvrđen Predlog zakona	10.000 E
	Priprema podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o državnim službenicima i namještenicima	MUP UZK	12 mjeseci od usvajanja Zakona	Pripremljena i donijeta podzakonska akta	15.000 E
	Obuka državnih službenika i namještenika o primjeni novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima	UZK Svi organi	Kontinuirano od usvajanja novog Zakona o DSIN	Državni službenici i namještenici obučeni za primjenu Zakona	Budžet

Kompetentan kadar za rad u državnim organima	Izrada Programa privlačenja i zadržavanja kadra u državnoj službi	MUP u saradnji sa ostalim ministarstvima	2013	Donešen Program privlačenja i zadržavanja kadra u državnoj upravi	10.000 E
	- Utvrđivanje obaveznih programa obuke za pojedine kategorije službenika/namještenika - distribuirani obavezni programi državnim organima - promocija obaveznih programa	Ministarstva u saradnji sa UZK	2011	Utvrđeni obavezni programi obuke, distribuirani organima i promovisani na okruglim stolovima/radionicama	30.000 E donacija
	Realizacija obaveznih programa obuke državnih službenika i namještenika	UZK, svi organi	kontinuirano	Broj službenika koji je pohađao obavezne programe obuke	Budžet donacija
	Razvijena saradnja organa državne uprave sa visokoobrazovnim institucijama prilikom kreiranja /realizacije programa obuke	Svi organi		-Uspostavljena saradnja - Broj zaključenih sporazuma o saradnji - progam obuke razvijen u saradnji sa visokoobrazovnim institucijama	
	Uspostavljanje jedinica za upravljanje ljudskim resursima u državnim organima	Svi organi	2012	Formirane jedinice za ljudske resurse u svim organima	
	Obuka za zaposlene u jedinicama za ljudske resurse	UZK, svi organi državne uprave	Kontinuirano nakon uspostavljanja jedinica za ljudske resurse	- Obucen kadar za upravljanje ljudskim resursima - Broj službenika koji je pohađao obuku	Budžet donacija
	Upravljanje ljudskim resursima kroz centralnu kadrovsku evidenciju	Svi organi državne uprave	2011	Svi državni organi unijeli odnosno redovno ažuriraju podatke o zaposlenima u centralnu kadrovsku evidenciju	

Jačanje odgovornosti zaposlenih u državnoj upravi na svim nivoima	Pojačan nadzor nad implementacijom Zakona i jačanje odgovornosti službeničkog kadra				<ul style="list-style-type: none"> - Broj pokrenutih disciplinskih postupaka - Broj državnih organa koji je sproveo postupak ocjenjivanja državnih službenika i namještenika - Broj organa koji je /nije unio podatke u centralnu kadrovsku evidenciju 	
Podizanje nivoa etike državnih službenika	Donošenje Planova integriteta	Svi organi u saradnji sa UAI	2011	- svi organi uprave	0,8 mil eura IPA 2008.	
	Sprovođenje obuke po pitanju Plana integriteta	UZK i UAI	kontinuirano	Broj službenika koji je pohadjao obuku		
	Realizacija Programa : Podizanje etičke svijesti o značaju borbe protiv korupcije			Broj službenika koji je pohadjao obuku		
Jačanje kapaciteta institucija u segmentu razvoja ljudskih resursa	Ojačani kadrovski i prostorni kapaciteti MUP i UZK	MUP u saradnji sa MF	2011	<ul style="list-style-type: none"> - Popunjena slobodna radna mjesta shodno Pravilniku u unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u MUP i UZK - Obezbjedjena IT oprema za 1 prostoriju za izvođenje obuke na jugu i 2 na sjeveru CG - Obezbjedjeni tehnički uslovi za novozaposlene u MUP i UZK 	30.000E	
- KVALITET ZAKONA I STRATESKIH DOKUMENATA						
CILJ	AKTIVNOST	NADLEZNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA	FINANSIJSKA SREDSTVA	

