

**STRATEGIJA
REFORME JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI
2016-2020**

jul 2016.

S A D R Ź A J

1. UVOD

2. STANJE JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI I KLJUČNI IZAZOVI

2.1. Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave

*Organizacija javne uprave
Pravo na slobodan pristup informacijama
Nadzor nad radom javne uprave*

2.2. Pružanje usluga

*Upravno postupanje
Mjerenje zadovoljstva kvalitetom usluga
(De)birokratizacija / optimizacija procesa
E-uprava*

2.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

*Pravni okvir za službenički sistem
Opseg službeničkog sistema
Razdvajanje političkog i profesionalnog nivoa u organima javne uprave
Merit sistem u zapošljavanju
Stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika i namještenika
Pravičnost i transparentnost zarada i nagrađivanja
Integritet službenika i namještenika
Upravljanje ljudskim resursima u cilju optimizacije broja zaposlenih u
javnom sektoru
Instrumenti za upravljanje ljudskim resursima*

2.4. Razvoj i koordinacija javnih politika

*Uloga Vlade (kapaciteti, strateško planiranje, koordinacija)
Koordinacija procesom EU integracija
RIA (Analiza uticaja propisa)
Učešće javnosti u kreiranju i primjeni javnih politika
Koherentnost pravnog sistema i kvalitet zakona*

2.5. Upravljanje javnim finansijama

*Fiskalna stabilnost i odgovornost
Budžetsko planiranje
Borba protiv sive ekonomije
Kontrola javnih finansija
Državna revizorska institucija
Javne nabavke*

2.6. Posebna pitanja sistema lokalne samouprave

Funkcionalni aspekt sistema lokalne samouprave

Reforma komunalnog sistema

Teritorijalni aspekt sistema lokalne samouprave

Finansijski aspekt sistema lokalne samouprave

2.7. Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost

Strateški dokumenti

Glavni nosilac i druge odgovorne institucije

Koordinacija

3. KLJUČNI PRIORITETI REFORME JAVNE UPRAVE DO 2020

4. CILJEVI REFORME 2016-2020

4.1. Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave

4.2. Pružanje usluga

4.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

4.4. Razvoj i koordinacija javnih politika

4.5. Upravljanje javnim finansijama

4.6. Posebna pitanja sistema lokalne samouprave

4.7. Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost

5. UPRAVLJANJE REFORMOM I KOORDINACIJA

6. MONITORING, EVALUACIJA I IZVJEŠTAVANJE O PRIMJENI STRATEGIJE

1. UVOD

Vlada Crne Gore je u martu 2011. godine usvojila Strategiju reforme javne uprave za period 2011 – 2016. godine (u daljem tekstu: AURUM), sa Okvirnim akcionim planom za njenu implementaciju. AURUM-om su bile obuhvaćene dvije podoblasti javne uprave: državna uprava i lokalna samouprava. Osnovni cilj AURUM-a bio je usmjeren na efikasnu, profesionalnu i servisno orijentisanu javnu upravu u funkciji građana i drugih društvenih i privrednih subjekata. Implementacija AURUM-a bila je, između ostalog, usmjerena na izgradnju zakonodavnog okvira javne uprave u Crnoj Gori i taj cilj je u velikoj mjeri ispunjen. U državi postoji normativni okvir koji je u velikoj mjeri (ali još ne u cjelini) usaglašen sa Evropskim principima dobre javne uprave.

U cilju kontinuiranog nastavka reforme javne uprave, pripremljena je Strategija reforme javne uprave 2016-2020 (u daljem tekstu: Strategija 2016-2020). Strategija 2016-2020 obuhvata cjelokupan sistem javne uprave, koji u Crnoj Gori sačinjavaju državna uprava, lokalna samouprava i organizacije sa javnim ovlaštenjima (organizacije sa vlastitim pravnim subjektivitetom koje vrše određene upravne poslove na osnovu ovlaštenja datog zakonom ili na osnovu zakona). Strategija 2016-2020 se ne odnosi na širi javni sektor (oblast javnog zdravstva, prosvjete, socijalne zaštite, kulture itd.), osim u segmentu kadrovskog planiranja, u kojem nadomiješta Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora. Strategija 2016-2020 prati ključne ciljeve definisane Nacionalnim akcionim planom za implementaciju Strategije razvoja jugoistočne Evrope do 2020, u pogledu stvaranja efikasne javne službe. U tom smislu, jedan od glavnih pokazatelja napretka u ovoj oblasti do 2020. godine, biće poboljšan plasman Crne Gore u Indikatorima dobrog upravljanja Svjetske banke (u odnosu na indeks djelotvornosti vlade).

Uz vladavinu prava i ekonomsko upravljanje, u Strategiji proširenja za 2015. godinu, Evropska komisija je navela reformu javne uprave kao jedan od tri stuba procesa proširenja. Uspostavljanje funkcionalnije javne uprave predstavlja jedan od glavnih izazova procesa evropskih integracija, koji direktno utiče na sposobnost vlada da pružaju javne usluge i podstiču konkurentnost i rast. Stoga, treba uložiti dodatne napore kako bi se javna uprava poboljšala na svim nivoima. Nacionalne strategije predstavljaju ključni dokument čija je obaveza da prepoznaju ključne izazove s kojima se suočavaju države u procesu proširenja prilikom uspostavljanja efektivne i efikasne javne uprave.

Struktura Strategije 2016-2020 slijedi logiku reformskih oblasti onako kako su one postavljene u dokumentu „Principi javne uprave”, koji je izradila SIGMA¹. Naime, ti principi predstavljaju standarde tzv. „mekanog akija” (*soft acquis*) i služe kao okvir za procjenu stanja i napretka u javnoj upravi. Iz tog razloga, „Principi javne uprave” uzeti su kao orijentir prema kome će se usmjeravati dalje aktivnosti na reformi javne uprave u Crnoj Gori. Reforma javne uprave biće prioritarno usmjerena na poboljšanje konkurentnosti privrede i kvaliteta života građana Crne Gore, a ujedno i na ispunjavanje uslova za članstvo u EU. Reformske oblasti iz Strategije 2016-2020 odnose se na sve segmente javne uprave (državna uprava, lokalna samouprava, organizacije sa javnim ovlaštenjima), dok su specifičnosti lokalne samouprave, koje

¹ Program za unapređenje uprave i menadžmenta koji predstavlja zajedničku inicijativu OECD i Evropske komisije

se tiču njenog teritorijalnog, funkcionalnog i finansijskog položaja, dodatno razrađene u posebnom poglavlju.

Strategija 2016-2020 proizilazi iz ocjena stanja koje su prikazane u Analizi efekata sprovođenja AURUM-a, koju je Vlada usvojila na sjednici od 11. juna 2015. godine. Analizirajući dostupne podatke, generalno se konstatuje da su realizovane značajne aktivnosti u ostvarivanju ciljeva definisanih AURUM-om, ali i da su postignuti ograničeni efekti. Takođe, Strategija 2016-2020 proizilazi iz izvještaja SIGMA-e² i relevantnih strateških dokumenata na nacionalnom nivou (Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 (PFM), Pravci razvoja Crne Gore 2015-2018, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2016-2018, Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2016-2018, Strategija daljeg razvoja unutrašnje kontrole u javnom sektoru (PIFC) 2013-2017, Strategija za informaciono komunikacione tehnologije, Strategija za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika 2015-2018 i sl.).

U Strategiji 2016-2020 inkorporirani su ciljevi iz Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora 2013-2017, koji se odnose na unaprijeđenje planiranja i standardizaciju politika zarada u javnom sektoru, u skladu sa fiskalnim kapacitetima ekonomije i unaprijeđenje efikasnosti, produktivnosti i poboljšanje kvaliteta usluga. Kada su u pitanju ciljevi iz Plana koji se odnose na smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru i unaprijeđenje kadrovskog planiranja, Strategijom 2016-2020 su isti redefinisani, zbog potrebe unaprijeđenja upravljanja ljudskim resursima, utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih i uspostavljanja efektivnog sistema za praćenje i ograničavanje broja zaposlenih, kao i mjerenja kvaliteta njihovog rada. Akcioni plan Strategije 2016-2020 ne sadrži aktivnosti za sprovođenje PIFC strategije i PFM, jer za ova strateška dokumenta postoje posebni AP (AP PIFC i AP PFM), koji će se sprovoditi u isto vrijeme, a koji su ujedno usaglašeni sa Strategijom 2016-2020.

Dokument je fokusiran na odabir prioritetnih ciljeva, od čijeg ispunjavanja se očekuje da u značajnoj mjeri doprinesu unaprijeđenju stanja javne uprave u Crnoj Gori. Obim i dinamika aktivnosti utvrđeni su realno, uvažavajući specifičnosti Crne Gore, kao male države, koja ima ograničene kapacitete na svim nivoima javne uprave. Stoga, upravni aparat u Crnoj Gori treba da teži ka većem stepenu efikasnosti i racionalnosti, u skladu sa demografskim i društvenim karakteristikama države.

Sastavni dio Strategije 2016-2020 je Akcioni plan za njeno sprovođenje za 2016. i 2017. godinu i koji sadrži sve neophodne elemente za uspješno upravljanje procesom reforme (ciljeve, aktivnosti, rokove, indikatore, potrebna finansijska sredstva). Realizacija pojedinih aktivnosti, gdje je to bilo neophodno i moguće, okvirno je planirana i za period 2018-2020. godine. Takođe, Akcioni plan služi kao osnova za upravljanje sredstvima obezbjeđenim kroz različite vidove instrumenata međunarodne finansijske podrške, ali i planiranje sredstava u budžetu Crne Gore.

U pripremi Strategije 2016-2020 primjenjivao se sljedeći metodološki pristup:

- Polazne osnove u izradi Strategije 2016-2020 su date u Analizi efekata sprovođenja AURUM-a, izvještaju SIGMA-e i već pomenutim relevantnim strateškim dokumentima na nacionalnom nivou;

² *Baseline Monitoring of PAR in Montenegro, 2015.*

- Struktura Strategije 2016-2020 odgovara strukturi reformskih oblasti iz Principa javne uprave, koji predstavlja osnovni evropski okvir za ocjenu stanja i napretka u reformama javne uprave država kandidata i potencijalnih kandidata. Pored toga, dodato je posebno poglavlje koje se, pored ostalih, odnosi na oblast lokalne samouprave;
- Strategija 2016-2020 se fokusira na prioritetne ciljeve koji proizilaze iz ocjene stanja u pomenutim dokumentima. Prioritetne oblasti birane su na osnovu dugačke liste tema, koje pokrivaju sva pitanja u okviru reforme javne uprave. Fokusiranje na prioritete ne znači da će se u svim drugim oblastima razvoj zaustaviti. Naprotiv, stalna poboljšanja su potrebna u svim oblastima, a pravac tih poboljšanja određuju Principi javne uprave, kroz zahtjeve, standarde i indikatore;
- Ciljevi su određeni na takav način da su usmjereni prema realnim efektima, u smislu boljeg funkcionisanja javne uprave, a ne prema aktivnostima i proizvodima (propisima i drugim dokumentima);
- Sve ciljeve prate konkretni i mjerljivi indikatori uspješnosti koji će omogućiti da se godišnje sprovodi monitoring napretka u pogledu ostvarivanja zacrtanih ciljeva;
- Strategija 2016-2020 sadrži pokazatelje koji su direktno povezani sa konkretnim ciljevima i fokusirani na ishode (*outcome*), gdje god je to moguće. Akcioni plan sadrži indikatore koji su direktno povezani sa aktivnostima koje je potrebno preduzeti radi ispunjavanja ciljeva utvrđenih Strategijom 2016-2020 i koji se, uglavnom, fokusiraju na aktivnosti i proizvode (*output*). Aktivnosti su dalje razrađene u podaktivnosti, definisane su odgovorne institucije i obezbijeđena finansijska procjena za realizaciju pojedinih aktivnosti;
- Metodologija za indikativnu procjenu troškova fokusira se na dodatne troškove. Određen broj aktivnosti iz Akcionog plana biće realizovan kao dio redovnih poslova državnih organa, za čije vršenje nijesu potrebna dodatna sredstva osim onih koja su u budžetu već opredijeljena za zarade službenika koji vrše te poslove. Troškovi su dati za period realizacije Akcionog plana 2016-2017. godine. Prepoznate su potrebe za dodatnim troškovima za sljedeće četiri kategorije:
 1. Troškovi aktivnosti u kojima su ugovorene usluge sa spoljnim subjektima (NVO, konsultantske kompanije), a sredstva su obezbijeđena u budžetu;
 2. Troškovi aktivnosti u kojima su ugovorene usluge sa spoljnim subjektima (NVO, konsultantske kompanije, Twinning ili TAIEK projekti), a sredstva su obezbijeđena od strane Evropske komisije ili drugih donatora;
 3. Jednokratni ili privremeni troškovi administracije (npr. organizacija konferencije, privremeno zapošljavanje IT eksperta u ministarstvu, iznajmljivanje prostorija za namjenske ekspertske grupe);

4. Stalni troškovi u kojima je potreban dodatni budžet (npr. zapošljavanje dodatnih službenika).

Proces izrade Strategije 2016-2020 otpočeo je krajem 2014. godine, kada je pristupljeno izradi Analize efekata implementacije AURUM-a. U saradnji sa SIGMA/OECD ekspertima i kroz neposredne konsultacije sa svim institucijama, a na bazi nalaza iz Analize, Ministarstvo unutrašnjih poslova izradilo je listu mogućih prioriteta reforme javne uprave do 2020. godine. Ta lista, u sebi je sadržala i opis postojećeg stanja, prepoznate ciljeve buduće reforme, kao i indikatore uspješnosti. Nakon pripreme liste prioriteta reforme javne uprave do 2020. godine, rješenjem ministra unutrašnjih poslova formalno je, u julu 2015. godine, obrazovana međusektorska Radna grupa, čiji zadatak je bio izrada Strategije 2016-2020. U sastav Radne grupe, pored predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, imenovani su i predstavnici Ministarstva finansija, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Uprave za kadrove, Zajednice opština Crne Gore, kao i predstavnik NVO „Institut alternativa”.

Složenost i obuhvat novog strateškog dokumenta zahtijevao je da Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao nosilac aktivnosti na njenoj izradi, uključi širu stručnu javnost, što je rezultiralo potrebom da se javne konsultacije organizuju u različitim fazama pripreme ovog dokumenta. Ministarstvo unutrašnjih poslova je 12. juna 2015. godine objavilo javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključi u postupak pripreme Strategije 2016-2020 i ostavilo rok od 20 dana za slanje inicijativa, predloga i sugestija. Postupak konsultovanja je sproveden u skladu sa javnim pozivom³.

U periodu od 3. avgusta do 2. oktobra 2015. godine, sproveden je postupak javne rasprave o prvoj verziji Nacrta strategije. U okviru javne rasprave održan je okrugli sto u Podgorici 21. septembra 2015. godine, na kojem je prisustvovalo oko 30 učesnika, predstavnika državnih organa, nevladinog sektora i druge zainteresovane javnosti.

Po završetku javne rasprave Radna grupa je, na osnovu prihvaćenih sugestija, inovirala tekst dokumenta i pripremila AP. Tekst Nacrta strategije razmatran je na sjednicama Koordinacionog tijela za praćenje sprovođenja Strategije reforme javne uprave i Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora i Koordinacionog tima za reformu lokalne samouprave, 13. novembra 2015. godine, a nakon toga je inoviran i upućen na mišljenje SIGMA/OECD ekspertima.

Poziv za dodatnim javnim konsultacijama, objavljen je 9. decembra 2015. godine, u trajanju od 15 dana.

Nakon sprovedenih dodatnih konsultacija, na osnovu prispjelih predloga zainteresovane javnosti i mišljenja EK i SIGMA/OECD, dodatno je unaprijeđen tekst Nacrta strategije i Akcionog plana.

U periodu do juna 2016. godine tekst strategije i AP je usaglašavan u skladu sa komentarima EK.

³ U ovoj fazi samo je predstavnik Fakulteta za državne i evropske studije dostavio predlog.

2. STANJE JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI I KLJUČNI IZAZOVI

2.1. Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave

Organizacija javne uprave

Osnov organizacije sistema državne uprave u Crnoj Gori čine ministarstva koja vrše poslove predlaganja unutrašnje i vanjske politike, vođenja razvojne politike, normativne djelatnosti, upravnog nadzora i druge poslove sa strateškim i razvojnim sadržajem, dok 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 danas čine 55 organa (16 ministarstava i 39 drugih organa uprave, od kojih su većina - 23 organa uprave u sastavu ministarstava). Ovo je rezultat reforme iz 2012. godine, kada je dio organa uprave dobio status organa uprave u sastavu ministarstva. Očekivanja od uvođenja i implementacije novog instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“ svodili su se na smanjenje broja samostalnih organa državne uprave, bolju funkcionalnu povezanost između organa uprave i resornih ministarstava, jačanje odgovornosti i efikasnosti u njihovom radu. Međutim, ukupan broj organa državne uprave, računajući i organe uprave u sastavu ministarstava, porastao je u proteklom periodu, što predstavlja negativan trend u odnosu na ono što je bilo planirano. Još uvijek nije sprovedena sistematska analiza u pogledu funkcionalnih i finansijskih efekata implementacije instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“, zbog čega se jedna od aktivnosti u narednom periodu upravo odnosi na izradu ove analize.

Jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori vrše poslove iz okvira sopstvenog djelokruga, kao i poslove državne uprave koji im se mogu zakonom prenijeti, odnosno propisom Vlade povjeriti, a što je prepoznato i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Sistem lokalne samouprave je organizovan tako da postoje organi lokalne samouprave (predsjednik opštine i skupština opštine), kao i organi lokalne uprave (uprave, sekretarijati, direkcije i sl.). Pored toga, jedinice lokalnih samouprava su, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, autonomne u određivanju sopstvene unutrašnje organizacije, kako bi je prilagodili lokalnim potrebama i obezbijedili efikasnu upravu na lokalnom nivou.

Sa aspekta konzistentnosti sistema javne uprave, poseban problem predstavlja položaj organizacija sa javnim ovlaštenjima u pravnom sistemu Crne Gore (javne agencije, javni fondovi, javne ustanove). Osnovni nedostaci odnose se na raznolikost u njihovom statusu i funkcionisanju, kao i nedovoljnu kontrolu nad zakonitošću i cjelishodnošću njihovog rada. Uz podršku SIGMA-e, radi se na pripremi Predloga analize položaja organizacija sa javnim ovlaštenjima, koja će poslužiti kao osnov za jasnije definisanje njihovog položaja u crnogorskom upravnom sistemu, kao i u pripremi jasne i pregledne tipologije organizacija sa javnim ovlaštenjima.

Organizacije sa javnim ovlaštenjima na lokalnom nivou definisane su Zakonom o lokalnoj samoupravi pod jedinstvenim nazivom „javne službe“. U te službe spadaju ustanove, privredna društva i drugi oblici organizovanja koje osniva opština u cilju pružanja javnih usluga. Zakonom je, takođe, propisan način vršenja upravnog nadzora nad njihovim radom.

Dodatni pritisak, koji uslovljava povećanje broja organa, dolazi iz procesa pridruživanja EU. Tako se u praksi, za vršenje novih i funkcionalno nezavisnih poslova, najčešće osnivaju novi organi.

Strukture upravljanja u organima javne uprave su, generalno, dobro postavljene, ali je potrebno dalje unaprijeđenje sistema unutrašnjih finansijskih kontrola koje je neodvojivo od reformi koje se odnose na planiranje i izvještavanje, budžetski proces, računovodstvo, kao i proces unaprijeđenja i jačanja odgovornosti rukovodilaca. Trenutno postoje značajne razlike u okviru rukovodećeg kadra, u vezi sa nadležnošću za odlučivanjem. U principu, linije odgovornosti su jasne i postoji visok stepen nadležnosti u procesu odlučivanja, kada su u pitanju direktori samostalnih organa uprave. Unutar ministarstava, generalni direktori su direktno odgovorni za usmjeravanje politike u određenoj oblasti, ali im nedostaju praktični alati za upravljanje resursima (npr. često ne znaju iznos sredstava koji je na raspolaganju organizacionoj cjelini kojom rukovode).