Konzistentan pravni sistem	Sprovođenje regulatorne reforme – Giljotina propisa	Vlada Savjet za regulatornu reformu i unapređenje	2011	Smanjen broj propisa za 10%	500.000 USD Svjetska banka - IFC
Unaprijeđen kvalitet strateških dokumenata i prijedloga zakona	Implementacija analize efekata propisa	Vlada Savjet za regulatornu reformu i unapređenje	Kontinuirano	Uspostavljeno tijelo za RIA	
	Obuka kadra koji radi na pripremi normativnih akata	UZK	2011	Obučeni kadrovi u organima državne uprave	
Unaprijeđen sistem koordinacije javnih politika i kvalitetnog strateškog planiranja	Jačanje kapaciteta i funkcija ministarstava i Generalnog sekretarijata	Vlada	Kontinuirano počev od 2011	Izmjena Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade	
Transparentan proces razmatranja strateških dokumenata i zakona i drugih propisa	Pravno regulisanje postupaka javne rasprave i transparentnost procedure za učešće civilnog društva	Svi organi u saradnji sa Savjetom za saradnju sa NVO		Izveštaj međunarodnih i dog'watch organizacija	
				Broj posjeta portalu, javne rasprave, publikacije	

- UPRAVNO POSTUPANJE

CILJ	AKTIVNOST	NADLEZNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA	FINANSIJSKA SREDSTVA
Skraćenje rokova za postupanja organa uprave po zahtjevima stranaka	Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZUP-a	MUP	2011.	Utvrđen Prijedlog zakona	Donatori : SIGMA program
	Sprovesti obuke službenika o implementaciji izmjena i dopuna ZUP-a	UZK,	Kontinuirano	Broj sprovedenih obuka, broj polaznika po institucijama	

Unifikacija upravnih postupaka	Priprema programskog dokumenta za novi ZUP (Policy paper) sa jasnim preporukama za pojednostavljenje upravnih postupka u skladu sa nacelom efijasnosti i ekonomichnosti	MUP	2011	Pripremljen Policy paper	
	Priprema predloga ZUP-a	MUP	2011 - 2013	Smanjenje administrativnih troškova	Donatori : SIGMA program
	Priprema predloga ZUS-a	Min.pravde	2014		Donatori : SIGMa
Podizanje kvaliteta upravnih akata i profesionalan odnos prema strankama u upravnom postupku	Jačanje kapaciteta upravne inspekcije	MUP	kontinuirano	Povećan broj kontrola i preduzetih miera	
	Obuka za primjenu i sprovođenje propisa	UZK sa stranim ekspertima	kontinuirano		12.000 eura + tehnička podrška SIGMA
	Obuka službenika o primjeni ZUP-a	UZK			30.000 eura
	Jačanje kapaciteta službenika za upravno postupanje	UZK sa stranim ekspertima	kontinuirano	Smanjen broj ukinutih upravnih akata u upravnom sporu i drugostepenom postupku za 25%	
Smanjenje administrativnog opterećenja u upravnom postupku	Reforma licenciranja	Savjet za regulatornu reformu	2010	Sprovedena inventura administrativnih postupaka	USAID – 5 milona eura
	Inventura administrativnih procedura	Savjet za regulatornu reformu	2011	Ukinuto 25% upravnih procedura	
	Osnivanje licencionog centra	Vlada	2012	Osnovan Licencioni centar	
	Uspostavljanje Registra licenci, dozvola i odobrenja	Licencioni centar	2012	Registar odobrenja	
	Informacioni sistem i Web Portal Licencionog centra	MIDT	2012	Uspostavljenj Informacioni sistem i WEB Portal	

- ELEKTRONSKA UPRAVA					
CILJ	AKTIVNOST	NADLEJNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA	FINANSIJSKA SREDSTVA
Uspostavljen sistem elektronskog upravljanja dokumentima u organima javne uprave	Donošenje podzakonskih akata - Uredba o kancelarijskom poslovanju (prilagodjena elektronskom upravljanju javne uprave)	MUP u saradnji sa MIDT	2011	Donijeti podzakonski akti	10.000 eura
	Izgradnja nove „kičme“ telekomunikacionih linkova mreže drzavnih organa zasnovane na optičkom kablju	MIDT	2011	Izgradjena državna komunikaciona mreža	
	Obuka zaposlenih saglasno ECDL standardu	MIDT UZK	Kontinuirano počev od 2011	Svi službenici prošli kroz program obuke	
Obezbiđeni uslovi da građani i drugi društveni i privredni subjekti, u ostvarivanju svojih prava i obaveza, elektronskim putem komuniciraju s organima javne uprave	Uspostavljanje Portala e-uprave	MIDT	2011		
	Uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki	MIDT u saradni sa MF i Upravom za javne nabavke	2012		
- SISTEM INSPEKCIJSKOG NADZORA					

CILJ	AKTIVNOST	NADLEJNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA	FINANSIJSKA SREDSTVA
Unaprijeđen normativni i institucionalni okvir u oblasti inspeksijskog nadzora	Izrada Predloga osnivanja Uprave za inspeksijske poslove	Ministarstvo ekonomije	2011	Donijet koncept osnivanja uprave za inspeksijske poslove	5.000
	Osnivanje Uprave za inspeksijske poslove	Vlada	2011	Izmjenjena Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave	
	Izmjene i dopune zakona o inspeksijskom nadzoru	MUP	2012	Utvrđen predlog Izmjena i dopuna	
	Priprema predloga Zakona o inspeksijskom sistemu u oblasti privrede	Ministarstvo ekonomije u saradnji sa drugim organima	2012	Utvrđen predlog Zakona	10.000 eura
Ojačani kadrovski i tehnički kapaciteti inspektorata	Izrada inspeksijskog informacionog sistema	MIDT	2011	Uspostavljen Inspeksijski informacioni sistem	250.000 eura
	Obuka	UZK	Kontinuirano	Svi inspektori prošli kroz sistem obuke	150.000 eura
	Opremanje Uprave za inspeksijske poslove	Uprava za inspeksijske poslove	2012	Svi inspektori imaju prenosio računar i štampač,	550.000 eura

OJAĆAN I STVOREN ODRŽIV SISTEM LOKALNIH JAVNIH FINANSIJA	Sprovođenje analize dijela sistema finansiranja lokalne samouprave u cilju postizanja adekvatne stope zaduženosti lokalnih samouprava i uspostavljanja finansijske održivosti i naplativosti sopstvenih prihoda	MF, MUP, ZOČG	2011	Sprovdena analiza i usvojen revizionni dokument od strane Koordinacionog odbora za reformu lokalne samouprave (KORLS), uz dalja zaduženja i preporuke	Savjet Evrope
	Kreiranje posebnih lokalnih politika naplate prihoda i vođenje konzistentne naplatne politike na lokalnom nivou. Zajednica opština da kreira model, koji će razraditi i usvojiti svaka jedinica lokalne samouprave	ZOČG uz podršku MF	2011	Kreiran model politike naplate lokalnih prihoda i osmišljene promotivne medijske kampanje za građane	5.000e
	Stabilizacija Egalizacionog fonda i sprovođenje fer pravila	MF i ZOČG	Kontinuirano počev od 2011	Dva budžetska ciklusa su izvršena sa stabilizovanim Egalizacionim fondom	
UNAPRJEĐEN KVALITET ŽIVOTA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA, UZ UBRZAN EKONOMSKI RAZVOJ I USVAJANJE NOVIH NAČINA KOMUNIKACIJE I POSLOVANJA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI	Pružanje usluga prilagođenih potrebama ranjivih i marginalizovanih grupa	Ministarstvo rada i socijalnog staranja, JLS i ZOČG	2011	Usvojeni socijalni programi na lokalnom nivou u svim JLS i formirane neophodne strukture za njegovu implementaciju	0,00e
	Uvođenje „Sistema 48“ u sve organe lokalne uprave i javne službe, s posebnim akcentom na građanski biro	ZOČG i JLS, uz podršku MIDT	2012 i 2013	Informatizovan postupak odnosa sa građanima i zadovoljavanja njihovih potreba u 60% JLS	/
	Osnivanje biznis inkubatora u jedinicama lokalne samouprave, u saradnji sa međunarodnim	ZOČG i JLS, uz podršku MF	2011. i 2012.	Osnovan biznis inkubator u 12 JLS	12.000.000e