Pravo na slobodan pristup informacijama

Dostupnost informacija koje su u posjedu organa veoma je važan mehanizam odgovornosti u odnosu uprave prema građanima. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama iz 2012. godine uređena su pitanja od značaja za način i postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Zakon daje veoma velike mogućnosti za slobodan pristup informacijama i predstavlja dobar okvir za ostvarivanje ovog prava. Zakon predviđa i proaktivni pristup informacijama, a odnosi se na listu dokumenata odnosno informacija koje je svaki organ vlasti obavezan da objavi na svojoj internet stranici.

Instanciona kontrola odluka organa uprave o zahtjevu za slobodan pristup informacijama u nadležnosti je Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Savjet Agencije ima ovlaštenje da u meritumu odlučuju po žalbama, što je jasan mehanizam zaštite prava na slobodan pristup informacijama čime se skraćuje rok odlučivanja i dostavljanja traženih informacija.

U oblasti slobodnog pristupa informacijama evidentni su sljedeći problemi:

- ✓ nedovoljna obaviještenost obveznika zakona o obavezama, pogotovu u dijelu obaveze proaktivnog objavljivanja informacija i davanja informacije od strane organa koji tu informaciju ne posjeduje,
- ✓ često „ćutanje uprave” u postupcima po zahtjevima za slobodan pristup informacijama;
- ✓ visoki troškovi za podnosiocima zahtjeva u vezi sa kopiranjem informacija
- ✓ nedovoljno upoznata javnost o pravu na slobodan pristup informacijama;
- ✓ nedovoljna obučenost službenika u organima koji vrše poslove u ovoj oblasti i slabi administrativno-tehnički kapaciteti Agencije.

Problem predstavlja i porast broja žalbi protiv organa, naročito ako se imaju u vidu kapaciteti ove Agencije.

U cilju prevazilaženja navedenih problema, neophodno je izmijeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama i osnažiti njegovo primjenu, kroz jačanje

kapaciteta zaposlenih u Agenciji i službenika u organima koji rade na ovim poslovima.

Organi još uvijek ne ispunjavaju na zadovoljavajući način obavezu iz Zakona koja se odnosi na proaktivno objavljivanje informacija, pa je u narednom periodu fokus potrebno usmjeriti i na unaprjeđenje stanja u toj oblasti.

Nadzor nad radom javne uprave

Rad organa državne i lokalne uprave u Crnoj Gori podliježe nadzoru na više nivoa⁴. Nadzor nad zakonitošću rada organa državne uprave vrše ministarstva. Inspekcijski nadzor uređuje se posebnim zakonom, a vrši ga organ uprave nadležan za poslove inspekcijskog nadzora – Uprava za inspekcijske poslove, osim u oblastima državne uprave, oporezivanja, odbrane i bezbjednosti, zaštite i spašavanja, prevoza opasnih materija i eksplozivnih materija i sigurnosti i bezbjednosti saobraćaja, kao i sigurnosti i bezbjednosti vazdušnog saobraćaja. Uprava za inspekcijske poslove, kao organ uprave koji vrši poslove inspekcijskog nadzora u većini upravnih oblasti, ne raspolaže jedinstvenim informacionim sistemom. Ovim se nameće pitanje jednoobraznog postupanja inspektora i praćenja njihovog rada. Analiza nadležnih ministarstava je takođe otežana, usljed nedostatka organizovanih podataka iz inspekcijskih službi. U narednom periodu neophodno je analizirati efekte uspostavljanja jedinstvenog organa za poslove inspekcijskog nadzora u većini upravnih oblasti. Takođe, prepoznata je potreba jačanja kadrovskih kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove, što je u dijelu evropske integracije Crne Gore predviđeno Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji za period 2016-2018 (PPCG) i to za 2017. i 2018. godinu, dok su potrebe ove uprave za one upravne oblasti koje nijesu predmet PPCG, za 2017. godinu, date u Akcionom planu koji je sastavni dio ove strategije.

U oblastima državne uprave, djelovanje upravne inspekcije, kao sistema unutrašnje inspekcijske kontrole, od krucijalnog je značaja za unaprijeđenje zakonitosti u radu organa državne uprave. Upravna inspekcija sastavni je dio Ministarstva unutrašnjih poslova i, u ovom trenutku, raspolaže sa ograničenim kadrovskim i tehničkim kapacitetima. U cilju unaprijeđenja normativnih pretpostavki za rad upravne inspekcije, Vlada Crne Gore, na sjednici od 5. marta 2015. godine, utvrdila je Predlog zakona o upravnoj inspekciji, koji je u skupštinskoj proceduri. U narednom periodu neophodno je ojačati kadrovske kapacitete upravne inspekcije, kako bi se doprinijelo njenom proaktivnijem pristupu u radu.

Nadležni državni organi vrše nadzor nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave u skladu sa zakonom. Vlada može: razriješiti predsjednika opštine ukoliko duže od šest mjeseci ne vrši svoje nadležnosti; raspustiti skupštinu opštine, ukoliko duže od šest mjeseci ne održava sjednice, ne izvršava odluke nadležnih sudova ili ne izvršava zakonom utvrđene obaveze; obustaviti od izvršenja propis ili opšti akt predsjednika ili skupštine opštine, ako smatra da nije u skladu sa Ustavom i zakonom. Pored navedenog, ministarstvo, odnosno samostalni organi uprave kontrolišu da li se u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova postupa u skladu sa zakonom i predlaže odgovarajuće mjere. Pitanje nadzora nad lokalnom upravom

⁴ Vršenje upravnog nadzora, prema Zakonu o državnoj upravi, obuhvata: 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata; 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova; 3) inspekcijski nadzor.

uređeno je na različite načine. Neke vrste tog nadzora, naročito zbog razlika u ovlaštenjima izvršnih organa na državnom i lokalnom nivou, kao i terminoloških razlika, karakterišu nejasnoće, što upućuje na potrebu utvrđivanja zakonskih rješenja koja će omogućiti njihovu jednoobraznu primjenu u svim jedinicama lokalne samouprave.

Neposrednu sudsku kontrolu uprave ostvaruje Upravni sud, u upravnom sporu. Upravni sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i zakonitosti drugog pojedinačnog akta kada je to zakonom određeno. Procenat poništenih odluka organa uprave, od strane Upravnog suda, je visok(preko 50%). Količina zaostalih neriješenih predmeta nije kritična, ali ima prostora za dalje unaprijeđenje rada. Upravni sud uglavnom odlučuje o zakonitosti osporenih upravnih rješenja i poništava one za koje utvrdi da nijesu u skladu sa zakonom, a u principu ne odlučuje o meritumu predmeta. To samo po sebi nije problem, pošto uloga suda nije da djeluje kao zamjena za administraciju, ali postaje problem kad administracija ponovo donosi isto ili slično rješenje. Takva praksa je dovela do toga da jedan broj predmeta stalno putuje od administracije do suda i nazad. Kod navedenog, za očekivati je da će donošenje novog Zakona o upravnom sporu, koji je u skupštinskoj proceduri, doprinijeti uspostavljanju efikasnijeg sistema javne uprave, s obzirom da upravni spor predstavlja pravni mehanizam sudske kontrole uprave i efikasno sredstvo za obezbjeđivanje zakonitosti rada uprave i zaštitu prava i interesa građana.

Praksa Upravnog suda, po kojoj upravni sporovi prosječno traju šest mjeseci, negativno utiče na kvalitet ostvarivanja prava građana, u kom pravcu bi, u susret primjeni novih zakonskih rješenja, trebalo preduzimati aktivnosti na smanjenju prosječnog trajanja upravnih sporova. Takođe, praksa Upravnog suda, po kojoj Upravni sud u principu ne odlučuje o meritumu predmeta, negativno utiče na kvalitet ostvarivanja prava građana, pa je, nakon donošenja novog Zakona o upravnom sporu koji prati novine predviđene novim Zakon o upravnom postupku, neophodno analizirati njegovu primjenu sa aspekta sudske zaštite i pratiti prosječno trajanje upravnih sporova.

U parlamentarnom sistemu vlasti u Crnoj Gori Skupština može izglasati nepovjerenje Vladi, što predstavlja instrument političke kontrole koju Skupština ima u odnosu na Vladu. Konsultativno saslušanje predstavlja jedan od kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore koji pruža mogućnost da se građani po pozivu uključe u rad skupštinskih odbora ili da sami pokrenu inicijativu za saslušanje. Građani mogu preko nevladinih organizacija da pokrenu inicijativu za konsultativno saslušanje skupštinskim odborima. Konsultativna saslušanja pružaju mogućnost građanima da učestvuju u diskusijama skupštinskih odbora od značaja za razvoj zajednice. Posebno je značajna mogućnost da se uključe pojedinci i organizacije koji su stručnjaci za pojedinačne oblasti, a ne pripadaju političkim partijama. Takođe, ovim instrumentom je otvorena mogućnost učešća predstavnicima poslovnog sektora i građana koji su direktno pogođeni primjenom određene politike, što je važno za donošenje rješenja koja odgovaraju stvarnim potrebama društva.

Kao mehanizam kontrole nad radom uprave, značajno je pomenuti i djelovanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman). Posljednje izmjene Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, obezbijedile su mogućnost širokih konsultacija Predsjednika Crne Gore sa stručnjacima i NVO sektorom prilikom

predlaganja kandidata za imenovanje Zaštitnika. Građani se mogu obratiti Zaštitniku kada smatraju da su njihova prava i slobode povrijeđeni aktom, radnjom ili nepostupanjem: državnog organa (suda, Vlade, ministarstva, uprave, agencije); organa lokalne samouprave (opštinskog organa); javne službe i drugog nosioca javnih ovlaštenja (zdravstvene i obrazovne ustanove, javnog preduzeća i drugog pravnog lica koje vrši javna ovlaštenja).

2.2. Pružanje usluga

Upravno postupanje

Ministarstvo unutrašnjih poslova odgovorno je za reformu upravnog postupka, a Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije zaduženo je za razvoj eUprave. U cilju pružanja kvalitetnijih upravnih usluga od strane javne uprave potrebna je dodatna koordinacija između organa.

Novi Zakon o upravnom postupku („Službeni list CG”, br. 56/14 i 20/15), čija primjena počinje 1. jula 2017. godine, servisno je orijentisan ka korisnicima upravnih usluga, a kroz brojne novine⁵ usaglašen je sa najboljim uporednim praksama u ovoj oblasti. Uspješna implementacija novih zakonskih rješenja zavisice od ispunjavanja određenih preduslova, koji se odnose, prije svega, na obuku službenika koji vode upravni postupak, usaglašavanje Zakona o upravnom sporu sa ZUP-om, kao i na harmonizaciju pravila postupaka u posebnim zakonima, koji proces je u toku. Takođe, podizanje svijesti kod građana o obimu prava koja im pruža novi Zakon o upravnom postupku biće veoma važno za njegovu uspješnu implementaciju. Nakon početka primjene zakona, njegovo sprovođenje će zahtijevati pažljivo praćenje i blagovremeno reagovanje na potencijalne nedostatke na koje ukaže praksa.

Mjerenje zadovoljstva kvalitetom usluga

Zadovoljstvo korisnika javnim uslugama koje pružaju organi još uvijek se ne mjeri redovno. Ovo predstavlja smetnju za adekvatnu procjenu nivoa kvaliteta usluga, sa stanovišta građana i preduzeća. Ne prate se podaci koji se tiču upravnih postupaka i pružanja usluga, tako da nije moguće procijeniti prosječno/očekivano vrijeme za donošenje nekog rješenja ili pružanje usluge. Nije obezbijeđen sveobuhvatan i IT podržan sistem za praćenje kvaliteta i blagovremenosti usluga. Nije uspostavljen sistematski pristup, niti promovisanje alata za upravljanje kvalitetom kakvi su ISO, EFQM ili CAF.

Mjerenje zadovoljstva korisnika usluga treba proširi na sve vrste usluga koje pruža državna uprava i lokalna samouprava, a ne samo na one koje podrazumijevaju upravno rješavanje.

⁵ Proširenje polja primjene ZUP-a, osim upravnog akta i na druge upravne aktivnosti; definisanje upravne stvari; uvođenje instituta upravnog ugovora; uvođenje instituta „one stop shop”; uspostavljanje delegacije nadležnosti kao pravila, pa lice koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt (ovlašćeno službeno lice); omogućavanje elektronske komunikacije; uvođenje dužnosti drugostepenog organa da, kada poništi prvostepeno rješenje, sam riješi upravnu stvar - ne vraćajući predmet prvostepenom organu, koja novina je usmjerena na suzbijanje najvećeg problema u praksi upravnog rješavanja u Crnoj Gori - tzv. „ping-pong” efekta.

(De)birokratizacija / optimizacija procesa

Postoji ogroman prostor za unaprijeđenje u oblasti pojednostavljenja procesa i blagovremenog pružanja usluga. Organi uprave još uvijek traže od građana i preduzeća da podnose dokumenta o podacima koji postoje u zvaničnim evidencijama. Novi ZUP uvodi opšti princip razmjene podataka između organa po službenoj dužnosti, ali bi i nakon početka primjene ZUP-a mnoga posebna pravila mogla ostati na snazi. Zbog toga posebnu pažnju i nakon početka primjene ZUP-a treba posvetiti eliminisanju drugačijih pravila u posebnim propisima. U praksi, potrebno je da postoji sistem bezbjedne i pouzdane razmjene podataka između organa, da bi se ovaj princip primjenjivao.

Crna Gora je dobro rangirana u istraživanju Svjetske banke o lakoći poslovanja, *Doing Business*, gdje se nalazi na 46. mjestu, ali uglavnom na osnovu lakoće dobijanja kredita, a ne toliko na osnovu pojednostavljenih administrativnih procedura (kad je riječ o osnivanju preduzeća, nalazi se na 56., a kad je riječ o građevinskim dozvolama na 91. mjestu⁶). Pojednostavljenje se djelimično rješava kroz RIA, ali u ovom trenutku se izrada većine RIA-a više svodi na zadovoljavanje formalnih procedura, nego na analitičko sagledavanje uticaja na administrativna opterećenja za građane i privredu. „Giljotina propisa” je otpočela da se realizuje prije sedam godina, ali nije u potpunosti implementirana.

E-uprava

Po istraživanju Ujedinjenih Nacija (UN eGovernment Survey 2014), Crna Gora je na listi ranga svjetskog razvoja eGovernmenta na 45. mjestu, što je čini najbolje rangiranom zemljom Zapadnog Balkana. Stepen razvijenosti registara i digitalne infrastrukture pruža odlične mogućnosti za dalja unaprjeđenja.

Ključni elektronski registri (centralni registar stanovništva, registar privrednih subjekata, registar imaoaca prava na nepokretnost) su uspostavljeni, ali je interoperabilnost još u pripremi. Postoji inovirani Nacionalni okvir za interoperabilnost, a u Zakonu o elektronskoj upravi se preciziraju jasni rokovi za uvođenje jedinstvenog informacionog sistema za razmjenu podataka između državnih registara.

Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije je uspostavilo projekat Portala eUprave, kao elektronski šalter za pristup uslugama administracije na lokalnom i državnom nivou, a koji je dostupan na web adresi www.euprava.me, što je i definisano Zakonom o elektronskoj upravi („Službeni list CG”, broj 32/14). Saglasno članu 24 Zakona o elektronskoj upravi, svi organi su dužni da, u cilju stvaranja mogućnosti za podnošenje podnesaka preko portala E-uprave, za taj portal pripreme odgovarajuće aplikativno rješenje, za prijem svih vrsta podnesaka koji se tom organu mogu podnijeti u elektronskoj formi. S obzirom da je na portalu za sada dostupan 141 servis, od čega je samo jedan pravi one-stop-shop servis, potrebno je narednom periodu (2016-2020) realizovati što više ovakvih servisa, odnosno obezbijediti punu implementaciju Zakona o elektronskoj upravi. Mehanizam sistematskog praćenja postoji i pokazuje da državni organi nisu dovoljno ažurni u dostavljanju zakonom

⁶ Izvještaj Svjetske banke za 2014. godinu.

propisanih podataka. Ovo predstavlja još jedan problem u stvaranju funkcionalnije eUprave.

Dosadašnji razvoj elektronske uprave karakteriše otpor administracije prema promjenama, zbog čega je i donijet Zakon o elektronskoj upravi, sa namjerom da kroz zakonsku normu obezbijedimo veći progres u ovoj oblasti. Iako je pomenuti Zakon jasan, u smislu da su sve usluge morale biti dostupne elektronski do februara 2016. godine, postavljanje on-line usluga ne napreduje željenom dinamikom. Koncept elektronske uprave, uz dostupne tehničke i normativne pretpostavke, treba bazirati na servisima (uslugama) koji su potrebni velikom broju građana. Za sve institucije koje će pružati elektronske usluge na Portalu predviđeno je održavanje obuka. U svim institucijama će biti određeni administratori, čiji je osnovni zadatak da u saradnji sa glavnim administratorom (MIDT) nadgleda i vrši administraciju e-usluga koji se odnose na tu instituciju. Obuke su interaktivnog tipa, sa detaljnim objašnjenjem uloga koje je Portal prepoznao kroz sistem.

Iako se realizuje projekat eDMS-a, koji se odnosi na uspostavljanje sistema elektronskog upravljanja dokumentima u ministarstvima i Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, još uvijek u sklopu javne uprave dominiraju komunikacije putem dokumenata u papiru. eDMS je dio Zakona o elektronskoj upravi, a za sada, u punom kapacitetu funkcioniše u devet ministarstava, iako je produkcija uspostavljena u svim ministarstvima. Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona sprovodi Uprava za inspekcijske poslove, preko Inspekcije za usluge informacionog društva koja, shodno zaključku Vlade, tromjesečne izvještaje o nadzoru u ovoj oblasti dostavlja MIDT-u.

Ispunjavanje ciljeva, uz puno poštovanje navedenih principa, kroz maksimalnu upotrebu savremenih informacionih tehnologija, može unaprijediti efikasnost rada javnog sektora, efikasnosti rada zaposlenih, smanjiti biznis barijere i sl. Jedinostveni informaciono sistem za razmjenu podataka treba da omogući efikasnije postupanje organa odnosno pribavljenje dokumenata po službenoj dužnosti kroz sistem.

2.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Pravni okvir za službenički sistem

Kako bi se otklonili nedostaci u oblasti službeničkog sistema u Crnoj Gori, prepoznati u AURUM-u i Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji (novembar 2010. godine), 2011. godine donijet je Zakon o državnim službenicima i namještenicima (čija je primjena otpočela 1. januara 2013. godine)⁷. Ovim zakonom, pored ostalog, uspostavljen je drugačiji sistem selekcije kadrova u državnim organima utemeljen na „merit principu“, cjelovitije su uređena pitanja u vezi sa pravima, obavezama i integritetom državnih službenika i namještinika, ojačana je radno-pravna zaštita lica koja prijavljuju sumnju na korupciju u državnim organima i podignut nivo odgovornosti za kvalitet vršenja poslova u državnom organu. Ojačana je uloga Uprave za kadrove, dok nadzor nad sprovođenjem zakona vrši Ministarstvo unutrašnjih poslova, preko upravne inspekcije. Ovakva podjela nadležnosti nameće

⁷ Na osnovu novog Zakona donijeto je 14 podzakonskih akata, čime je zaokružen normativni okvir u oblasti službeničkog sistema.

potrebu za koordinacijom na svakodnevnoj bazi, koja je u posljednjih nekoliko godina intenzivirana, imajući u vidu zakonom propisanu obavezu Uprave da, u slučaju uočenih nezakontosti i nepravilnosti u sprovođenju zakona, obavijesti nadležni inspekcijski organ.

Opseg službeničkog sistema

Zakon o državnim službenicima i namještenicima primjenjuje se na zaposlene u državnim organima. Takođe, proširena je i primjena ovog zakona na zaposlene u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada i Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, kao i na zaposlene u drugim organima, regulatornim i nezavisnim tijelima, ako je to propisano posebnim zakonom.

Na lokalnom nivou, Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da se u pogledu pravnog statusa lokalnih funkcionera, lokalnih službenika i namještenika shodno primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

Agencije i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja imaju svojstvo pravnog lica javnog prava, a njihovi zaposleni nemaju status državnih službenika u smislu Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Zbog toga se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u ovim organizacijama iz rada, primenjuje Zakon o radu, kao opšti propis iz te oblasti.

Problem ograničenog opsega shodne primjene propisa o pravnom statusu državnih službenika i namještenika na pravni status lokalnih službenika i namještenika definisan važećim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i drugim propisima stvara višestruke teškoće u rješavanju brojnih spornih pitanja koja se odnose na nadležnosti i ovlašćenja pojedinih organa i drugih subjekata u izvršavanju nekih obaveza, kao što su donošenje kadrovskog plana, vođenja centralne kadrovske evidencije, utvrđivanja liste kandidata za disciplinsku komisiju i sl. Usljed navedenih problema, Vlada je, sa ciljem da se ovi problemi prevaziđu, utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, koji se nalazi u skupštinskoj proceduri.

Razdvajanje političkog i profesionalnog nivoa u organima javne uprave

Donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima stvoren je normativni okvir koji omogućava dosljedno sprovođenje profesionalizacije i depolitizacije u obavljanju poslova u državnim organima. Paralelno sa donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima, u julu 2011. godine, usvojene su izmjene i dopune Zakona o državnoj upravi, kojima su stvoreni uslovi da se imenovanje starješina organa uprave vrši na osnovu javnog konkursa, kao i za druga rukovodeća lica, u smislu Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Uspostavljen je institut "državnih sekretara" u ministarstvima, čime je stvoren dodatni mehanizam za osnaživanje sistema upravljanja i političke koordinacije u okviru ministarstava. Prema izvještaju SIGMA-e, starješine organa su van državne službe i nije jasna granica između političkih imenovanja i izbora profesionalnih službenika, što će predstavljati izazov u narednom periodu. Kako za starješine organa nijesu propisane jasne

procedure selekcije, to je neophodno utvrditi model kompetencija⁸ za ovu kategoriju službenika, kao i precizne procedure koje se odnose na utvrđivanje načina, oblika i kriterijuma provjere sposobnosti, koje će dodatno doprinijeti profesionalizaciji državne službe.

Pozicije starješina organa uprave dostupna su svim zainteresovanim kandidatima koji ispunjavaju uslove konkursa, baš kao i pozicije u okviru kategorije visokog rukovodnog kadra. Prema važećem pravnom okviru, smanjen je politički uticaj pri donošenju odluka o imenovanju, odnosno postavljenju ovih lica, jer se čitav proces odvija transparentno i po unaprijed propisanim uslovima i procedurama. Ipak, procedure selekcije za ove pozicije su manje složene od onih koje važe sa ostale službenike.

Kada su u pitanju službeničke pozicije koje pripadaju kategoriji visokog rukovodnog kadra (sekretar i generalni direktor u ministarstvu, pomoćnik starješine organa uprave i pomoćnik starješine službe i dr.), Zakon o državnim službenicima i namještenicima predviđa sprovođenje javnog konkursa, ali i provjeru sposobnosti putem strukturiranog intervjua. Mandat službenicima u okviru kategorije visokog rukovodnog kadra traje pet godina, tako da nije vezan mandatom Vlade. Prema izvještaju SIGMA-e, tzv. "visoke rukovodeće pozicije" (starješina organa uprave i visoki rukovodni kadar) samo su formalno obuhvaćene državnom službom, ali su postupci za izbor još uvijek prilično nejasni i razlikuju se od postupaka za druge pozicije u državnoj službi, utoliko što se ne garantuju dovoljno visoki profesionalni standardi. Za ovu kategoriju državnih službenika, u narednom periodu, biće uveden okvir kompetencija koji će biti osnov za sprovođenje postupka provjere sposobnosti i selekcije kandidata. U tom smislu, neophodno je na odgovarajući način izmijeniti Zakon o državnim službenicima i namještenicima i prateće podzakonske akte.

Shodno navedenom, a imajući u vidu shodnu primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima na lokalnom nivou, sva unaprijeđenja reflektuju se i na jačanje ovog sistema u jedinicama lokalne samouprave.

Stoga je jedan od glavnih izazova u narednom periodu razvijanje standarda i procedura za izbor kandidata za visoke rukovodeće pozicije u javnoj upravi. U pravnom okviru i u praksi, visok nivo kompetencija od najvećeg je značaja kad su u pitanju najodgovornije pozicije u sistemu javne uprave.

Merit sistem u zapošljavanju

Sistem zapošljavanja u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave utvrđen je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i relevantnim podzakonskim aktima, pri čemu su specifičnosti lokalne samouprave dodatno uređene Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Novinu, u odnosu na rješenje iz prethodnog zakona, predstavlja uvođenje praktičnog dijela pisanog testa u postupak provjere sposobnosti kandidata, koji podrazumijeva rešavanje zadataka iz opisa posla konkretnog radnog mjesta. U narednom periodu

⁸ Jedna od najvažnijih oblasti upravljanja ljudskim resursima, svakako su kompetencije zaposlenih koje predstavljaju skup znanja, vještina i sposobnosti zaposlenih koje su im potrebne za obavljanje poslova radnog mjesta.

posebnu pažnju treba posvetiti jačanju kapaciteta i sposobnosti službenika državnih organa koji učestvuju u radu komisija za sprovođenje postupka provjere sposobnosti, kao i lica koja su u ulozi renomiranih stručnjaka za pojedine oblasti, zbog čega naglasak treba staviti i na jačanje kadrovskih i prostornih kapaciteta Uprave za kadrove.

I pored značajnog unaprijeđenja postupka zapošljavanja, implementacija zakonskih rješenja u praksi, kada je u pitanju sistem zapošljavanja u državnim organima, pokazuje određene nedostatke. Takođe, zbog problema u shodnoj primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima na lokalnom nivou, urađene su izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi.

Broj kandidata koji se prijavljuju na interne oglase unutar i između državnih organa je na veoma niskom nivou⁹, što pokazuje da mehanizmi interne pokretljivosti zaposlenih ne funkcionišu na željeni način. Za razliku od internih procedura, broj kandidata koji se prijavljuju na javne oglase je u porastu, što se pozitivno odražava na konkurentnost pri zapošljavanju u državnim organima. U toku 2014. godine znatno je povećan broj kandidata koji se prijavio na interne i javne oglase i pristupio postupku provjere sposobnosti, tako da se povećanjem broja testiranih kandidata povećava i broj kandidata koji nijesu zadovoljili u postupku provjere sposobnosti¹⁰. Ipak, problem za punu primjenu merit sistema može predstavljati činjenica da je i dalje nizak prosječan broj prijavljenih kandidata¹¹.

SIGMA je utvrdila da, iako formalno postoje postupci za zapošljavanje zasnovani na sposobnostima, još uvijek ne postoji pouzdan sistem za transparentan izbor zasnovan isključivo na profesionalnim kriterijumima (kompetencijama). Kao i u mnogim drugim zemljama regiona, ostaje izazov definisanja (unaprijed) kompetencija potrebnih za konkretna radna mjesta i obavljanje izbora na osnovu ocjene kompetencija kandidata.

Trenutno, UZK dostavlja rang listu od pet kandidata (ili više ako imaju jednak broj bodova) organu u kojem je upražnjeno radno mjesto, koji potom po pravilu bira najbolje ocijenjenog kandidata, ali nakon obavljenog intervjua sa svim kandidatima može da izabere i nekog drugog kandidata sa liste, uz obrazloženje. Dakle, prisutna je određena diskrecija u izboru kandidata sa rang liste, nakon obavljanja selekcijske procedure.

⁹ Jedan od razloga prijave malog broja kandidata na interne oglase je zakonom utvrđena obaveza sprovođenja internog oglasa unutar i između organa, bez obzira na veličinu organa. Sistem popune upražnjenih radnih mjesta, koji je utvrđen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, za većinu radnih mjesta predviđa postupak koji podrazumijeva sljedeći redosljed: interni oglas unutar organa – interni oglas između organa – pa tek onda javni oglas (ukoliko popuna nije prethodno izvršena kroz interne procedure). Ovo ne važi za početne pozicije, visoki rukovodni kadar i namještenička zvanja, gdje se odmah ide na javni konkur/oglas. Malom broju kandidata doprinosi i činjenica da državni službenici nemaju motivaciju da prelaze iz jednog u drugi državni organ, imajući u vidu da se radi o istim ili sličnim zvanjima i da su razlike u platnim razredima i koeficijentima između zvanja veoma male, tako da zarada ne predstavlja razlog, odnosno motivaciju za prelazak iz jednog u drugi državni organ.

¹⁰ Generalno, prema podacima o realizovanim oglasima/konkursima za 2014. godinu, ukupan broj prijavljenih kandidata na interne, javne oglase i javne konkurse u 2014. godini iznosi 3277 kandidata, što je značajno veći broj kandidata nego u 2013. godini kada je iznosio 2479.

¹¹ 0,48% na interni oglas unutar organa i 0,72% na interni oglas između organa, 5,31% na javni oglas, 1,68% na javni konkurs.

Kada je u pitanju postupak zapošljavanja, visok procenat odluka o izboru u kojima je izabran prvorangirani kandidat (88% u odnosu na ukupan broj odluka o izboru¹²) pokazuje da se u praksi zakonom propisano pravilo da se bira prvorangirani kandidat poštuje. Zakonom propisana mogućnost da se, uz obrazloženje, izabere drugi kandidat sa liste za izbor razlog je što je većina postupaka po žalbi¹³ pokrenuta upravo u slučajevima kada odlukom nijesu birani prvorangirani kandidati. S druge strane, iako se pravilo o izboru prvorangiranog kandidata sa liste za izbor u praksi poštuje, visok nivo žalbi odnosio se i na odluke kojima su izabrani prvorangirani kandidati.

Kada je riječ o prestanku radnog odnosa u državnim organima, tokom 2014. godine izjavljen je znatno veći broj žalbi koji se odnosio na rješenja o prestanku radnog odnosa, pa je i broj rješenja poništenih od strane Komisije za žalbe znatno veći u odnosu na 2013. godinu, dok je procenat usvojenih žalbi u 2013. i 2014. godini približno jednak¹⁴. Kao posljedica povećanja broja žalbi izjavljenih protiv rješenja o prestanku radnog odnosa uticala je, između ostalog, i činjenica da je u prethodnom periodu značajan broj zaposlenih u državnim organima bio zaposlen na određeno vrijeme, što znači da je njihov radni odnos prestao. Ipak i pored činjenice da je riječ o razlogu za prestanak radnog odnosa po sili zakona, ovo je bio razlog za znatno povećan broj žalbi ovih lica, jer su smatrali da radni odnos treba da im bude transformisan u radni odnos na neodređeno vrijeme.

Što se tiče komisija za žalbe na lokalnom nivou, rješenja iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima pokazala su se neadekvatnim, zbog čega je ovo pitanje tretirano izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. U cilju jednoobraznog odlučivanja o pravima i obavezama službenika, pratiće se primjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, a nakon toga razmotriti pitanje pozicioniranja komisije za žalbe na centralnom i lokalnom nivou.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika i namještenika

Obuke državnih i lokalnih službenika i namještenika se sprovode u kontinuitetu. U periodu 2012-2014. godine Uprava za kadrove je organizovala ukupno 673 obuke (2012 – 162 obuke i 4049 učesnika; 2013 – 256 obuka i 5845 učesnika; 2014 – 255 obuka i 5419 učesnika).

Ipak, u ovoj oblasti i dalje su evidentni problemi koji se odnose na: neznatan broj službenika iz kategorije visokog rukovodnog kadra pohađa obuke, mali broj službenika iz kategorije ekspertsko-rukovodnog kadra pohađa obuke, česte primjere delegiranja službenika na obuke bez obzira da li je konkretna obuka u vezi sa obavljanjem poslova radnog mjesta, učestalo nedolaženje na prijavljene obuke i nepostojanje strateškog planiranja stručnog osposobljavanja i usavršavanja u

¹² Prema podacima UZK, od ukupno 709 odluka o izboru, donijetim na osnovu sprovedenih procedura internog i javnog oglašavanja, u 624 odluke izabran je prvorangirani kandidat, dok je u 85 odluka izabran drugi kandidat sa liste za izbor.

¹³ Prema podacima Komisije za žalbe, u 2014. godini izjavljene su 152 ili 91,57% od ukupno izjavljenih žalbi na odluke o izboru, od čega je 85 ili 55,92% žalbi izjavljeno na odluke kojim su izabrani kandidati koji nijesu bili prvi na rang listi, a 67 ili 44,08% žalbi odnosilo se na odluke kojima su izabrani prvorangirani kandidati.

¹⁴ Prema podacima Komisije za žalbe dobijenih za potrebe sačinjavanja Informacije o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima, od ukupno 71 žalbe izjavljene na rješenja o prestanku radnog odnosa u 2013. godini, usvojeno je 37 ili 52,11%. Od ukupno 216 žalbi izjavljenih na rješenja o prestanku radnog odnosa u 2014. godini, usvojeno je 130 ili 60,19%.

državnim organima. U tom smislu, neophodno je jačanje sistema odgovornosti u vezi sa sprovođenjem obuka, kao i jačanje strateškog planiranja obuka na nivou organa.

Pored jačanja sistema odgovornosti u vezi sa sprovođenjem obuka, organi treba strateški da planiraju rad i to sa jasno definisanim ciljevima i kompetentnim kadrovima koji će raditi na ostvarivanju tih ciljeva. Ovo podrazumijeva adekvatno planiranje kadrova koji će učestvovati u realizaciji radnih zadataka, procjeni njihovih kapaciteta, znanja i vještina koje posjeduju, zatim izradi strateškog plana obuke za one službenike koji treba da unaprijede ili steknu nova znanja i vještine, kao i sposobnost za efikasno obavljanje radnih zadataka. Neophodno je uvezati sistem stručnog osposobljavanja sa sistemom razvoja kadrova koji podrazumijeva kadrovsko planiranje, ocjenjivanje službenika, njihovo napredovanje i nagrađivanje. U navedenom kontekstu, pitanje stručnog osposobljavanja i usavršavanja prepoznato je i Strategijom za profesionalno razvoje lokalnih službenika i namještenika.

Uvođenjem jedinstvenih standarda za upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru znatno će se unaprijediti službenički sistem, kako kroz poboljšanje rada jedinica za ljudske resurse, tako i cjelokupnog rada organa. Takodje, neophodno je ojačati Mrežu za ljudske resurse u javnom sektoru i kontinuirano sprovoditi edukaciju iz oblasti upravljanja ljudskim resursima.

Pravičnost i transparentnost zarada i nagrađivanja

Sa aspekta cjelokupnog javnog sektora, evidentna je nekonzistentnost i disproporcija u visini zarada zaposlenih, čak i u situacijama kada je u pitanju vršenje iste vrste poslova. Netransparentnim i komplikovanim sistemom je teško upravljati, posebno u slučaju potrebe za fiskalnim prilagođavanjem, bilo kroz povećanje potrebe za povećanje ili smanjenje zarada. Zarade u javnim agencijama, fondovima, jedinicama lokalne samouprave su na značajno većem nivou nego što je to slučaj u državnim organima. To negativno utiče na motivisanost zaposlenih u državnim organima, ali i na „odliv“ kvalitetnog kadra. U ovom trenutku, u javnom sektoru postoji prevelik broj netransparentnih različitih dodataka na zaradu, nejasne su odredbe za njihovu primjenu, što svake godine uzrokuje veliki broj radnih sporova.

S tim u vezi, preduzete su aktivnosti na unificiranju načina obračuna zarada zaposlenih u javnom sektoru. Zakon o zaradama u javnom sektoru donesen je i počeo da se primjenjuje od marta 2016. godine. Ovim zakonom uskladiće se zarade za slične poslove u cijelom javnom sektoru koji obuhvata sve korisnike sredstava državnog budžeta, jedinice lokalne samouprave, preduzeća u većinskom vlasništvu države, regulatorna tijela i dr. Pored korigovanja nejednakosti i povećanja transparentnosti zarada, očekivanja od ovog zakona usmjerena su na stvaranje sistema koji će biti stimulativan, promovisati nagrađivanje za ostvarene rezultate i koji će uvažavati složenost poslova koji se obavljaju u okviru određenog radnog mjesta, kao i na kvalitet njihovog vršenja.

Integritet službenika i namještenika

Zakonom o državnim službenicima namještenicima utvrđena je obaveza organa da donesu planove integriteta. Takođe, Zakonom je utvrđena obaveza da organi odrede službenika koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje plana integriteta. Smjernice za pripremu plana integriteta Ministarstvo pravde je donijelo 31. januara 2013. godine. Prema sadašnjim podacima, od ukupno 102 institucije na centralnom nivou (shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, Zakonu o sudovima i Zakonu o državnom tužilaštvu), u 92 su imenovani menadžeri integriteta, u 77 institucija su donešeni planovi integriteta. U ostalim organima aktivnosti na izradi PI ili nijesu započete ili još uvijek nijesu dostavili informaciju o navedenom. Kroz projekat IPA 2010, obuke za menadžere integriteta prošlo je oko 90 službenika iz 75 institucija.

Radi efikasnije borbe protiv korupcije, 2014. godine je donesen Zakon o sprječavanju korupcije, kojim su, pored ostalog, uređena pitanja koja se odnose na zaštitu lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Zakonom je osnovana Agencija za sprječavanje korupcije, kao samostalno i nezavisno tijelo koje je otpočelo sa radom 1. januara 2016. godine, i koje će institucionalno objediniti dosadašnju upravu za antikorupcijsku inicijativu i Komisiju za sprječavanje sukoba interesa.

Upravljanje ljudskim resursima u cilju optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru

Prema podacima iz Centralne kadrovske evidencije (CKE), u organima državne uprave¹⁵ radi 10336 državnih službenika i namještenika, od čega su 3,89% namještenici, a 96,11% službenici. U CKE unijeti su podaci za 8546 državnih službenika i namještenika koji rade u organima državne uprave, što predstavlja 82,7%. Prema podacima Uprave za kadrove, koja je nadležna za vođenje CKE, broj državnih službenika i namještenika za koje su unijeti neki podaci u CKE je 12194¹⁶. Neažurnost Centralne kadrovske evidencije predstavlja veliki problem kada je u pitanju kadrovsko planiranje u državnim organima. Ovo naročito jer evidencija koju vodi Ministarstvo finansija o zaradama zaposlenih nije u potpunosti kompatibilna i uvezana sa evidencijama koje vodi Uprava za kadrove.

U cilju implementacije i primjene instituta kadrovskog planiranja, Uprava za kadrove pripremila je Metodologiju za izradu godišnjeg kadrovskog plana kojom su definisani ciljevi i smjernice, kao i tabelarni prikaz kadrovskog plana koji se sastoji od zbirnih i pojedinačnih podataka o zaposlenim u državnim organima, kao i planiranim novim zapošljavanjima u 2015. godini. Svi državni organi koji su imali obavezu da pripreme kadrovski plan upoznati su sa metodologijom i načinom popunjavanja pratećih tabela kroz mrežu za upravljanje ljudskim resursima i kroz više obuka koje je sprovela Uprava za kadrove. Vlada Crne Gore je, na sjednici od 18. juna 2015. godine, donijela Kadrovski plan organa državne uprave i službe Vlade Crne Gore za 2015. godinu.