	Prepoznavanje i ukidanje biznis barijera na lokalnom nivou i postizanje konkurentnosti i kvaliteta proizvoda i usluga lokalne ekonomije	ZOCG i JLS, uz podršku MF i MUP	kontinuirano	Formirana interesorna komisija na nacionalnom nivou i izrađena detaljna analiza postojećih biznis barijera u radu svih JLS. Ukinuto 50% prepoznatih barijera.	5.000e
	Priprema, promocija i implementacija lokalnih planova ekonomskog razvoja	MUP, ME, ZOCG i JLS	2011,2012 i 2013.	Pripremljeni lokalni planovi ekonomskog razvoja u svim JLS, promovisani planovi na raznim sajmovima i drugim investicionim forumima od strane 12 JLS, implementirano 50% planova u 5 JLS	Donatori 500.000e
	Implementacija Plana aktivnosti jedinica lokalne samouprave na podizanju nivoa zaštite potrošača	MUP u saradnji sa Zajednicom opština, jedinicama lokalne samouprave i NVO	2011 – 2012.	Implementiran Plan aktivnosti	
	Donošenje modela programa razvoja e-uprave na lokalnom nivou od strane Zajednice opština, a zatim prilagođavanje i usvajanje programa u svim jedinicama lokalne samouprave	MIDT u saradnji sa ZOCG i JLS	2011, 2012 i 2013.	Utvrđen model programa razvoja e-uprave,	10.000e
	Obuka lokalnih službenika i namještenika za korištenje sistema ICT	ZOCG i JLS	2013 i 2014.	Sprovedeno 42 obuke	42.000e
	Osnivanje jedinstvenog internog informacionog sistema za komunikaciju službenika različitih organa lokalne uprave kroz korištenje ICT tehnologije	ZOCG i JLS, uz podršku MIDT	2012, 2013, 2014	Uspostavljen sistem u 50% opština	/
	RAZVIJEN KVALITETAN SISTEM LOKALNIH JAVNIH SLUŽBI, KOMUNALNIH	Donošenje Predloga zakona o komunalnoj privredi	MORIT u saradnji sa resornim ministarstvima i ZOCG	2011.	Utvrđen Predlog zakona

DJELATNOSTI I KOMUNALNE POLICIJE	Postepeno usklađivanje tarifa i nadoknada sa tržišnim cijenama, kako bi se obezbijedilo potpuno pokrivanje troškova u javnim preduzećima	JLS	Kontinuirano počev od 2012	Operativni gubici komunalnih preduzeća su smanjeni	
	Odvojiti politiku tarifa za komunalne usluge od socijalne politike i razviti poseban mehanizam vezano za socijalnu politiku	JLS	2013		
	Nove investicije u unapređenje efikasnosti i pokrivenosti, uključujući i mogućnost privatno-javnih partnerstava	JLS	2013	Veći investicioni budžeti komunalnih preduzeća	
	Donošenje Predloga zakona o komunalnoj policiji	MUP u saradnji sa resornim državnim organima i ZOCCG	2012	Utvrđen Predlog zakona	10.000e
OSTVAREN VISOK NIVO RAZVIJENOSTI MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE I PREKOGRANIČNE SARADNJE	Na nacionalnom nivou razviti sistem podsticaja međuopštinske saradnje, kroz mogućnost finansijskog učešća države	MUP i ZOCCG	2012, 2013, 2014 i 2015.	Donešeni podzakonski akt kojim se utvrđuje da Vlada subvencionise 20% iznosa za 10 projekata koji su rezultat međuopštinske saradnje	1.500.000e
	Kreiranje strategije za razvoj međuopštinske saradnje u Crnoj Gori	MUP u saradnji sa resornim državnim organima i ZOCCG	2011	Donešena Strategija	10.000e
	Analiza koristi potvrđivanja i mogućnosti implementacije Protokola broj 3 uz Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti	MUP	2013	Formirana radna grupa i Kreirana analiza	5.000e