¹⁵ Ministarstva i organi uprave

¹⁶ U ovaj broj pored ministarstava i organa uprave ulaze i zaposleni u Službama Predsjednika Crne Gore, Skupštine i Vlade, sudovima, tužilaštvima i ostalim subjektima na koje se primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

Donošenje kadrovskih planova na svim nivoima javne uprave doprinijeće razvoju ljudskih resursa i zahtjevima u pogledu optimizacije broja zaposlenih, ali i jačanju kadrovskih kapaciteta u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji. Ipak, evidentni su i određeni problemi u primjeni ovog instituta. Naime, postojećim zakonskim rješenjima nijesu jasno utvrđene nadležnosti i obaveze Uprave za kadrove, Ministarstva finansija i drugih državnih organa u postupku pripreme, objedinjavanja i praćenja realizacije Kadrovskog plana. Pored toga, nije definisana obaveza da se popunjavanje radnih mjesta u državnim organima može vršiti samo u skladu sa kadrovskim planom. Kako kadrovski plan ne obuhvata sve zaposlene u javnom sektoru, potrebno je uvesti kadrovske planove za one djelove javnog sektora koji nijesu obuhvaćeni kadrovskim planiranjem. Takođe, trenutno u kadrovskim planovima nijesu jasno određeni kadrovski prioriteti, pa je potrebno odrediti i: limit broja zaposlenih u državnoj upravi u periodu planiranja, limite po organima, kadrovske prioritete, metode postizanja ciljanog broja zaposlenih i kadrovske potrebe za PPCG i način njihovog popunjavanja zbog čega je u pripremi kadrovskih planova neophodna neposredna saradnja između Uprave za kadrove, Ministarstva finansija i Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija. Dakle, u oblasti kadrovskog planiranja stvoreni su pravni i strateški osnovi, ali u implementaciji postoje evidentni problemi.

Ključni izazov u ovoj oblasti biće optimizacija broja zaposlenih u državnim organima. Ovo posebno u kontekstu potrebe da se u isto vrijeme smanji broj zaposlenih, ali i da se osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija. U tom smislu, neophodno je, na analitički način, sagledati sve relevantne faktore u cilju određivanja optimalnog broja zaposlenih u državnim organima (obim poslova svakog državnog organa, postojeći broj zaposlenih, zahtjevi EU integracija u pojedinim oblastima). Izrada metodologije za određivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih biće pripremljena uz podršku SIGMA-e. Takođe, SIGMA će pružati podršku i međusektorskom timu, na centralnom nivou, za realizaciju aktivnosti koje se odnose na utvrđivanje ovih ciljanih vrijednosti. U konačnom, sprovodiće se kontinuirani monitoring realizacije plana optimizacije broja zaposlenih.

Instrumenti za upravljanje ljudskim resursima

Ocjenjivanje rada službenika, odnosno namještenika regulisano je na drugačiji način Zakonom o državnim službenicima i namještenicima u odnosu na prethodni zakon. Novi sistem ocjenjivanja daje pravne osnove za efikasnije praćenje rada, tj. mjerenje i analizu postignutih rezultata rada, samostalnosti i kreativnosti u vršenju posla; kvaliteta organizacije rada; saradnje sa saradnicima, strankama i drugim organima. Sistem ocjenjivanja se u praksi pokazao kao nezadovoljavajući i postoji svijest o potrebi da se on reformiše. Nedostaju transparentni kriterijumi za ocjenu, a u praksi većina zaposlenih dobija najviše (natprosječne) ocjene. Nedostatak je i što se sistem ocjenjivanja u praksi ne sprovodi u potpunosti i nije uvezan sa napredovanjem u slučaju najviše ocjene. Iz tog razloga, kroz izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima, neophodno je omogućiti napredovanje u službi po osnovu ocjenjivanja.

Dalje, još uvijek se redovno ne mjeri nivo zadovoljstva službenika i namještenika u organima u kojima vrše poslove. Ne postoji mjerenje ili analiza organizacione klime.

2.4. Razvoj i koordinacija javnih politika

Uloga Vlade (kapaciteti, strateško planiranje, koordinacija)

Pravni okvir za izradu i koordinaciju javnih politika postoji i obezbjeđuje neophodne mehanizme i procedure.

I pored činjenice da imamo uspostavljen jasan pravni okvir i institucionalne strukture za obezbjeđivanje osnove za funkcionisanje dobrog sistema za kreiranje politika, uključujući politike vezane za evropske integracije, postoji potreba za daljim unaprijeđenjem u ovoj oblasti.

Koordinacija politika na političkom i administrativnom nivou u Vladi Crne Gore je u značajnoj mjeri konzistentna, uz kreiran efikasan sistem horizontalne i vertikalne koordinacije, koji uspješno funkcioniše kroz usvajanje i realizaciju Programa rada Vlade.

Međutim, i pored toga, postoje određeni segmenti koji se negativno odražavaju na koordinaciju poslova i otežavaju stvarno mjerenje učinaka izvršne vlasti.

Naime, sistem srednjoročnog planiranja nije u potpunosti razvijen. Strateški dokumenti nijesu međusobno u dovoljnoj mjeri povezani, niti su objedinjeni opštom strategijom kojom bi se usmjeravali prioriteti Vlade. Dakle, ne postoji jedinstveni dokument koji sublimira ključne ciljeve Vlade i pojedinih resora, već se oni posredno izvode iz ekspozea mandataru za sastav Vlade koji je prihvatila Skupština i iz nekoliko strateških dokumenata. To se neminovno odražava i na planiranje na godišnjem nivou, jer bez jasnih srednjoročnih ciljeva nije moguće izvesti valjane kratkoročne ciljeve.

Konkretno, Program rada Vlade sadrži jasno precizirane obaveze, nosioce i mjere za vođenje određenih politika, ali ne definiše razloge zbog kojih se te mjere realizuju. Bliže rečeno, nedostaju konkretni ciljevi i indikatori za ocjenu ispunjenosti tih ciljeva, što samim tim onemogućava objektivno ocjenjivanje stvarnih efekata pojedinih vladinih mjera. Ovakav pristup izradi politika onemogućava donosiocima odluka da naprave presjek učinka rada, da mogu donijeti adekvatne odluke, odnosno korigovati mjere koje ne daju rezultate. Nepostojanje ovih instrumenata onemogućava kvalitetno ocjenjivanje rada ministarstava. Dakle, bez mjerljivih indikatora teško se može očekivati kvalitetno praćenje (monitoring) učinaka Vlade.

Sve ovo upućuje na potrebu da se razmotri sljedeće:

- Promijeniti formu godišnjeg programa rada Vlade (dopuniti je sa jasnim i usaglašenim ciljevima, mjerama i aktivnostima pojedinih resora i objektivnim indikatorima za mjerenje ispunjenosti definisanih ciljeva)
- Razviti i primijeniti metodologiju koja se bazira na indikatorima za mjerenje uspjeha koja bi uključila analizu rizika

- Promijeniti način izvještavanja Vladi, uvođenjem formi izvještaja koje sadrže mjerenje učinaka i efekata rada ministarstava i njihovo obavezno objavljivanje, (najmanje)polugodišnje.

Uspostavljanjem ovakvog sistema planiranja i izvještavanja o radu povećaće se djelotvornost i uspješnost javne uprave i dodatno osigurati ostvarivanje utvrđenih ciljeva. Takođe, radi povećanja transparentnosti rada uprave, objavljivanje planova i izvještaja pruža korisnicima i ostaloj zainteresovanoj javnosti kvalitetne argumente za pozitivno ili negativno reagovanje na ostvarene rezultate.

Ovi razlozi su bili opredjeljujući da se planiraju odgovarajuće aktivnosti koje će unaprijediti kvalitet formulisanja ciljeva Vlade u srednjem roku.

Cilj je formulisanje srednjoročnih ciljeva, kroz usvajanje strateškog dokumenta za rad Vlade u četvorogodišnjem periodu, kao i formulisanje godišnjih ciljeva i indikatora za mjerenje uspjeha, kroz korekcije sadašnje forme programa rada Vlade i ministarstava, u cilju dobijanja kvalitetnijih informacija kao podloge za donošenje odluka i kvalitetniju implementaciju vladinih politika.

Takođe je značajno istaći da je Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, koji je Vlada donijela u decembru 2015. godine, kao jedan od ciljeva predviđen - Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje, gdje je posebno ukazano da trenutno u Crnoj Gori srednjoročni budžetski okvir ne reflektuje u dovoljnoj mjeri srednjoročne ciljeve i prioritete Vlade i predložene su aktivnosti u cilju uspostavljanja jednoobraznih zahtjeva u pogledu sadržaja sektorskih strategija, ocjene njihove usklađenosti sa glavnim planskim dokumentima Vlade, odnosno zahtjevima iz procesa EU integracija. Nosioци ovih aktivnosti su Ministarstvo finansija i Generalni sekretarijat Vlade. Detaljnim Akcionim planom za sprovođenje Programa planirane su odgovarajuće aktivnosti komplementarne sa aktivnostima predviđenim u ovom dokumentu sa AP, čijom realizacijom će se znatno unaprijediti sistem srednjoročnog planiranja na nivou Vlade.

Koordinacija procesom evropske integracije

Mehanizmi za koordinaciju evropskih integracija su uspostavljeni. Program pristupanja sa srednjoročnom perspektivom godišnje se ažurira. Za koordinaciju je prvenstveno zaduženo Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, čiji su kadrovski kapaciteti razvijeni u odnosu na prosjek u javnom sektoru Crne Gore. U mnogim resornim ministarstvima su uspostavljene jedinice ili pojedinačne pozicije za EU integracije. Izazov koji preostaje jeste razvijanje kapaciteta javnog sektora za izvršavanje obaveza koje proističu iz članstva u EU, naročito imajući u vidu i potrebu za optimizacijom javnog sektora. Već su otvorena 24 pregovaračka poglavlja (od kojih su dva privremeno zatvorena), i u toku je i prenošenje pravne tekovine EU.

Kao i prethodne dvije godine, Vlada Crne Gore je u februaru 2016. godine usvojila Program pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji za period 2016-2018. (PPCG), koji definiše smjernice potpune usklađenosti Crne Gore s pravnom tekovinom Evropske unije i koji se revidira na godišnjem nivou. Osim strategijskih i zakonodavnih aktivnosti za trogodišnji period, posebna pažnja je posvećena potrebama administrativnih kapaciteta javne uprave. U okviru pregovaračkih poglavlja, sve

relevantne institucije su definisale svoje potrebe u cilju uspostavljanja adekvatnih administrativnih kapaciteta neophodnih za potpuno sprovođenje pravne tekovine EU. S tim u vezi, institucije su utvrdile da je do 2018. godine potrebno obezbijediti 841 zaposlenih, od kojih je 287 planirano za 2016. godinu. Imajući u vidu potrebe optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, posebna pažnja će biti posvećena realokaciji postojećih državnih službenika i namještenika, gdje to bude primjenljivo. Prilikom izrade PPCG-a, akcenat je stavljen na usklađivanje s drugim ključnim dokumentima iz oblasti planiranja administrativnih kapaciteta, kao što su Zakon o Budžetu Crne Gore za 2016. godinu, Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i nacrt Kadrovski plan za 2016. godinu.

Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata predstavlja dio politike EU koja se odnosi na pitanja finansijske podrške državama i regionima Evropske unije. Cilj ove politike je usmjeren na obezbjeđivanje podrške za finansiranje projekata usmjerenih na razvoj infrastrukture, pružanje podsticaja razvoju industrije i zapošljavanje, a sve u cilju daljeg ekonomskog razvoja slabije razvijenih regiona u EU, ujednačavanja stepena razvijenosti regiona i jačanja regionalne konkurentnosti.

U cilju adekvatne pripreme za korišćenje strukturnih fondova, Vlada je usvojila detaljan *Akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva kohezije politike EU*, kojim se definišu i okvirno vremenski raspoređuju mjere koje je potrebno sprovesti do dana pristupanja, kako bi se ispunile institucionalne i administrativne pretpostavke za uspješno korišćenje Evropskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF). Budući da korišćenje ESIF zahtijeva uspostavljanje odgovarajućeg institucionalnog okvira i strukture koja je propisana regulativama EU, uz jasno određivanje nadležnosti i međusobnih odnosa svih elemenata strukture na nacionalnom i lokalnom nivou, izvjesno je da će taj proces zahtijevati određena prilagođavanja poslova i funkcija koje obavljaju pojedine institucije u okviru javne uprave. Opšti cilj formiranja upravljačke strukture za korištenje ESIF je stvaranje što jednostavnijeg institucionalnog okvira, prilagođenog veličini crnogorske administracije i usklađenog sa praksama država iz prethodnih ciklusa proširenja.

Vlada Crne Gore je, nakon sagledavanja iskustava država članica EU i imajući u vidu teritorijalnu organizaciju, veličinu države i administracije, odlučila da uspostavi centralizovanu institucionalnu strukturu za buduće upravljanje ESIF koja će biti sačinjena od:

- 1) Jednog upravljačkog tijela;
- 2) Tijela za ovjeravanje;
- 3) Revizorskog tijela;
- 4) Ograničenog broja posredničkih tijela.

S obzirom na potrebu racionalizacije javne uprave, nije predviđeno formiranje novih institucija koje bi obavljale funkciju ovih tijela, već će institucije koje se trenutno bave sprovođenjem finansijske podrške EU preuzeti funkcije ovih tijela. Budući da se Crna Gora nalazi u prilično ranoj fazi pregovaračkog procesa za 22. poglavlje, još nije precizno određeno koje će institucije preuzeti funkciju tijela u upravljačkom sistemu za ESIF. Takvo određenje je planirano tek nakon sprovođenja detaljne analize funkcija pojedinih tijela i procedura za upravljanje.

Važan preduslov za efikasno korišćenje ESIF je postojanje adekvatnih administrativnih kapaciteta u svim relevantnim strukturama i njihov kontinuirani razvoj. Odgovarajući administrativni kapaciteti podrazumijevaju zapošljavanje i kontinuirano stručno osposobljavanje kadra, ali i definisanje i uspostavljanje sistema koji će osigurati zadržavanje postojećeg kadra. Planirano je da se većina postojećeg kadra koji se bavi sprovođenjem Instrumenta pretprijetne podrške EU (IPA) zadrži, kao baza za upravljanje ESIF nakon članstva u EU. *Akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva kohezije politike EU* predviđa sprovođenje procjene potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti, nakon čega će biti poznato koliko će novozaposlenih biti potrebno za efikasno upravljanje ESIF i koja će biti dinamika njihovog zapošljavanja.

RIA (Analiza uticaja propisa)

Analiza efekata propisa formalno je uvedena u crnogorski regulatorni sistem stupanjem na snagu Poslovnika Vlade Crne Gore („Službeni list CG“, broj 03/12). kojim je uvedena obaveza predlagača propisa da u postupku pripreme zakona i drugih propisa sprovede analizu procjene uticaja propisa (RIA), u skladu sa Uputstvom Ministarstva finansija. RIA se u Crnoj Gori primjenjuje kako na predloge zakona tako i drugih propisa, što uključuje i podzakonska akta koja pripremaju ministarstva. Ukoliko predlagač ocijeni da u postupku pripreme zakona ili drugog propisa ne treba vršiti RIA, dužan je da to posebno obrazloži.

Pored navedenog Uputstva, Ministarstvo finansija je, u saradnji sa USAID-em, pripremilo Priručnik za analizu efekata propisa (RIA), koji definiše osnovne principe, savjete i metodologiju pripreme analize.

U cilju razvoja i jačanja administrativnih kapaciteta resornih institucija, od 2010. godine sprovedeno je 11 obuka u vezi sa RIA-om, a u saradnji sa IFC-em, sprovedene su četiri obuke, pri čemu je obučeno oko 60 državnih službenika. U saradnji sa USAID-om, sprovedeno je šest obuka tokom kojih je obučeno 120 državnih službenika iz različitih institucija (ministarstva, Skupština, Generalni sekretarijat Vlade, nezavisna regulatorna tijela). Pored navedenog, i predstavnici SIGMA-e su obučili oko 40 službenika.

Tijelo nadležno za koordinaciju regulatornih reformi je Vladin Savjet za unaprijeđenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, dok je Direktor za finansijski sistem i unaprijeđenje poslovnog ambijenta u Ministarstvu finansija zadužen za provjeru kvaliteta pripremljenih analiza uticaja propisa i davanje mišljenja sa aspekta adekvatnosti sprovedene analize i uticaja predloženih propisa na poslovni ambijent u Crnoj Gori. U Direktoratu su zaposlena četiri državna službenika na poslovima u vezi sa RIA-om i unaprijeđenjem poslovnog ambijenta.

Od formalnog uvođenja RIA-e, Ministarstvo finansija je izdalo preko 1.100 mišljenja o predloženim propisima i obrascima RIA. Mišljenja su bila prvenstveno usmjerena na uticaj predloženih propisa na poslovni ambijent i na budžet.

Kada je u pitanju kvalitet izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, uočeno je da najveći izazov predstavlja vršenje same analize uticaja koji propis može izazvati privredi i građanima, posebno u dijelu definisanja pozitivnih i negativnih, direktnih i indirektnih uticaja. Takođe, poseban izazov predstavlja i definisanje

troškova koji proizilaze iz primjene propisa, sa ciljem utvrđivanja opravdanosti njihovog uvođenja. U velikom broju slučajeva resorna ministarstva dostavljaju samo grubu procjenu troškova administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Izmjenama Poslovnika Vlade, izvršenim u junu 2015. godine, propisano je da se RIA, uz mišljenje Ministarstva finansija, dostavlja Skupštini.

RIA-e analize se obično pripremaju u poslednjim fazama izrade propisa, odnosno neposredno prije dostavljanja Vladi, što se odražava na njihov kvalitet i ujedno ograničava efekte RIA-e. RIA analize se rijetko pripremaju uz nacрте zakona, kako bi bile dostupne široj javnosti u toku sprovođenja javne rasprave, zbog čega se mora intervenisati kroz izmjene Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona („Službeni list CG“, broj 12/12).

S tim u vezi, pored navedenog, u narednom periodu posebna pažnja će biti posvećena unapređenju kvaliteta samih izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, kroz vršenje obuka državnih službenika u cilju razvijanja vještina za obavljanje, prije svega, ekonomskih i finansijskih analiza. Poseban predmet pažnje biće i postepeno uvođenje tzv. pune RIA-e.

Učešće javnosti u kreiranju i primjeni javnih politika

Donošenjem Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, 2012. godine, obezbjeđeni su normativni preduslovi za efikasno sprovođenje konsultovanja javnosti u procesu pripreme zakona, drugih akata, strateških i planskih dokumenata. Donošenjem ove uredbe po prvi put je u Crnoj Gori normirana ova oblast. Prema podacima NVO „Centar za razvoj nevladinih organizacija“, u toku 2014. godine, objavljeno je 80 javnih poziva za rasprave o nacrtima zakona, pri čemu je objavljeno 39 izvještaja o sprovedenim raspravama¹⁷.

Vlada je 2012. godine donijela i Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija („Službeni list CG“, broj 7/12), kojom je unaprijeđen normativni okvir za saradnju sa NVO sektorom kroz tri modaliteta: informisanje, konsultovanje i učešće predstavnika NVO u radnim tijelima koja obrazuju organi državne uprave. Radna tijela u kojima participiraju predstavnici NVO su, uglavnom, formirana radi pripreme akata javnih politika (propisi, strateška dokumenta i sl.). Prema podacima NVO „Centar za razvoj nevladinih organizacija“, u toku 2014. godine, 15 organa državne uprave je objavilo 79 poziva nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata u sastav radnih tijela. Na osnovu objavljenih javnih poziva 55 predstavnika NVO je učestvovalo u radu 36 radnih grupa i tijela koja su formirali organi državne uprave. Ovaj broj ne uključuje broj predstavnika NVO u radnim grupama za pripremu pregovaračkih poglavlja. U tim radnim grupama učestvuju 55 predstavnika NVO.¹⁸

¹⁷ Godišnji monitoring izvještaj za 2014.godinu „Civilno društvo u kreiranju i primjeni javnih politika“, NVO „CRNVO“, link:

<http://www.crnvo.me/attachments/article/9932/Civilno%20društvo%20u%20kreiranju%20i%20primjeni%20javnih%20politika.pdf>

¹⁸ Godišnji monitoring izvještaj za 2014.godinu „Civilno društvo u kreiranju i primjeni javnih politika“, NVO „CRNVO“.