	Implementacija Zakona o potvrđivanju Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji sa dodatna dva protokola	MUP, MVPEI i ZOCCG	kontinuirano	Realizovano 30 projekata prekogranične saradnje crnogorskih JLS i uspostavljene zajedničke kancelarije za lobiranje pri institucijama EU jedinica lokalne samouprave iz CG i regiona	MVPEI da procijeni na osnovu dosadašnjih projekata
	Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za uspostavljanje aranžmana međuopštinske i prekogranične saradnje između teritorijalnih zajednica ili vlasti	MUP i ZOCCG	kontinuirano	Određena i obučena 21 kontakt osoba u JLS za rad na projektima međuopštinske saradnje	3.000e
USPOSTAVLJEN KVALITEAN I ODRŽIV SISTEM RAZVOJA LJUDSKIH RESURSA	Osnivanje jedinica za upravljanje ljudskim resursima u svim opštinama i u Zajednici opština Crne Gore	MUP, UzK, ZOCCG i JLS	2012 i 2013	Osnovane jedinice za razvoj ljudskih resursa i izvršena obuka nadležnih službenika u svim JLS	IPA 2010
	Planiranje i sprovođenje programa obuka lokalnih službenika i namještenika	MUP, UzK, ZOCCG i JLS	kontinuirano	Utvrđen program obuke za naredni dvogodišnji period od strane jedinice za ljudske resurse ZOCCG	IPA 2010
	Donošenje novih akata o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji, zasnovanih na prethodno sprovedenoj funkcionalnoj analizi u svakoj jedinici lokalne samouprave	ZOCCG i JLS	2011	Donešeni novi akti u svim JLS	42.000e (2.000e x21)
	Donošenje programa racionalizacije broja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave	ZOCCG i JLS	2011	Donijeti program od strane svih JLS	21.000e (1.000 x1)
	Potpisivanje ugovora i njegova realizacija između Ministarstva finansija i svake jedinice lokalne samouprave, kojim će se definisati uslovi, prava i obaveze u procesu racionalizacije broja zapošljenih.	MF i JLS	2011 i 2012	Potpisan ugovor sa svim JLS i realizovani svi ugovori, smanjen broj službenika za 19% u odnosu na stanje iz 2010.	3.852.000e

OJAČANA SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE, CENTRALNIH ORGANA VLASTI I MEĐUNARODNIH SUBJEKATA	Jačanje uloge Koordinacionog odbora za reformu lokalne samouprave, kroz razmatranje svih dokumenata resornih ministarstava i drugih organa državne uprave koji se odnose na lokalnu samoupravu	Resorna ministarstva i ZOCCG	2011	Razmatrano 80% dokumenata resornih ministarstava koja su od strateškog interesa za lokalnu samoupravu od strane KORLS	0,00e
	Jačanje direktne saradnje ministarstva i drugih organa državne uprave sa jedinicama lokalne samouprave, prvenstveno kroz stalne konsultacije prilikom izrade propisa i dokumenata koji imaju neposredan ili posredan uticaj na lokalnu samoupravu	Resorna ministarstva	Kontinuirano	Sproveden konsultativni postupak i dobijeno mišljenje jedinica lokalne samouprave na sva akta kojima se reguliše položaj lokalne samouprave	0,00e
	Jačanje kadrovskih i tehničkih kapaciteta lokalnih inspekcija	MUP, ZOCCG i JLS	Kontinuirano	Donešen godišnji program jačanja kapaciteta lokalnih inspekcija	2.000e
	Smanjiti, konsolidovati, pojednostaviti sistem inspekcije, kroz bolje definisanje sektorskih politika i standarda usluga	MUP	2014	Smanjeno je vrijeme potrebno za pojedinačne inspeksijske kontrole, kao i broj tih kontrola	

INSTITUCIONALNI OKVIR - MONITORING I EVALUACIJA

CILJ	AKTIVNOST	NADLEZNI ORGAN	ROK REALIZACIJE	INDIKATOR USPJEHA	FINANSIJSKA SREDSTVA
Podrška realizaciji Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori	Proširenje nadležnosti Savjeta za regulatornu reformu i unapredjenje poslovnog ambijenta	Vlada CG	2011		100.000 eura
	Kadrovsko i tehničko jačanje MUP I UZK	Vlada CG	2011		50.000 eura

Promocija značaja i efekata reforme javne uprave	Organizovanje okruglih stolova na godišnjem nivou Reklamna kampanja Štampanje brošura i publikacija o toku reformskog procesa	MUP u saradnji sa organima uprave	Kontinuirano – jednom godišnje		50.000 eura
---	---	-----------------------------------	--------------------------------	--	-------------

ZAKLJUČCI

Vlada je na sjednici od _____marta 2011. godine usvojila Strategiju reforme javne uprave za period 2011 – 2016 godine sa Okvirnim akcioni planom za njenu implementaciju, i donijela sljedece zaključke:

- Organi-nosioci pojedinih aktivnosti predviđenih Okvirnim Akcionim planom dužni su da, u polugodišnjem periodu, izvještavaju Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, kao i Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave, o realizaciji tih aktivnosti, preko organa koji za potrebe pomenutih tijela vrše administrativne poslove

- Na prijedlog **Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta** i Kordinacionog tijela za reformu lokalne samouprave, u skladu sa periodičnim Analizama ostvarivanja Strategija Vlada Crne Gore će počev od 2012 godine donositi godišnje Akcione planove sa preciznim aktivnostima, nosiocima, sredstvima za njihovo sprovođenje i eventualno vršiti usaglašavanje odredjenih starteških ciljeva i reviziju pojedinih progmaskih mjera i aktivnosti koji su definisani Staregijom.

- Zadužuje se Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija da do kraja III kvartala urade funkcionalno-instituconalnu Analizu sistema državne uprave u cilju optimizacije organizacije državne uprave i predlože Vladi izmjene i dopune Zakona o državnoj upravi i Uredbe o načlnu rada i organizacije državne uprave.