Evidentan je problem u praćenju implementacije navedenih uredbi od strane organa državne uprave, tako da ne postoje zvanični podaci o njihovoj primjeni nakon prve polovine 2013. godine. Na osnovu dostupnih podataka, evidentno je da postoji nedosljednost u primjeni pojedinih rješenja iz uredbi, pa je potrebno obezbijediti kvalitetniju primjenu u budućnosti. To se, prije svega, odnosi na česte slučajeve neobjavljivanje izvještaja o javnim raspravama, upitan kvalitet sačinjenih izvještaja i nedovoljno korišćenje tzv. konsultativnih mehanizama koje nude uredbe. Takođe, praksa je pokazala da je neophodno izmijeniti navedene uredbe u cilju pojednostavljivanja postupka (skraćivanje rokova, po mogućnosti njihovog objedinjavanja u jedan propis, propisivanje obrazaca i sl.).

Čini se da su uslovi sadržani u ovim propisima često previše formalizovani i da postoji prostor za poboljšanje, u smislu pojednostavljenja procedura i njihovog boljeg prilagođavanja svrsi. Deformalizovanje procedura bi omogućilo kreatorima politika da se usredsrede na sadržaj javnih rasprava, umjesto da se isključivo fokusiraju na ispunjavanje formalnih obaveza. Ovo posebno imajući u vidu intenzivnu normativnu aktivnost koja je uzrokovana potrebom usaglašavanja pravnog sistema Crne Gore sa pravom EU i velikim brojem propisa koje je potrebno izmijeniti/donijeti u narednih par godina. U okviru obuka službenika koji rade na izradi normativnih i strateških dokumenata, neophodno je poseban akcenat staviti na primjenu ovih propisa.

Kada je u pitanju izrada i donošenje akata od interesa za jedinice lokalne samouprave, nema zaokruženog sistema koji to pitanje uređuje na zadovoljavajući način. Zakonom je utvrđena obaveza obrađivača da takve akte dostavi jedinicama lokalne samouprave na izjašnjenje, a koju je neophodno u svakom slučaju poštovati, kako ne bi došlo do predlaganja, odnosno donošenja neadekvatnih normativnih rješenja, odnosno neadekvatnih javnih politika koje se, u krajnjem, negativno odražavaju na kvalitet ili kvantitet pružanja javnih usluga građanima. U narednom periodu potrebno je da se pristupi dopuni Poslovnika Vlade u smislu propisivanja obaveze da se uz predloge zakona, koji su od interesa za jedinice lokalne samouprave, Vladi, između ostalog, dostavlja i mišljenje jedinica lokalne samouprave, odnosno Zajednice opština Crne Gore.

Koherentnost pravnog sistema i kvalitet zakona

Vlada Crne Gore ima detaljna Pravno-tehnička pravila za izradu propisa, kojih predlagači propisa, shodno Poslovniku Vlade, moraju da se pridržavaju. Sekretarijat za zakonodavstvo je organ nadležan za praćenje i unaprijeđivanje pravnog sistema Crne Gore, kao i staranje o usklađenosti zakona, drugih propisa i opštih akata u postupku pripreme sa Ustavom i pravnim sistemom.

Ukupan obim normativnih aktivnosti varira i može znatno da se mijenja iz godine u godinu, ali je generalno velik (preko 100 zakona i 600 podzakonskih akata na godišnjem nivou). Program pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji, takođe, ukazuje na veoma zahtjevan regulatorni obim posla za državne institucije u narednom periodu.

Uprkos sprovođenju Pravno-tehničkih pravila za izradu propisa, još uvijek postoje česti problemi u tačnosti i koherentnosti tekstova nacрта zakona. Jedan od uzroka je nedostatak osoblja sa profesionalnim vještinama za izradu nacрта zakona.

Drugi izazov ukupnom kvalitetu propisa je činjenica da se, uprkos pravilima za izradu zakona, podzakonska akta uglavnom pripremaju nakon usvajanja zakona, a u nekim slučajevima kada je zakon već stupio na snagu. U takvim situacijama, teško je obezbijediti potrebu da zakon sadrži tačne i precizne norme prenošenja ovlašćenja za podzakonska akta, što se negativno odražava na sprovođenje usvojene regulative. Pored toga, u nedostatku informacija o podzakonskim aktima, kada se raspravlja o nacrtu zakona, RIA analiza (uključujući procjenu fiskalnih efekata) ne može da bude precizna. Takođe, postoji razlika u ukupnom obimu zakonodavnih aktivnosti po ministarstvima, što zahtijeva da se posebna pažnja posveti procesu planiranja resursa.

Ne postoje formalni zahtjevi ili mehanizam za planiranje implementacije zakona. Materijal koji se podnosi Vladi ne mora da sadrži plan implementacije. Ipak, u praksi ima slučajeva da se, za određene sporazume ili zakone, kao što su Krivični zakonik, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakon o prekršajima, Zakon o notarima, donio plan implementacije i akcioni planovi.

Dok su Poslovníkom Vlade utvrđeni proceduralni okvir i osnovni zahtjevi za nove zakonske predloge, uključujući detaljne zahtjeve za pripremu politike, nijesu propisane obaveze za ministarstva da analiziraju sprovođenje politika. Trenutno ne postoji sistem koji analizira i prepoznaje poteškoće u implementaciji (na primjer, sistem naknadne procjene prioritetnih zakona ili politika). Ne postoji sistematska praksa za analizu sprovođenja većeg dijela zakonodavstva. Skupština nema mnogo nadzornih ovlašćenja nad sprovođenjem zakona.

U cilju unaprjeđenja koherentnosti pravnog sistema i unaprjeđenja kvaliteta važećih propisa, od velikog značaja je sprovođenje projekta „Giljotina propisa“. Projekat „Giljotina propisa“ predstavlja sveobuhvatnu analizu propisa, sa aspekta pojednostavljenja administrativnih procedura, unaprijeđenja poslovnog ambijenta, kao i bržeg i kvalitetnijeg ostvarivanja prava građana pred organima državne uprave. Podaci o implementaciji preporuka iz „Giljotine propisa“ pokazuju da je prihvaćeno 1446 od ukupno 1887 preporuka. Od usvajanja Akcionog plana za implementaciju „Giljotine propisa“, pa zaključno sa III kvartalom 2014. godine, realizovano je 987 preporuka od ukupno prihvaćenih 1446 preporuka, što iznosi 68,3%. Shodno revidiranim rokovima, plan je da se realizacija preporuka okonča do kraja 2017. godine. Evidentno je da postoje kašnjenja u implementaciji projekta „Giljotina propisa“, pa je neophodno intenzivirati aktivnosti na realizaciji preporuka iz Akcionog plana, u skladu sa definisanim rokom, a nakon toga analizirati sprovođenje Giljotine propisa.

Trenutno se ne koristi redovno model standardnog troška (*Standard Cost Model*), niti druga metodologija za mjerenje pozitivnih efekata giljotine propisa. Nema mjerenja postignuća u ovoj oblasti, osim stepena realizacije akcionih planova za giljotinu propisa (70% u februaru 2015), što otežava procjenu efikasnosti i djelotvornosti giljotine. Neophodno je poboljšati nivo svijesti o značaju pojednostavljenja G2G, G2B i G2C procesa na nivou cjelokupne Vlade, kao i uvesti mjerenje efekata pojednostavljenja (po mogućnosti na osnovu korišćenja modela standardnog troška), kako bi se mogli pratiti ishodi.

Normativna djelatnost predstavlja najsloženiju vrstu poslova u ministarstvima, pa je potrebno obezbijediti neophodne preduslove za njihovo efikasno obavljanje. Kako bi se kontinuirano povećavao nivo kompetentnosti službenika koji rade na poslovima

izrade propisa, u Upravi za kadrove se na godišnjem nivou sprovode obuke. Tako je u periodu 2011-2014. godina sprovedeno 25 obuka koje je pohađalo 436 službenika. Kao što je prethodno rečeno, u obukama službenika o izradi propisa, poseban akcenat treba da bude usmjeren na postupak izrade propisa, odnosno na poštovanje propisa kojima se reguliše učešće javnosti u tom postupku, ali i poštovanje Pravno-tehničkih pravila za izradu propisa.

2.5. Upravljanje javnim finansijama

Fiskalna stabilnost i odgovornost

Odgovorna fiskalna politika ostaje i dalje strateški cilj Crne Gore. Fiskalna stabilnost ne samo da je preduslov za ukupnu ekonomsku stabilnost i dugoročni ekonomski rast, već od nje zavisi i pristup međunarodnim finansijskim tržištima. Stanje javnih finansija se popravilo proteklih godina. Posebno su 2014. godine prikupljeni prihodi iznad očekivanja. Usljed toga, budžetski deficit je privremeno pao na 0,7% BDP, uz primarni suficit od 1,5% BDP. Ukupni nivo javnog duga, međutim, i dalje je visok i u godinama koje slijede postojaće stalni pritisak da se ograniči potrošnja.

Kako bi se unaprijedio sistem javnih finansija kroz jačanje mjera fiskalne odgovornosti, 2014. godine donijet je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim su prepoznati elementi fiskalne odgovornosti. U poređenju sa prethodnim propisom, ovaj zakon je prepoznao više novina koje se mogu uopšteno grupisati u tri oblasti i to: srednjoročno finansijsko planiranje, fiskalna odgovornost, inspekcijski nadzor i kaznene odredbe. Osnovni strateški dokument predstavlja Fiskalna strategija koju donosi Vlada na početku svog mandata i koja se odnosi na period trajanja mandata Vlade. Ovim dokumentom utvrđuju se glavni fiskalni ciljevi koji se žele postići u srednjem roku i predstavlja osnovu za planiranje srednjoročnih i godišnjih politika. Na godišnjem nivou, Vlada donosi Smjernice fiskalne politike, bazirane na Fiskalnoj strategiji, kojima se utvrđuju trogodišnje makroekonomske projekcije, ciljevi ekonomske i fiskalne politike, limiti potrošnje i drugi elementi srednjoročnog budžetskog okvira.

Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uspostavljena su fiskalna pravila, a Ministarstvo finansija je počelo da redovno objavljuje informacije u vezi tih pravila. Razvoj snažnijeg srednjoročnog budžetskog okvira otpočeo je utvrđivanjem konkretnih sektorskih budžetskih limita za sva ministarstva u instrumentu za srednjoročno budžetsko planiranje, odnosno Smjernicama za makroekonomsku i fiskalnu politiku. Ipak, postojeće prakse upravljanja javnom potrošnjom karakteriše nedostatak srednjoročnog finansijskog planiranja. Sektorski planovi nijesu vezani za srednjoročno finansijsko planiranje. Otuda je potrebna implementacija najboljih praksi iz EU i sprovođenje srednjoročnog budžetskog okvira i izmjene sadašnjih procedura.

Napominjemo da su Strategijom 2016-2020 obuhvaćene oblasti koje su u značajnijoj mjeri vezane za ostala pitanja značajna za reformu javne uprave. Ostale oblasti su uključene u Program reforme upravljanja javnim finansijama.

Budžetsko planiranje

Kako bi se uspostavila osnovna načela dobrog fiskalnog upravljanja, u kome se vide jasne veze između budžetiranja i politika Vlade, Crna Gora će nastaviti da razvija programsko budžetiranje, koje predstavlja jednu od najdjelotvornijih i najefikasnijih metoda za ostvarenje tog cilja. Do sada su sprovedene opsežne aktivnosti na polju programskog budžetiranja, koje su veoma važne u smislu promjene metodologije budžetiranja i veće usaglašenosti sa međunarodnim praksama, te u smislu stvaranja čvrste osnove za transparentnost i odgovornost. Iako je uspostavljena ukupna struktura, sistem nije u potpunosti razvijen, indikatori uspješnosti nijesu uvedeni, veze između budžetiranja zasnovanog na rezultatima i politika Vlade nijesu u potpunosti uspostavljene. Iako kapitalni rashodi čine dio ukupnog budžeta, godišnje procedure za planiranje kapitalnih investicija odvojene su od budžetskog planiranja koje sprovode ministarstva, te ih treba unaprijediti. Do sada nije usvojena niti objavljena nikakva strategija upravljanja dugom. Računovodstveni standardi su definisani, mada oni ne omogućavaju obezbjeđivanje podataka koji bi bili u skladu sa propisima Evropske unije ESA2010.

Borba protiv sive ekonomije

Nastavak sprovođenja mjera usmjerenih na rast javnih prihoda, prvenstveno smanjenjem nivoa sive ekonomije, smanjenjem poreskih potraživanja, jačanjem poreske discipline i unaprijeđenjem poreskog sistema, ostaje jedan od prioriteta u narednim godinama. Sprovođenje mjera fiskalne konsolidacije, uvedenih radi ozdravljenja javnih finansija, dovelo je do bolje naplate budžetskih prihoda i očiglednog unaprijeđenja poreske discipline tokom 2014. godine.

Kontrola javnih finansija

Važan segment reformi u oblasti javnih finansija predstavlja dalje unaprijeđenje unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC), u skladu sa zahtjevima EU. U proteklom periodu, zaokružen je normativni okvir usvajanjem zakona, podzakonskih i drugih akata koji uređuju ovu oblast. U junu 2012. godine usvojena je, druga po redu, Strategija daljeg razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru Crne Gore, sa Akcionim planom za 2014-2015 godinu. Usvojen je treći Akcioni plan za 2016-2017. godinu. Strategijom daljeg razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC) u Crnoj Gori za period 2013-2017. godina prepoznata je potreba da je za obezbjeđivanje održivosti javnih finansija, u kratkom i srednjem roku, neophodno unaprijediti finansijsko upravljanje kroz adekvatnije planiranje, finansijsko izvještavanje, mjerenje rezultata, kao i uspostaviti mehanizme kontrole koji će dati rukovodiocima dovoljan stepen sigurnosti u delegiranju zadataka i odgovornosti. Svaki rukovodilac mora preuzeti punu odgovornost za upravljanje i kontrolisanje budžetom odobrenih sredstava i osigurati da su uspostavljene adekvatne mjere provjere i zaštite.

Započet je proces formiranja posebnih jedinica za unutrašnju reviziju, imenovanja unutrašnjih revizora, odnosno popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta, kao i povjeravanja vršenja poslova unutrašnje revizije jedinici drugog subjekta na osnovu sporazuma.

U narednom periodu, dalje će se unaprijeđivati sistem unutrašnjih finansijskih kontrola, kako bi se osiguralo da se nacionalna sredstava i sredstva EU koriste ekonomično, efikasno, efektivno i transparentno.

Trenutno, osnovne slabosti u oblasti unutrašnje finansijske kontrole su nedovoljno razvijena upravljačka odgovornost, koju je potrebno unaprijediti, kao i dalje jačanje kapaciteta jedinica za unutrašnju reviziju, u smislu povećanja broja revizora, njihovih profesionalnih kompetencija za kvalitetan revizorski rad i osiguranja kvaliteta rada unutrašnje revizije. Upravljanje rizikom predstavlja sastavni element sistema unutrašnje kontrole i treba ga dalje razvijati, tako da se sistematski sprovodi u čitavom javnom sektoru.

Državna revizorska institucija (DRI)

U cilju usklađivanja podzakonskih akata s usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u decembru 2014. godine usvojen je novi Poslovnik Državne revizorske institucije. Zakonodavni okvir za Državnu revizorsku instituciju (DRI) ispunjava međunarodne zahtjeve koji garantuju njenu nezavisnost, ovlašćenja i organizaciju. Državna revizorska institucija izvještava Skupštinu i Vladu podnošenjem godišnjeg izvještaja, u kojem su sadržane sve izvršene revizije u formi izvoda. DRI je donijela metodološke smjernice za revizorski rad i kontrolu kvaliteta revizije. Crna Gora treba da dalje unaprijedi organizacionu strukturu DRI, sa fokusom na razvoj profesionalnih vještina revizorskog kadra¹⁹. Neophodno je i unaprijediti kapacitete revizije za sprovođenje širokog raspona revizija, uključujući finansijsku reviziju, reviziju pravilnosti i reviziju uspjeha.²⁰ Crna Gora treba dalje da osigurava efikasan mehanizam za izvještavanje i praćenje sprovođenja preporuka DRI²¹.

Javne nabavke

Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, usvojene u decembru 2014. godine, obezbjeđuju dalje usaglašavanje sa zahtjevima Direktiva Evropske Unije i u značajnoj mjeri otklanjaju nedostatke efikasnog funkcionisanja sistema javnih nabavki, koji je bio uslovljen neusklađenošću pojedinih odredbi Zakona o javnim nabavkama i Zakona o opštem upravnom postupku.

Što se tiče elektronskih nabavki, sadašnji crnogorski Zakon o javnim nabavkama obezbjeđuje odgovarajući zakonski okvir za uvođenje elektronskih nabavki u praksu.

19 Izrada Strategije za upravljanje ljudskim resursima planirana je da se realizuje kroz projekat IPA 2014.

20 Projektom IPA 2014 planirana je analiza Uputstva za metodologiju vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti i izrada Priručnika za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti, izrada Smjernica za reviziju Završnog računa budžeta države, analiza Uputstva za metodologiju vršenja revizije uspjeha i izrada preporuka za unapređenje metodologije vršenja revizije uspjeha, kao i obuke revizorskog kadra za primjenu navedenih dokumenata. Državna revizorska institucija je u svom Inoviranom Akcionom planu u okviru strateškog cilja br.2 Uvođenje novih vrsta revizija, unapređenje kvaliteta revizija i obezbjeđenje kontrole kvaliteta revizija, podcilj br.2 – Unaprijediti proces programiranja i planiranja revizija planirala realizaciju podcilja br.2.2 - donošenje srednjoročnog plana revizija.

21 Projektom IPA 2014 planirana je izrada Komunikacione strategije. Takođe, kroz projekat IPA 2014 Državna revizorska institucija planira da izvrši i analizu praćenja realizacije preporuka DRI u odnosu na dobru praksu zemalja EU i izradi Smjernice za praćenje realizacije preporuka iz revizorskih izvještaja. U toku je izrada i Protokola o saradnji sa skupštinskim Odborom za ekonomiju, finansije i budžet.

Trenutno se glavna potreba odnosi na razvoj elektronske infrastrukture, koja bi omogućila tehničko vođenje procesa nabavki elektronskim putem. Uvođenjem modernog sistema elektronskih nabavki, Crna Gora će realizovati preporuke Evropske komisije u pogledu implementacionog kapaciteta, povećanja transparentnosti, smanjenja nepravilnosti, uz istovremeno osiguravanje realizacije zakonskih odredbi EU o javnim nabavkama.

Poslovi javnih nabavki su u skladu sa principima ne-diskriminacije, proporcionalnosti i transparentnosti i obezbjeđuju najefikasnije korišćenje javnih fondova i najbolje korišćenje modernih tehnika i metoda nabavke. U praksi se centralizovana nabavka malo koristi (uglavnom u sektoru zdravstva).