KOMUNIKACIONE TEZE

Naziv dokumenta	Strategije za reformu javne uprave za period 2011. – 2016. godine sa Okvirnim Akcionim planom za njeno sprovođenje
Nosioci komunikacionih aktivnosti	Lav Lajovic, koordinator Stručnog tima za reformu javne uprave PR Služba Ministarstva finansija
Ključne poruke	<ul style="list-style-type: none"> - Osnovni cilj planiranih reformi je efikasna, profesionalna i servisno orijentisana javna uprava, koja je u funkciji građana i drugih društvenih i privrednih subjekata. - Strategija podrazumjeva mjere i na državnom i na lokalnom nivou, ali i reforme koje se odnose na sistem javnih službi, javnih agencija i drugih organizacija koje vrše javne ovlašćenja. - Racionalizovaće se cjelokupan sistem javne uprave, kroz smanjenje broja organa i agencija, njihovim međusobnim spajanjem ili pripajanjem resornom ministarstvima. - Racionalizacija će se vršiti većom mobilnošću službenika unutar sistema, prirodnim odlivom zaposlenih (penzionisanje i dr.), ali i uz korišćenje socijalnog programa za prekobrojne, ali isključivo na dobrovoljnoj osnovi. - Izmjeniće se propisi kojima se uređuje inspeksijski sistem i formirati jedinstveni organ za poslove inspeksijskog nadzora u oblasti privrede. - Iz Budžeta Crne Gore biće neophodno izdvojiti najmanje 4 miliona eura do 2015. godine, uz obezbjeđenje inostrane tehničke podrške od oko 40 miliona eura.
Efekti	<ul style="list-style-type: none"> - Znatne budžetske uštede, koje će smanjiti učešće javne potrošnje za 1% BDP na godišnjem nivou. - Smanjenje broja zaposlenih za prosječno 7% u državnoj upravi i javnim službama i ustanovama. - Smanjenje učešća fonda zarada u konsolidovanom budžetu za oko 33 miliona eura što predstavlja 1,1% BDP-a. - Znatno efikasniji rad administracije na državnom i lokalnom nivou, kroz smanjenje regulatornog rizika i administrativnog opterećenja za građane i privredu, koje će rezultirati uštedama za od oko 60 miliona eura za narednih 5 godina, odnosno 0,47% BDP-a godišnje. - Planiranom reformom inspekcija, doći će do suzbijanja sive ekonomije i rada “na crno” za oko 25%, što će povećati BDP i budžetske prihode za preko 3%, odnosno skoro 100 miliona eura do 2015. godine.
Novine	<ol style="list-style-type: none"> 1. Normativno zaokruživanje sistema javne uprave u skladu sa Ustavom Crne Gore, 2. Racionalizacija državne uprave, povećanje efikasnosti i uštedu, poboljšanje koordinacije, otvorenost i participaciju građana.

	<p>3. Stabilizacija javnih finansija putem unapređenja jedinstvene politike zarada u javnoj upravi i nagrađivanja prema rezultatima rada, kao i boljeg planiranja i jačanja kontrole utroška budžetskih sredstava.</p> <p>4. Unapređenje službeničkog sistema</p> <p>5. Mjere za jačanje kvaliteta propisa i strateških dokumenata (procjena učinka novih propisa, sprovođenja regulatorne reforme, oblikovanja zakona i strateških dokumenata i bolju koordinaciju javnih politika.</p> <p>6. Unapređenje upravnog postupanja</p> <p>7. Unapređenje sistema elektronskog upravljanja dokumentima</p> <p>8. Funkcionalna reorganizacija inspeksijskog sistema, tj. Koncentracija inspekcija u jedinstveni organ (Biznis Inspektorat)</p>
Rizici	<ul style="list-style-type: none"> - Rezistentnost upravnog sistema na promjene u početnoj fazi procesa reforme; - Globalna ekonomska kriza, koja je uslovlila destabilizaciju javnih finansija i budžetski deficit; - Nepostojanje adekvatnih mehanizama za poboljšanje materijalnog položaja državnih službenika i njihovo stimulisanje za rad; - Nedovoljan broj kreativnog i stručnog kadra; - Percepcija o postojanju korupcije u određenim resorima i na radnim mjestima osjetljivim na pojavu korupcije; - Nepostojanje organizovane i kompetentne naučne institucije koja bi, sa stanovišta stručnog i naučno-metodološkog pristupa, pratila proces i bila podrška i logistika u sprovođenju reforme.
Ciljne grupe	<ul style="list-style-type: none"> - Državni službenici i namještenici i sindikati državnih službenika - Organi i službenici Lokalne samouprave - Gradjani i privrednici koji ostvaruju određena prava u upravnim postupcima i njihove asocijacije (NVO i PKCG, Unija poslodavaca) - Donatori
Relevantnost dokumenta za inostranu javnost	EK - 2. uslov iz Misljenja EK o statusu kandidata
Period realizacije	2011.- 2016. godine
Dodatne napomene	-