2.6. Posebna pitanja sistema lokalne samouprave

Funkcionalni aspekt sistema lokalne samouprave

Zakonom o lokalnoj samoupravi uređuje se sistem lokalne samouprave, kojim je ustanovljena monotipska organizacija lokalne samouprave, a koja podrazumijeva da su sve jedinice lokalne samouprave, formalno po nadležnostima, djelokrugu poslova, organizaciji organa, izjednačene sa istim nadležnostima i odgovornostima. Status Glavnog grada i Prijestonice uređeni su posebnim zakonima, koji utvrđuju određene specifične poslove i nadležnosti, ali se, ipak, može zaključiti da imaju skoro iste poslove i strukturu organa kao i ostale jedinice lokalne samouprave. Monotipski model organizacije lokalne samouprave ne uvažava izražene geografske, prostorne, demografske, ekonomske, administrativne, kadrovske i druge razlike između pojedinih jedinica lokalne samouprave, tako da najveći broj opština ne vrši u punoj mjeri zakonom utvrđene poslove i nadležnosti. Postojeći monotipski model organizacije, uz blagu dogradnju sa elementima politipske organizacije i jaču međuopštinsku saradnju, može da ublaži različitosti i obezbijedi funkcionalniji sistem lokalne samouprave.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji se primjenjuje od 1. januara 2013. godine, uređen je službenički sistem za državne službenike i namještenike i odredbe ovoga zakona primjenjuju se na lokalne službenike i namještenike, u pogledu pravnog statusa. Kako Zakonom o lokalnoj samoupravi nije uređen službenički sistem za lokalne službenike i namještenike, ovakva situacija ima za posljedicu pravnu prazninu i nesigurnost u odnosu na primjenu pojedinih normi, koje se, prije svega, odnose na službenički sistem na lokalnom nivou, upravljanje ljudskim resursima, organizaciju obuka lokalnih službenika, uvođenja merit sistema, integriteta i sl. Razvoj i racionalizacija lokalnih administrativnih kapaciteta u narednom periodu nameće se kao prioritet.

Takođe, iskustva u primjeni rješenja o međuopštinskoj saradnji, uređena Zakonom o lokalnoj samoupravi, ukazuju na činjenicu da postojeći pravni okvir nije adekvatan, prije svega zbog složenosti procedura i neophodnosti formiranja organa koji bi trebali da, u ime osnivača, vrše zajedničke poslove, što ove strukture čini glomaznim, skupim i što predstavlja smetnju za intenzivniji razvoj međuopštinske saradnje. Projekti međuopštinske saradnje koji su do sada realizovani ili se nalaze u fazi realizacije inicirani su, uglavnom, od strane međunarodnih organizacija ili Vlade, a realizuju se uz određene poteškoće. Da bi se proces međuopštinske saradnje

poboljšao, adekvatnim zakonskim rješenjima treba utvrditi stimulativne mjere koje će unaprijediti međuopštinsku saradnju i obezbijediti ravnomjerniji regionalni razvoj. Kako je sve naglašenija potreba za uspostavljanjem različitih oblika saradnje među opštinama, ovo pitanje je tretirano Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, koji se nalazi u skupštinskoj proceduri.

Reforma komunalnog sistema

Organizovanje komunalnih djelatnosti je jedna od osnovnih obaveza i odgovornosti jedinica lokalne samouprave, koja obuhvata 70% poslova iz okvira njihove izvorne nadležnosti. Zakon o komunalnim djelatnostima, kao osnovni pravni akt koji uređuje komunalnu oblast, donešen je 1995. godine, u drugačijem pravno-političkom i privrednom ambijentu, tako da u savremenim uslovima ovaj zakon ne može da obezbijedi uspostavljanje odnosa u komunalnoj oblasti na sveobuhvatan i jasan način, jer pojedine odredbe predstavljaju prepreku u organizovanju i razvoju komunalnih djelatnosti. Reforma komunalnog sistema je nužna, radi efikasnog pružanja usluga od strane jedinica lokalne samouprave i njenih komunalnih službi. Ovo zahtijeva potrebu donošenja novog Zakona o komunalnim djelatnostima. Važno je naglasiti da će donošenje Zakona o komunalnim djelatnostima obezbijediti značajno unaprijeđenje funkcionisanja komunalnog sistema, te doprinijeti stabilizaciji finansijske situacije na lokalnom nivou, i to kroz utvrđivanje odgovarajućih prihoda za jedinice lokalne samouprave, odnosno kroz utvrđivanje komunalne naknade.

Teritorijalni aspekt lokalne samouprave

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore uređena je teritorijalna organizacija, odnosno izvršena je teritorijalna podjela Crne Gore na 21 opštinu, Glavni grad i Prijestonicu. U toku 2015. godine, u okviru Glavnog grada, osnovane su i dvije opštine (Tuzi i Golubovci). Crna Gora je decenijama imala stabilnu teritorijalnu strukturu, tako da je imala 20 opština od ranih 60-tih do nedavnog osnivanja tri nove opštine. To je za rezultat imalo stabilno funkcionisanje lokalnih zajednica, poboljšano prostorno i urbanističko planiranje, stalni porast administrativnih kapaciteta, predvidljivost u radu lokalne uprave itd. Međutim, zbog nedovoljno izvedenog pravnog definisanja kriterijuma za formiranje novih opština i nedostatka jasne politike u toj oblasti, postoji opasnost od usitnjavanja teritorije osnivanjem novih opština, čime se ugrožava osjetljiva ravnoteža teritorijalne strukture. Iskustvo sa osnivanjem dvije nove male opštine, Petnjice i Gusinja, pokazalo je nedostatke postojećeg pravnog sistema. Zbog potrebe zadržavanja većih opština sa dovoljnim administrativnim i fiskalnim potencijalom za sopstvenu održivost, neophodno je zakonom definisati jasne kriterijume za formiranje novih opština.

Finansijski aspekt sistema lokalne samouprave

Opšta je ocjena da se najveći dio jedinica lokalne samouprave nalazi u teškoj finansijskoj situaciji, koju karakteriše visok nivo zaduženosti i neizmirenih obaveza, što izaziva brojne probleme u njihovom funkcionisanju i izvršavanju zakonom utvrđenih obaveza. Razlozi koji su izazvali rast neizmirenih obaveza i duga lokalnih samouprava su: ekonomska i finansijska kriza, izmjene zakonskih propisa kojim se uređuje sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave, kao i visok nivo javne potrošnje na lokalnom nivou.

Posebno negativan uticaj na finansije jedinica lokalne samouprave imale su izmjene određenih zakonskih propisa kojim su ukinuti, odnosno smanjeni pojedini lokalni prihodi. Namjera zakonodavca je bila da se ukinuti prihodi nadomjesti novim prihodima, pa su, od 2011. godine, stupila na snagu nova zakonska rješenja kojima je utvrđena nova – veća stopa poreza na nepokretnosti i izvršen veći obuhvat poreskih obveznika, veći procenat pripadnosti ustupljenih prihoda (poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na promet nepokretnosti i koncesionih naknada), a povećana je visina sredstava Egalizacionog fonda.

Međutim, pokazalo se da novi prihodi nijesu nadomjestili ukinute prihode, pa su izmjene zakonskih propisa bile jedan od razloga zbog kojih su opštine ušle u zonu rasta dugova (na kraju 2014. godine - 166,94 mil eura) i rasta neizmirenih obaveza (na kraju 2014. godine 119,19 mil eura) i teškoća u njihovom poslovanju.

Lokalna samouprava čini oko 10% od ukupnih troškova Vlade i zapošljava oko 20% od ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

Visok nivo javne potrošnje na lokalnom nivou je problem koji se, prije svega, ogleda kroz neadekvatnu politiku zapošljavanja u opštinama, što je rezultiralo viškom zaposlenih u opštinama koji fiskalni kapacitet opština ne može da izdrži. Mnoge opštine povećale su broj zaposlenih posljednjih godina. Stanje broja zaposlenih u opštinama i javnim službama i preduzećima čiji je osnivač opština na dan 30. jun 2013. godine je 10.508, na dan 30. septembar 2014. godine je 11.778, i pored obaveze smanjenja broja zaposlenih utvrđene Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora, koji se odnosi i na lokalne samouprave. Prema podacima Ministarstva finansija, stanje broja zaposlenih u opštinama i javnim službama i preduzećima čiji je osnivač opština na dan 30. decembar 2015. godine je 11660.

Da bi se saniralo ovakvo stanje i obezbijedila održivost opštinskih javnih finansija, preduzete su, u saradnji sa resornim ministarstvima i Vladom, mjere na reprogramu poreskog duga i refinansiranju kreditnih i drugih obaveza. Kao važan zadatak na trajnoj sanaciji finansijskog stanja u opštinama i obezbjeđenju dugoročne održivosti lokalnih javnih finansija predstavlja rad na smanjenju javne potrošnje na lokalnom nivou, kroz racionalizaciju strukture organa, smanjenje broja zaposlenih u opštinama, kao i unaprijeđenje zakonskog okvira koji će obezbijediti finansijsku održivost jedinica lokalne samouprave, saglasno nadležnostima koje one imaju. Važno je naglasiti da one jedinice lokalnih samouprava koje su potpisale ugovore o reprogramu duga treba da nastave sa smanjenjem broja zaposlenih po osnovu ovog ugovora. Pored toga, sve jedinice lokalnih samouprava treba da urade analizu stanja u pogledu broja zaposlenih, odnosno da donesu plan optimalnog broja zaposlenih. Takođe, u cilju jačanja apsorpcionih sposobnosti opština za korišćenje sredstava iz EU fondova za predfinansiranje i kofinansiranje projekata, neophodno je, posebno u fokusu aktuelne situacije u opštinama, obezbijediti odgovarajući mehanizam kojim bi se osnažila sposobnost opština da koriste sredstva iz navedenih fondova.

Zbog toga je neophodno donijeti Zakon o komunalnim djelatnostima, kojim će se, između ostalog, utvrditi odgovarajući prihodi za jedinice lokalne samouprave. Pored toga, potrebno je donijeti i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, u smislu izmjena određenih rješenja kojim će se unaprijediti i osnažiti opštinske finansije. Na ovom planu jako je važno ustanoviti odgovarajući mehanizam, čija bi svrha bila pomoć opštinama u predfinansiranju projekata finansiranih iz EU fondova. Takođe, shodno rješenjima iz sistemskog Zakona o

finansiranju lokalne samouprave, potrebno je harmonizovati prateće materijalne propise koji se tiču finansiranja lokalne samouprave.

2.7. Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost

Strateški dokumenti

U većini horizontalnih strateških dokumenata (npr. Pravci razvoja Crne Gore 2015-2018, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2016-2018, Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, Fiskalna strategija) reforma javne uprave je prepoznata kao prioritet, iako u određenim elementima postoji nedovoljna koherentnost između tih dokumenata, kad je riječ o toj reformi.

Praksa u sprovođenju AURUM-a je pokazala da je u određenoj mjeri nerealna i preambiciozna, kao i da joj nedostaje sveobuhvatan niz ciljeva i indikatora. Javna uprava Crne Gore sa (iz objektivnih razloga) veoma ograničenim kapacitetima ne može da se fokusira na sve oblasti reforme javne uprave odjednom. Nije obezbijeđena finansijska održivost politike reforme javne uprave.

Koncept AURUM-a bio je orijentisan na aktivnosti i proizvode (*output*), umjesto na ishode (*outcome*). To su odražavali i procesi praćenja i izvještavanja, u kojima je akcenat bio na usvajanju novih zakona, propisa i drugih dokumenata, a ne na realnim efektima reforme na javnu upravu, građane i preduzeća. Realizacija određenih aktivnosti često se smatrala (makar djelimičnim) ostvarivanjem cilja.

Pored AURUM-a, u pojedinim segmentima reforme javne uprave, donijeta su i implementirana brojna strateška dokumenta, kao npr. Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori 2011-2015, Strategija daljeg razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru Crne Gore, Strategija razvoja informacionog društva 2012-2016 i dr.

Glavni nosilac i druge odgovorne institucije

Kada je u pitanju utvrđivanje i praćenje sprovođenja politika koje su u funkciji reforme javne uprave, Vlada Crne Gore, kroz donošenje strateških planskih i analitičkih dokumenata, utvrđivanja predloga zakona, donošenje podzakonskih akata, ima ključnu ulogu. Sistemsko praćenje procesa reforme javne uprave, u oblastima državne uprave i lokalne samouprave, u nadležnosti je Ministarstva unutrašnjih poslova. U tom smislu, Ministarstvo unutrašnjih poslova se prepoznaje kao koordinirajuća institucija reforme odnosno, u smislu SIGMA-inih Principa javne uprave, vodeća institucija reforme.

Samo jedan dio nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova se odnosi na javnu upravu, dok su ostalo klasični unutrašnji poslovi. Reformom javne uprave upravlja Direktorat za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koji vodi generalni direktor i u čijem su sastavu, prema važećem Pravilniku, tri Direkcije: Direkcija za državnu upravu, Direkcija za lokalnu samoupravu i Direkcija za inspekcijski nadzor (upravna

inspekcija). Direktorat je zadužen za podršku koordinaciji reforme javne uprave, kao i za zakone kojima se regulišu određeni važni aspekti javne uprave (organizacija i poslovi, upravni postupci i lokalna samouprava). Prema izvještaju SIGMA-e, kapaciteti Ministarstva unutrašnjih poslova, kao koordinirajuće institucije reforme javne uprave moraju biti ojačani, kroz popunu upražnjenih radnih mjesta i dodatno usavršavanje službenika, kako bi adekvatno odgovorili na sve veće zahtjeve u procesu reforme javne uprave.

Pored Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), ključni akteri u sprovođenju reforme javne uprave su Ministarstvo finansija (MF), Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije (MIDT), Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (MVPEI), Generalni sekretarijat Vlade (GSV), Uprava za kadrove (UZK) i Uprava za inspeksijske poslove (UIP), zbog čega se mora voditi računa o jačanju kapaciteta i ovih institucija.

Koordinacija

Mehanizmi za koordinaciju reforme javne uprave su uspostavljeni. Na političkom nivou, Vlada je obrazovala tijelo – Savjet za unaprijeđenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, sa zadatkom, između ostalih, da organizuje i sinhronizuje aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih institucija u cilju regulatorne reforme i unaprijeđenja poslovnog ambijenta, odnosno uklanjanja biznis barijera i nepotrebnih propisa i procedura koje sprovode državni organi, kako bi se ostvarile uštede u vremenu i novcu za građane i privredu i stvorili uslovi za efikasniji rad i racionalizaciju državne uprave. Na administrativnom nivou, struktura za koordinaciju je nedavno reorganizovana, pri čemu je nekoliko tijela za koordinaciju i praćenje objedinjeno u dva – Koordinaciono tijelo za praćenje sprovođenja Strategije reforme javne uprave i Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora i Koordinacioni tim za reformu lokalne samouprave. Kako bi proces reforme javne uprave bio transparentniji i bliži građanima, u narednom strateškom periodu potrebno je dalje jačati saradnju predstavnika NVO i struktura koje će vršiti monitoring nad realizacijom Strategije 2016-2020.

Međusobna koordinacija i pravovremena razmjena mišljenja i informacija predstavlja ključ adekvatnog sprovođenja procesa reforme javne uprave. U pripremi informacionih i analitičkih dokumenata o procesu reforme javne uprave, evidentno je nedostavljanje podataka i nakon upućenih urgencija, kašnjenje u dostavljanju traženih podataka, kao i dostavljanje nepotpunih i neadekvatnih podataka. Pritom, nadležni organi, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, skloni su dostavljanju brojčanih podataka, bez analitičkih ocjena o stanju u određenoj upravnoj oblasti, iako je to neophodno u mjerenju ostvarenog progressa.

Pored navedenih nedostataka, kada je riječ o trenutnom stanju strateškog okvira za reformu javne uprave, MUP se suočava sa određenim problemima tokom procesa prikupljanja podataka neophodnih za različite potrebe izvještavanja. Ne postoji mehanizam za sistematsko praćenje ključnih indikatora uspjeha, koji bi Vladi omogućio da vrši procjenu napretka u modernizaciji javne uprave zasnovan na konkretnim pokazateljima.

Uporedna praksa pokazuje da su poslovi vezani za javnu upravu objedinjeni kroz samostalni institucionalni okvir, a što bi, u narednom periodu, u kontekstu nove organizacije državne uprave u Crnoj Gori, trebalo razmotriti kroz osnivanje posebnog ministarstva za javnu upravu.

3. KLJUČNI PRIORITETI REFORME JAVNE UPRAVE DO 2020

Opšti cilj reformskih aktivnosti do 2020. godine je stvaranje efikasne i servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad.

Posebni ciljevi reformskog procesa detaljnije su obrađeni u Poglavlju 4. ovog dokumenta.

Javna uprava Crne Gore treba da bude osposobljena da u potpunosti pripremi i uskladi nacionalni zakonodavni okvir s *Acquis-em* i da na osnovu njegove pune implementacije djelotvorno funkcioniše u okviru Evropskog administrativnog prostora. Ono što je svakako najznačajniji očekivani rezultat takvog nastojanja jeste stvaranje servisno orjentisane javne uprave koja će doprinijeti ekonomskoj stabilnosti i kvalitetnijem životnom standardu svih građana Crne Gore.

Proteklih godina urađen je značajan posao na unaprjeđenju kvaliteta crnogorskog upravnog aparata. Prije svega, kreirani su stabilni normativni preduslovi, donošenjem brojnih sistemskih zakona i pratećih podzakonskih akata reformskog karaktera. U periodu implementacije Strategije 2016-2020, zakonodavni okvir će se nadograđivati, ali glavni akcenat reforme biće na implementaciji usvojenog zakonodavnog okvira i suštinskim promjenama u svakodnevnoj praksi javne uprave. Za razliku od AURUM-a, Strategija 2016-2020 će biti usmjerena prema realnim, praktičnim i konkretnim efektima reforme javne uprave, a posebno u odnosu između javne uprave i građana. Indikatori ciljeva su, gdje god je moguće, usmjereni na stvarne promjene (outcomes), prije nego na pojedinačne aktivnosti (outputs).

U skladu sa navedenim, strateško opredjeljenje je da se zadaci i aktivnosti utvrđuju na dvogodišnjem nivou, Akcionim planom koji je sastavni dio ovog dokumenta, pri čemu je isti, u toku njegove implementacije, podložan reviziji, odnosno nadograđivanju.

Glavni pravci budućih reformskih aktivnosti mogu se sažeti u sljedećem:

- Centralnu ulogu u procesu reforme imaju zaposleni na svim nivoima upravnog sistema, koji moraju biti profesionalni, kompetentni i spremni da odgovore svim izazovima koje sa sobom nosi rad u modernom upravnom sistemu. S tim u vezi, donošenje kadrovskih planova na svim nivoima javne uprave doprinijeće razvoju ljudskih resursa i zahtjevima u pogledu optimizacije broja zaposlenih, ali i jačanju kadrovskih kapaciteta u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji. Proces odabira kandidata za rad u javnoj upravi mora počivati na izboru najboljih kadrova i obezbjeđivati jasnu odvojenost političkih od državno službeničkih pozicija. Za već zaposlene, neophodno je unaprijediti postojeći sistem ocjenjivanja rada, kako bi najbolji i zaista bili nagrađeni u skladu sa postignutim rezultatima;

- Radni procesi u upravi treba da budu usmjereni ka što kvalitetnijem pružanju upravnih usluga. U tom smislu, pravovremeno upravno odlučivanje, korišćenje e uprave u svakodnevnom radu upravnih organa, od krucijalnog je značaja za kvalitet ostvarivanja prava i pravnih interesa građana.
- Nivo odgovornosti u upravnom sistemu mora biti podignut na veći stepen, na svim nivoima sistema, kako bi se unaprijedila funkcionalnost administrativnog aparata i smanjili troškovi za njegov rad. Ovo posebno kada je riječ o kontroli nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organizacija sa javnim ovlašćenjima, za koje ne postoje jedinstvena pravila za osnivanje i funkcionisanje. Racionalan pristup u korišćenju kadrovskih i finansijskih resursa treba da rezultira pozitivnim budžetskim efektima.
- Generalni sekretarijat Vlade, kroz tekuće i planirane aktivnosti, razmatra i radi na jačanju svoje koordinacione uloge tokom procesa izrade javnih politika, ali je neophodno u narednom periodu uspostaviti sveobuhvatan sistem srednjoročnog planiranja javnih politika.
- Novi sistem organizacije lokalne samouprave treba da obezbijedi funkcionalniji i efikasniji sistem, kroz redefinisane nadležnosti jedinica lokalne samouprave shodno njihovim kapacitetima i potrebama lokalnog stanovništva, a što će doprinijeti valorizaciji resursa i realizaciji strateških razvojnih politika Crne Gore.

4. CILJEVI REFORME 2016-2020

4.1. Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave

Cilj	4.1.1. Unaprijeđena kontrola nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa javne uprave
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Ključni izazovi u ostvarivanju zacrtanog cilja biće usmjereni na uspostavljanju jasne i pregledne tipologije organa sa javnim ovlašćenjima i propisivanje jedinstvenih pravila za njihovo osnivanje i funkcionisanje. Time će se stvoriti neophodan preduslov za njihovo adekvatno pozicioniranje u upravnom sistemu Crne Gore. Sa aspekta konzistentnosti sistema državne uprave, opravdano je analizirati funkcionalne i finansijske efekte uvođenja i implementacije novog instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“. Takođe, djelovanje upravne inspekcije, kao sistema unutrašnje inspeksijske kontrole, od krucijalnog je značaja za unaprijeđenje efikasnosti i zakonitosti u radu organa, zbog čega je u narednom periodu neophodno ojačati kadrovske kapacitete upravne inspekcije, kako bi se doprinijelo njenom proaktivnijem pristupu u radu. Takođe, u narednom periodu potrebno je jačati i kapacitete Uprave za inspeksijske poslove, koja vrši inspeksijski nadzor i u segmentima javne uprave koji nijesu pod inspeksijskim nadzorom Upravne inspekcije.
Ključni nosilac	MUP

Institucije uključene u realizaciju	Ministarstvo finansija			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Postojanje jedinstvenih pravila za osnivanje, upravljanje i nadzor, kada su u pitanju svi organi na državnom nivou	Ne	Ne	Da
	Procenat organa na državnom nivou koji su osnovani posebnim zakonom a koji nisu usaglašeni sa jedinstvenim pravilima ²²	Ne	Uspostavljena osnova za mjerenje	Odrediće se ciljana vrijednost nakon uspostavljanja osnove za mjerenje
	Broj tužbi Upravnom sudu na upravne akte	3668	- ²³	-
	Procenat upravnih akata koji su poništeni od strane Upravnog suda u odnosu na ukupan broj podnijetih tužbi	50,23 %	50%	Manje od 45%

Cilj	4.1.2. Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Za ostvarivanje definisanog cilja ključni izazovi biće usmjereni na proaktivnije objavljivanje informacija u posjedu organa; smanjenje slučajeva „čutanja uprave“ u postupcima po zahtjevima za slobodan pristup informacijama; smanjenje troškova za podnosiocima zahtjeva u vezi sa kopiranjem informacija; nedovoljno upoznata javnost o pravu na slobodan pristup informacijama; podizanje nivoa obučenosti službenika u organima koji vrše poslove u ovoj oblasti i jačanje administrativno-tehničkih kapaciteta Agencije. Aktivnosti u ovoj oblasti potrebno je usmjeriti ka uspješnom savladavanju navedenih izazova, kroz izmjenu postojeće regulative i osnaživanje mehanizama za primjenu propisa u praksi.			
Ključni nosilac	Ministarstvo kulture			
Institucije uključene u realizaciju	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i svi drugi obveznici primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Broj žalbi na odluke donešene u postupku odlučivanja po zahtjevima za slobodan	1753	-5%	-7%

²² Promjena će doprinijeti poboljšanju izveštavanja i odgovornosti

²³ Nije moguće utvrditi ciljanu vrijednost. Biće poznata kroz Izveštaj.

	pristup informacijama			
	Procenat poništenih odluka od strane Agencije u odnosu na ukupan broj žalbi	15,40% (2015)	13%	10%
	Procenat poništenih odluka Agencije od strane Upravnog suda, u odnosu na ukupan broj tužbi na odluke Agencije	64,22% (po 123 tužbe poništeno 79 rješenja Agencije)	60%	50%
	Broj žalbi zbog "ćutanja administracije" u postupku odlucivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama	1047 ²⁴	-5%	-10%
	Procenat informacija koje su ministarstva proaktivno objavila, u skladu sa obavezama iz Zakona o SPI	-	Utvrđiće se polazna vrijednost	90%

Cilj	4.1.3. Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta u organima državne uprave			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Za ostvarivanje definisanog cilja ključni izazovi biće usmjereni na otklanjanje nedostataka u pogledu formalnog delegiranja odgovornosti za postizanje različitih ciljeva državnih organa. Strukture upravljanja u organima javne uprave su, generalno, dobro postavljene, ali je potrebno dalje unaprijeđenje sistema unutrašnjih finansijskih kontrola, koje je neodvojivo od reformi koje se odnose na organizaciju načina rada, budžetski proces, računovodstvo, kao i proces unaprijeđenja i jačanja odgovornosti rukovodilaca.			
Vodeća institucija	Ministarstvo finansija			
Institucije uključene u realizaciju	GSV, MUP, UZK			
	Indikatori	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora i ciljane vrijednosti:	Procenat organa državne uprave u kojima struktura budžetskog programa odgovara strukturi menadžmenta	78%	85%	90%
	Procenat	6,3% ²⁵	30%	90%

²⁴ Podaci iz Izvještaja o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2014. godinu

	ministarstva koji formalno delegiraju odgovornosti i ovlaštenja za donošenje odluka na rukovodioce organizacionih jedinica			
--	--	--	--	--

4.2. Pružanje usluga

Cilj	4.2.1. Unaprijeđena efikasnost, efektivnost i zadovoljstvo građana kvalitetom pruženih upravnih usluga			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Uspješna implementacija novog ZUP-a zavisice u velikoj mjeri od stepena obučenosti službenika koji vode upravni postupak. U sistemu je identifikovano više stotina zakona, odnosno posebnih upravnih postupaka koji u manjoj ili većoj mjeri odstupaju od rješenja iz novog ZUP-a, zbog čega ih je potrebno harmonizovati sa ZUP-om, koji roces je u toku. Praksa Upravnog suda, po kojoj upravni sporovi prosječno traju šest mjeseci, negativno utiče na kvalitet ostvarivanja prava građana, pa je neophodno preduzimanje aktivnosti na smanjenju prosječnog trajanja upravnih sporova. Organi još uvijek traže od građana i preduzeća da podnose dokumenta o podacima koji postoje u zvaničnim evidencijama. U praksi, potrebno je da postoji sistem bezbjedne i pouzdane razmjene podataka između organa da bi se ovaj princip primjenjivao. Kako bi se obezbijedilo kontinuirano praćenje upravnog rješavanja u javnopravnim organima, neophodno je obezbijediti efikasan sistem za prikupljanje i obradu podataka. Time će se, na adekvatan način, obezbijediti preduslovi za pravovremeno intervenisanje u onim djelovima upravnog sistema koji pokazuju slabosti u odnosu na ažurnost i efikasnost upravnog rješavanja i pokazati da li je zaživjela primjena novih instituta u praksi.			
Ključni nosioci	MUP			
Institucije uključene u realizaciju:	MP, Upravni sud, jedinice lokalne samouprave, UzK			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Prosječno trajanje upravnog spora, u mjesecima	6 mjeseci	5 mjeseci	4 mjeseca
	Broj upita od strane državnih organa za podatke – odabrati nekoliko ključnih evidencija ²⁶	0 ²⁷	*28	--

²⁵ Jedno ministarstvo je formalno rješenjem delegiralo ovlaštenja i odgovornost generalnim direktorima za definisane ciljeve i utvrdilo budžet za njihovu realizaciju

²⁶ registar stanovništva, CRPS i evidencija nepokretnosti

²⁷ u ovom trenutku nije moguće dobiti polaznu vrijednost jer nije uspostavljen sistem koji bi to omogućio

	Gruba procjena ukupne uštede u vremenu / novcu (Standard Cost Model)	--	Utvrđiće se ciljane vrijednost	--
	Procenat ključnih organa (MUP, Uprava za nekretnine, Poreska uprava i 23 JLS) koji vrše redovno mjerenje zadovoljstva klijenata.	0%	10%	80%

Cilj	4.2.2. Obezbijeđena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registara za korisnike			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Ključni elektronski registri (centralni registar stanovništva, registar privrednih subjekata, registar imaoaca prava na nepokretnost, registar Ministarstva prosvjete o broju djece u obrazovnim ustanovama i registar vozila) su uspostavljeni, ali na interoperabilnosti se još radi. Postoji inovirani Nacionalni okvir za interoperabilnost, a u Zakonu o elektronskoj upravi se preciziraju jasni rokovi za uvođenje jedinstvenog informacionog sistema za razmjenu podataka između državnih registara. To će biti ključni izazov za ostvarivanje definisanog cilja.			
Ključni nosilac	MIDT			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljane vrijednost	2020 ciljane vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Procenat ključnih registara koji su povezani i koji vrše automatsku razmjenu podataka	0%	80%	100%

Cilj	4.2.3. Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave sa visokim stepenom korisničkog iskustva i korisničkog zadovoljstva²⁹			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Saglasno Zakonu o elektronskoj upravi, do februara 2016. godine, svi organi su dužni da, u cilju stvaranja mogućnosti za podnošenje podnesaka preko portala E-uprave, za taj portal pripreme odgovarajuće aplikativno rješenje, za prijem svih vrsta podnesaka koji se tom organu mogu podnijeti u elektronskoj formi. Mehanizam sistematskog praćenja postoji i pokazuje da državni organi nijesu dovoljno ažurni u dostavljanju zakonom propisanih podataka. Shodno zakonskim obavezama, a i u skladu sa povećanjem nivoa pristupačnosti i transparentnosti u cilju podizanja nivoa eDemokratije, neophodno je u narednom periodu (2016-2020) promovisati eDemokratiju, kroz povećani broj institucija koje koriste najnovije ICT tehnologije u radu u			

²⁸ Odrediće se polazna vrijednost

²⁹ Pored zakonske obaveze za uspostavljenjem e-servis državne i lokalne uprave poseban akcenat se daje na neke izabrane e-usluge javne uprave sa visokim stepenom važnosti i upotrebljivosti sa aspekta korisnika (građana i privrede): upis u predškolske ustanove, upis u osnovne i srednje škole, zahtjevi za studentski kredit, promjena mjesta stanovanja, registracija vozila, registracija preduzeća i javne nabavke;

	cilju povećanja efikasnosti i transparentnosti.			
Ključni nosilac	MIDT			
Institucije uključene u realizaciju	MUP i UIP			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Broj odabranih e-usluga (8 e-usluga) koje su postavljene na Portal eUprava i nivoa su 3 ³⁰ ili 4	0	4	8
	Broj obezbijeđenih servisa na Portalu	77	300	500
	Broj "one stop shop" servisa na Portalu	1	10	30
	Broj elektronskih anketa na portalu eUprave kreiranih od strane organa u odnosu na početno stanje	0	10	30
	Procenat zadovoljnih korisnika elektronskim uslugama koje se nalaze na Portalu eUprave ³¹	42,4%	60%	70%

4.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Cilj	4.3.1. Ojačane profesionalne sposobnosti starješina organa i visokog rukovodnog kadra sa jasno utvrđenim kriterijumima za njihov izbor
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Za ostvarivanje definisanog cilja ključni izazovi biće usmjereni na uspostavljanje okvira kompetencija i propisivanje procedure za proces selekcije starješina organa i visokog rukovodnog kadra. Na taj način ojačaće se profesionalne sposobnosti starješina organa i visokog rukovodnog kadra, a njihov odabir biće strožiji i zasnovan na kompetencijama i znanjima.
Ključni nosilac	MUP

³⁰ Nivo 3 - Dvosmjerna komunikacija: interaktivno ispunjavanje formulara (elektronska forma) i prijava uz autentifikaciju (ispunjavanjem formulara pokreće se pojedina usluga – npr. dostava dokumenta na kućnu adresu); Nivo 4 - Transakcija: potpuna obrada predmeta uz online plaćanje usluge i povratnu informaciju korisniku.

³¹ Procenat zadovoljstva korisnika elektronskih usluga radom portala eUprave je podatak od decembra 2015. U anketi pored ocjene Zadovoljava - 42,42%, imamo i ocjene: Djelimično - 40,91 ;Ne znam – 13,64% i Nezadovoljava – 3,03%. Napomena: Anketa je postavljena na portalu eUprava u septembru 2015 i obuhvatila je manje od 70 ispitanika što smatramo da nije reprezentativan primjerak kao niti dovoljno vrijeme. U toku su aktivnosti na promociji ankete kao i na svakodnevnom ažuriranju sadržaja.

Institucije uključene u realizaciju	UZK, jedinice lokalne samouprave			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Procenat starješina organa uprave i lica iz kategorije visoki rukovodni kadar koji su prošli postupak provjere sposobnosti u skladu sa utvrđenim kompetencijama, u odnosu na ukupan broj starješina organa uprave i lica iz kategorije visoki rukovodni kadar	0%	0%	30%
	Broj starješina organa uprave i lica iz kategorije visoki rukovodni kadar koji su, nakon šest mjeseci od izbora Vlade, napustili svoje funkcije (ostavka ili razrješenje)	-	*32	-

Cilj	4.3.2. Povećana konkurencija i smanjena diskrecija pri odlučivanju o izboru kandidata kroz veću transparentnost i manji broj kandidata na listi za konačan izbor			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Kada je riječ o postupcima izbora, Zakonom je propisano da UZK dostavlja rang listu od pet kandidata (ili više ako imaju jednak broj bodova) organu u kojem je upražnjeno radno mjesto, koji potom po pravilu bira najbolje ocijenjenog kandidata, ali nakon obavljenog intervjua sa svim kandidatima, može da izabere i nekog drugog kandidata sa liste, uz obrazloženje. Dakle, prisutna je određena diskrecija u izboru kandidata sa rang liste. Smanjenjem broja kandidata na listi za izbor, sa pet na tri, smanjiće se i nivo diskrecije starješina. Kada je u pitanju povećanje konkurentnosti u procesima zapošljavanja, ključni izazov će se odnositi na smanjivanje administrativnih opterećenja kandidata prilikom apliciranja na oglase, što bi trebalo da doprinese većem stepenu motivisanosti za učešće u procesu selekcije.			
Ključni nosilac	MUP			
Institucije uključene u realizaciju:	UZK, svi organi			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja	Prosječan broj kandidata na internim oglasima	0,5	0,8	1,5

³² Odrediće se polazna vrijednost.

i ciljane vrijednosti:	unutar organa			
	Procenat žalbi na odluke o izboru u situacijama kada nije izabran prvorangirani kandidat, u odnosu na ukupan broj žalbi na odluke o izboru	24,3% ³³	20%	15%
	Prosječan broj kandidata na internim oglasima između organa	0,7	1,0	2,0
	Prosječan broj kandidata na javnim oglasima	5,3	5,5	7
	Procenat odluka o izboru u kojima je izabran prvorangirani kandidat	88%	90%	92%

Cilj	4.3.3. Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Ključni izazov u ovoj oblasti biće optimizacija broja zaposlenih u državnim organima. Ovo posebno u kontekstu potrebe da se u isto vrijeme smanji broj zaposlenih ali i da se osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija. U tom smislu, neophodno je, na analitički način, sagledati sve relevantne faktore u cilju određivanja optimalnog broja zaposlenih u državnim organima (obim poslova svakog državnog organa, postojeći broj zaposlenih, zahtjevi EU integracija u pojedinim oblastima). U Kadrovskom planu nijesu jasno određeni kadrovski prioriteti pa je u kadrovskom planu potrebno odrediti i: limit broja zaposlenih u državnoj upravi u periodu planiranja, limite po organima, kadrovske prioritete, metode postizanja ciljanog broja zaposlenih i kadrovske potrebe za PPCG i način njihovog popunjavanja. Te nedostatke neophodno je otkloniti, kako bi se institut "kadrovskog planiranja" na adekvatan način primjenjivao u praksi. Ovom cilju treba da doprinese unaprijeđenje sistema ocjenjivanja koji se u praksi pokazao kao nezadovoljavajući, o čemu govore i podaci Komisije za žalbe. Sistem ocjenjivanja će se morati pažljivo ponovno razmotriti i izmijeniti. Sa druge strane, još uvijek se redovno ne mjeri nivo zadovoljstva državnih službenika i namještenika uslovima u državnim organima u kojima vrše poslove, zbog čega bi bilo opravdano da se navedeno mjerenje, u narednom periodu, uspostavi (tzv. "organizaciona klima").			
Ključni nosioci	MUP, MF, MVPEI			
Institucije uključene u realizaciju	UZK, jedinice lokalne samouprave			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Procenat institucija koje su usvojile kadrovske planove u skladu sa propisima	0%	50%	95%

³³ U 2015. godini, prema podacima Komisije za žalbe

	Ukupan broj zaposlenih na centralnom nivou(po »sektorskom pristupu« bez lokalne samouprave)	40.409 ³⁴	-3% u odnosu na polaznu vrijednost	-5% u odnosu na polaznu vrijednost
	Procenat organa uprave koje su sprovele mjerenje zadovoljstva zaposlenih	0%	0%	30%

4.4. Razvoj i koordinacija javnih politika

Cilj	4.4.1. Uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Neophodno je unaprijediti kvalitet formulisanja ciljeva Vlade u srednjem roku, obzirom da ne postoji jedinstven dokument koji sublimira ključne ciljeve Vlade i pojedinih resora, što se odražava na planiranje na godišnjem nivou. Formulisanje srednjoročnih ciljeva, kroz usvajanje strateškog dokumenta za rad Vlade u četvorogodišnjem periodu, kao i formulisanje godišnjih ciljeva i indikatora za mjerenje uspjeha, kroz korekcije sadašnje forme Programa rada Vlade i ministarstava, u cilju dobijanja kvalitetnijih informacija kao podloge za donošenje odluka i kvalitetniju implementaciju vladinih politika.			
Ključni nosilac	Generalni sekretarijat Vlade			
Institucije uključene u realizaciju	MF, MVPEI, MUP, MIDTK, Sekretarijat za zakonodavstvo			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Procenat ministarstava čiji godišnji programi rada sadrže jasno postavljene ciljeve i indikator	0%	0%	90%
	Procenat ministarstava u čijim godišnjim izvještajima o radu je predstavljen rezultat na osnovu postavljenih ciljeva i indikatora	0%	0%	90%
	Postojanje sistema srednjoročnog planiranja na nivou Vlade	Ne	Da	Da

³⁴ Podaci su dati za centralni nivo, a na osnovu Izvještaja o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora, u 2015. godini. Ciljane vrijednosti biće podložne promjenama u skladu sa analizom stanja koja će uslijediti na osnovu Akcionog plana za implementaciju ove Strategije

Cilj:	4.4.2. Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Uočeno je da najveći izazov postoji u vršenju same analize uticaja koje propisi mogu da izazovu na ekonomiju i građane, posebno u dijelu definisanja pozitivnih, negativnih, direktnih i indirektnih uticaja. Dostupni izveštaji jasno ukazuju da postoji nedosljednost u primjeni pojedinih rješenja iz propisa kojima se reguliše učešće građana u kreiranju politike, tako da je neophodno da se u budućnosti obezbijedi njihova dosljednija primjena. Takođe, u procesu izrade zakona, potrebno je obezbijediti da se RIA radi paralelno kada se pripremaju i nacrti zakona i da bude dio materijala koji je na javnoj raspravi, kao i da se paralelno radi na izradi podzakonskih akata čije donošenje proizilazi iz tih zakona.			
Vodeća institucija:	Ministarstvo finansija			
Institucije uključene u implementaciju:	Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo unutrašnjih poslova			
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljane vrijednost	2020 ciljane vrijednost
	Procenat predloga zakona uz koje su Vladi dostavljeni i nacrti podzakonskih akata čije donošenje proizilazi iz predloženog zakona	-	Utvrđiće se polazna vrijednost	
	Procenat izrađenih RIA koje su usaglašene sa standardima kvaliteta, u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje Ministarstvu finansija prvi put	10%	25%	50%
	Procenat propisa kod kojih se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (Standard Cost Model)	0%	15%	30%

	Procenat zakona koje je Vlada predložila Skupštini koji sadrže cjelovitu RIA	-	Utvrđiće se ciljana vrijednost	100%
	Procenat propisa kod kojih su u postupku javne rasprave u potpunosti ispoštovana pravila javnog učešća	50%	80%	90%

4.5. Upravljanje javnim finansijama (ciljevi reforme za ovu oblast definisani su PFM Strategijom)

4.6. Posebna pitanja sistema lokalne samouprave

Cilj	4.6.1. Unaprijeđenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovih kapaciteta
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Ključni izazovi odnose se na unaprijeđenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave, kako bi se obezbijedilo efikasno pružanje usluga i vršenje poslova. Neophodno je ustanoviti pravni okvir kroz donošenje seta propisa među kojima su najvažniji Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakon o komunalnim djelatnostima. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi biće, između ostalog, normativno, odnosno sistemski uspostavljen sistem upravljanja ljudskim resursima. Važno je naglasiti da će se donošenjem Zakona o komunalnim djelatnostima obezbijediti značajno unaprijeđenje funkcionisanja komunalnog sistema, te doprinijeti stabilizaciji finansijske situacije na lokalnom nivou i to kroz utvrđivanje odgovarajućih prihoda za jedinice lokalne samouprave. Takođe, kapaciteti opština za sprovođenje zakonom propisanih poslova su neujednačeni. S tim u vezi, neophodno je definisati krug poslova za koje je obavezna funkcionalna saradnja opština, te obezbijediti različite vidove međuopštinske saradnje i riješiti pitanje stvarne i mjesne nadležnosti. Imajući u vidu činjenicu da su opštine jedan od ključnih aktera u procesu EU integracija kroz implementaciju EU politika (70% EU regulative se implementira na regionalnom/lokalnom nivou), potreban je dalji razvoj njihovih kapaciteta, kao i bliže upoznavanje sa obavezama koje ih očekuju na tom planu. Obzirom na to da pripremljenost opština za korišćenje sredstava iz fondova EU nije dovoljna, neophodno je ojačati administrativne kapacitete opština za pisanje projekata i korišćenje sredstava iz EU fondova, kroz obuke lokalnih službenika i podršku Mreže opštinskih projekt menadžera. Takođe, potrebno je uspostavljanje odgovarajućeg mehanizma u cilju jačanja finansijskog kapaciteta opština za prefinansiranje i kofinansiranje projekata, koji se finansiraju iz EU fondova.
Ključni nosilac	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Institucije	Ministarstvo finansija, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo

uključene u realizaciju	vanjskih poslova i evropskih integracija, UzK, Zajednica opština i jedinice lokalnih samouprava			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Jedinstven sistem za upravljanje ljudskim resursima	JLS nemaju uspostavljen sistem	7 JLS imaju uspostavljen sistem	Sve JLS imaju uspostavljen sistem
	Broj poslova i usluga u kojima postoji obavezna saradnja jedinica lokalne samouprave	Nije uspostavljen sistem obavezne saradnje jedinica lokalne samouprave	Prepoznati poslovi i usluge za koje je obavezna saradnja jedinica lokalne samouprave	30% jedinica lokalne samouprave sprovode jedan od oblika obavezne saradnje
	Broj poslova i usluga koje jedinice lokalne samouprave pružaju na osnovu potpisanih sporazuma o saradnji	Potpisano 10 sporazuma o međuopštinskoj saradnji	Potpisano 15 sporazuma o međuopštinskoj saradnji	Potpisano 20 sporazuma o međuopštinskoj saradnji

Cilj	4.6.2. Pooštriti i racionalizovati kriterijume za formiranje novih opština			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Imajući u vidu to da novoosnovane opštine nemaju kapaciteta da obezbijede stabilno funkcionisanje, odnosno vršenje poslova lokalne samouprave, ključni izazov odnosi se na zaustavljanje formiranja novih opština koje ne odgovaraju konceptu snažnih opština sa visokim kapacitetom za vršenje poslova na lokalnom nivou.			
Ključni nosilac	Ministarstvo unutrašnjih poslova			
Institucije uključene u realizaciju	MF, Zajednica opština			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Broj jedinica lokalne samouprave	23 jedinice lokalne samouprave ³⁵	25 jedinica lokalne samouprave	25 jedinica lokalne samouprave

Cilj	4.6.3. Obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama			
Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Imajući u vidu to da nije dobro usaglašen obim poslova opština i njihovo finansiranje, ključni izazov odnosi se na uravnoteženje prihoda jedinica lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama, kako bi se obezbijedio dobar finansijski kapacitet opština, te njihova finansijska održivost. Između ostalog, važno je donijeti Zakon o komunalnim djelatnostima kako bi se doprinijelo stabilizaciji finansijske situacije na			

³⁵ U toku 2015. godine, u okviru Glavnog grada, osnovane su i dvije opštine (Tuzi i Golubovci).

	lokalnom nivou i to kroz utvrđivanje odgovarajućih prihoda za jedinice lokalne samouprave. Takođe, izazovi se odnose i na potrebu smanjenja opštinske potrošnje i jačanja transparentne kontrole troškova, kao i smanjenje određenog broja zaposlenih u opštinama. Važno je naglasiti da će one jedinice lokalnih samouprava, koje su potpisale ugovore o reprogramu duga, nastaviti sa smanjenjem broja zaposlenih po osnovu ovih ugovora. Pored toga, sve jedinice lokalnih samouprava uradiće analizu stanja u pogledu broja zaposlenih, odnosno donijeće plan optimizacije broja zaposlenih.			
Ključni nosilac	Ministarstvo finansija			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti	Učešće prihoda JLS u BDP	6,7%	7,5%	8%
	Procenat sopstvenih prihoda u budžetima jedinica lokalne samouprave	56,5%	60%	65%
	Učešće tekuće javne potrošnje na lokalnom nivou u odnosu na BDP	2,9%	2,7%	2,5%
	Smanjen nivo neizmirenih obaveza jedinica lokalne samouprave u odnosu na BDP	3,4% BDP-a	2,5%	1,5%
	Nivo javnog duga na lokalnom nivou u odnosu na BDP	4,8%	4,5%	4%
	Broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i javnim službama čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave ³⁶	11646 ³⁷	-5% u odnosu na polaznu vrijednost ³⁸	-10% u odnosu na polaznu vrijednost

4.7. Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost

Cilj	4.7.1. Efikasno upravljanje i koordinacija Strategijom 2016-2020 omogućava postizanje većine ciljeva
-------------	---

³⁶ Prema podacima Ministarstva finansija iz oktobra 2014. godine.

³⁷ Broj zaposlenih, odnosno broj lokalnih službenika i namještenika u jedinicama lokalne samouprave na kraju 2015. godine prema podacima Ministarstva finansija.

³⁸ Ciljane vrijednosti za 2017 i 2020 god. biće podložne promjenama u skladu sa analizom stanja koja će uslijediti na osnovu Akcionog plana za implementaciju ove Strategije

Ključni izazovi koji su u vezi sa ovim ciljem	Samo jedan dio nadležnosti MUP-a se odnosi na javnu upravu, dok su ostalo klasični unutrašnji poslovi. Kapaciteti MUP-a u segmentu javne uprave su veoma ograničeni. Na pitanjima reforme javne uprave u ministarstvu radi samo pet državnih službenika, zbog čega je neophodno jačati kadrovske kapacitete Direktorata. Kada je riječ o trenutnom stanju strateškog okvira za reformu javne uprave, MUP se suočava sa određenim problemima tokom procesa prikupljanja podataka neophodnih za različite potrebe izvještavanja. Ne postoji mehanizam za sistematsko praćenje ključnih indikatora uspjeha, koji bi Vladi omogućio da vrši procjenu napretka u modernizaciji javne uprave zasnovan na konkretnim pokazateljima. To je, sigurno, jedan od problema koji će biti nužno riješiti u budućnosti. Uspostavljanje cjelovitog sistema monitoringa indikatora, u tom smislu, predstavlja ključni cilj.			
Ključni nosilac	MUP			
	Naziv indikatora	2014 polazna vrijednost	2017 ciljana vrijednost	2020 ciljana vrijednost
Opis indikatora cilja i ciljane vrijednosti:	Procenat ciljanih vrijednosti Strategije 2016-2020 dostignutih za 2017. i 2020. godinu	0%	80%	90%

TROŠKOVI SPROVOĐENJA STRATEGIJE 2016-2020

Ukupni ocijenjeni troškovi implementacije Strategije u periodu od 2016-2020.godine će iznositi 8.666.840,00 €, od čega 2,2 miliona čini potencijalna donatorska pomoć. Troškovi aktivnosti planiranih Akcionim planom koji je sastavni dio Strategije za period 2016-2017.godine iznose 4,46 miliona eura, od čega:

- 2.400.000,00€ predstavljaju planirana sredstva za otpremnine za period 2016-2020.godinu
- 2.200.000,00€ zahtijevana donatorska pomoć
- 4.266.840,00€ za aktivnosti koje će preduzimati državni organi

Sredstva planirana za aktivnosti državnih organa ne predstavljaju trajno uvećanje budžeta za ovaj iznos već troškove implementacije aktivnosti.

Ukupni troškovi implementacije strategije predstavljaju 1,2% ukupnih godišnjih troškova za funkcionisanje organa na koje se strategija odnosi, samim tim finansijska i fiskalna održivost je obezbijeđena. Ukoliko se za aktivnosti planiranje strategijom obezbijede donatorska sredstva u skladu sa planom, ad-hoc troškovi implementacije strategije će iznositi 0,9% tekućih godišnjih rashoda organa koji će je implementirati.

	2016	2017	2018-2020	Napomena
Budžet Crne Gore	2.133.420,00	2.133.420,00	2.200.000,00	Troškovi za period 2018-2020 predstavljaju preliminarnu ocjenu
Potencijalna donatorska podrška	100.000,00	100.000,00	2.000.000,00	Planirani troškovi donatora predstavljaju ocjenu. Ukoliko se ne obezbijedi donatorska podrška, troškovi će biti obezbijeđeni u Budžetu CG iz tekućih troškova organa
Ukupno	2.233.420,00	2.233.420,00	4.200.000,00	
			Ukupno 2016-2020	8.666.840,00

5. UPRAVLJANJE REFORMOM I KOORDINACIJA

Ministarstvo unutrašnjih poslova će i dalje biti odgovorno za praćenje sprovođenja reforme. Svi organi koji su navedeni kao nosioci pojedinih prioriteta ciljeva dužni su voditi brigu o realizaciji tih ciljeva, izvještavati MUP i dostavljati sve potrebne podatke koje MUP, kao rukovodeća institucija za reformu javne uprave zatraži. MUP nema ulogu koordinatora samo u sferi primjene Strategije 2016-2020, već u cjelokupnoj reformi javne uprave, koja obuhvata i razvoj i u drugim oblastima koje nisu prepoznate kao prioriteti reforme do 2020. godine. Naime, iako se reforma fokusira na prioriteta ciljeve, razvoj i u svim drugim oblastima ne smije da stane u narednom periodu. Reforma javne uprave je živ proces koji zahtijeva da se sprovodi proces stalnih poboljšanja u svim oblastima, a pravac tih poboljšanja određuju SIGMA-ini Principi javne uprave kroz zahtjeve, standarde i indikatore koje sadrže. MUP je kao koordinator odgovoran za praćenje sprovođenja i izvještavanje. U slučajevima suštinskih nedostataka i zaostataka u implementaciji, MUP će da upozorava odgovorne nosioce i, s tim u vezi, predlaže odgovarajuće mjere Vladi. Primarna odgovornost za implementaciju pojedinih ciljeva ostaje na odgovornim nosiocima.

Kada je u pitanju koordinaciona struktura, obrazovaće se Savjet za reformu javne uprave, čijim radom će rukovoditi potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, a koji će sačinjavati predstavnici ključnih institucija za sprovođenje reforme javne uprave, i to : ministar unutrašnjih poslova, ministar finansija, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, ministar za informaciono društvo i telekomunikacije, predstavnik Generalnog sekretarijata Vlade, predstavnici Zajednice opština i pojedinih opština, i Uprave za kadrove. Predstavnicima NVO sektora biće omogućeno da uzmu učešće u radu, po pozivu. Obrazovanje ovog savjetodavnog tijela nužno je, imajući u vidu obim i značaj reforme javne uprave u narednom periodu i njegov rad će biti fokusiran na aktivnosti koje sprovode organi javne uprave u cilju ostvarivanja PAR principa, koji su osnov ovog strateškog dokumenta. Ključni zadaci Savjeta odnosiće se na praćenje sprovođenja Strategije 2016-2020 i Akcionog plana, ali i druge aktivnosti u vezi sa reformom javne uprave u Crnoj Gori (razmatranje nacrt propisa, strateških, planskih i analitičkih dokumenata u vezi sa reformom javne uprave i sl.). Stručnu i administrativnu podršku radu Savjeta za reformu javne uprave pružaće Ministarstvo unutrašnjih poslova. U cilju blagovremenog izvještavanja Ministarstva unutrašnjih poslova, koje će pružati stručnu i administrativnu podršku radu Savjeta, pored članova Savjeta koji će biti odgovorni za izvještavanje u određenim oblastima reforme javne uprave, u svim odgovornim institucijama biće određene kontakt osobe koje će pružati i dostavljati sve tražene informacije.

Obrazovanjem Savjeta za reformu javne uprave pretaće potreba za daljim funkcionisanjem tijela koja su, do sada, na administrativnom nivou, koordinirali procesom reforme javne uprave u Crnoj Gori (Koordinaciono tijelo za praćenje sprovođenja Strategije reforme javne uprave i Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora i Koordinacioni tim za reformu lokalne samouprave).

6. MONITORING, EVALUACIJA I IZVJEŠTAVANJE O PRIMJENI STRATEGIJE 2016-2020

Sistem monitoringa i evaluacije biće usmjeren na prikupljanje podataka tokom primjene Strategije 2016-2020, sa ciljem da se konstatuje da li su planirane aktivnosti realizovane, kao što je predviđeno i da se utvrdi rizik koji nastaje zbog nerealizovanih aktivnosti ili zbog nedostatka očekivanih rezultata. Takođe, cilj je i da se procijeni konkretan napredak koji je postignut realizacijom aktivnosti.

MUP će jednom godišnje, i to u saradnji sa svim odgovornim institucijama, pripremati izvještaj o sprovođenju Strategije za Vladu, a na šestomjesečnom nivou izvještavaće Savjet za reformu javne uprave. Dakle, Vlada i Savjet će, kroz donošenje zaključaka, usmjeravati proces reforme javne uprave, na način što će prepoznavati ključne probleme u realizaciji Strategije i definisati mjere za otklanjanje tih problema.

Takođe, napominjemo da će za potrebe izvještavanja, MUP sakupljati potrebne podatke od odgovornih nosilaca, koji će biti odgovorni za njihovu preciznost i ažurnost. MUP će kritički procijeniti i integrisati podatke u jedinstveni godišnji Izvještaj o sprovođenju Strategije, koji će razmatrati Savjet za reformu javne uprave, a potom Vlada do kraja I kvartala tekuće godine, za prethodnu. Godišnji izvještaji će sadržati elemente koji omogućavaju praćenje direktnih rezultata u primjeni Strategije, ali i realnih promjena koje će proizvesti realizacija pojedinih aktivnosti. Pored navedenog, MUP će sarađivati sa svim zainteresovanim stranama za praćenje napretka reforme, što će doprinijeti realnoj slici stanja u državi.

Evaluacija Strategije 2016-2020 moguća je samo u srednjem roku, jer do promjena neće dolaziti na kvartalnom nivou, nego jednom godišnje ili čak rjeđe. Evaluacija će biti otpočeta sredinom 2017. i završena početkom 2018. godine od strane nezavisnog eksperta, a biće uključeni Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao vodeća institucija, Ministarstvo finansija, kao vodeća institucija za Program reforme upravljanja javnim finansijama i drugi relevantni akteri. Rezultati evaluacije biće jedan od osnova za izradu Akcionog plana za implementaciju Strategije 2016-2020 za period 2018-2020. godina i eventualnu reviziju Programa reforme upravljanja javnim finansijama.

AKCIONI PLAN 2016-2017

NAPOMENA: Ovim Akcionim planom detaljno su razrađene aktivnosti vezane za realizaciju posebnih ciljeva po oblastima, na način iz poglavlja 4. Strategije 2016-2020

Aktivnost	Ključne tačke (podaktivnosti)	Vodeća institucija ³⁹	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja	Indikator
4.1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U SISTEMU JAVNE UPRAVE							
Cilj 4.1.1. Unaprijeđena kontrola nad zakonitošću i cjelishodnošću rada svih organa							
1. Izrada analize o položaju organizacija koja vrše javna ovlaštenja, uključujući detaljno mapiranje svih organizacija centralne državne administracije	a) Funkcionalna i finansijska analiza je pripremljena b) Radionica o nalazima i preporukama iz analize	MUP (Ministarsvo o finansija - MF)	III kvartal 2016	I kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana podrška)		Izrađen analitički izvještaj sa preporukama za unaprijeđenje stanja
2. U zavisnosti od rezultata analize, usvojiti jedinstvena pravila za uspostavljanje, upravljanje i nadzor organizacija sa javnim	a) Pripremiti nacrt jedinstvenih pravila i obaviti konsultacije sa zainteresovanom javnošću	MUP (MF)	2018	2020	Nijesu potrebna posebna sredstva EU/SIGMA		Jedinstvena pravila su usvojena (ako je potrebno)

³⁹ Za svaku aktivnost određena je jedna vodeća institucija dok su u zagradi navedeni sunosioci aktivnosti

ovlašćenjima na državnom nivou (ako je potrebno)	b) Upoznati organe sa jedinstvenim pravilima				(ekspertska, nenovčana podrška)		
3. Pripremiti plan za preispitivanje položaja organizacija sa javnim ovlašćenjima koje su osnovane posebnim zakonom (kako bi se osiguralo upravljanje u ovim organizacijama u skladu sa jedinstvenim pravilima)	a) Priprema nacrtu plana b) Upoznavanje organa sa procesom i zacrtanim ciljevima	MUP (MF)	2018	2020	Nijesu potrebna posebna sredstva EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana podrška)		Plan je pripremljen i usvojen
4. Izraditi analizu funkcionalnih i finansijskih efekata uvođenja instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“ u crnogorski upravni sistem	a) Funkcionalna i finansijska analiza je pripremljena b) Radionica o nalazima i preporukama iz analize	MUP (MF)	II kvartal 2017	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana podrška)		Izrađen analitički izvještaj koji sadrži podatke o funkcionalnim i finansijskim efektima, sa preporukama za unaprjeđenje stanja ⁴⁰
5. U zavisnosti od rezultata analize, pripremiti izmjene propisa u cilju sprovođenja preporuka	Podaktivnosti će biti definisane nakon završetka analize	MUP (MF)	2018	2020	Nijesu potrebna posebna sredstva EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana)		Indikatori će biti definisani nakon završetka analize

⁴⁰ U zavisnosti od preporuka iz ove dvije analize (aktivnosti pod br. 1 i 4) planiraće se, odnosno revidirati aktivnosti u AP za period 2018-2020. , koje će biti usmjerene na ostvarivanje cilja iz Strategije koji se odnosi na „Unaprjeđenje kontrole nad zakonitošću i cjelishodnošću rada svih organa“

					podrška)		
6. Ojačati kadrovske kapacitete upravne inspekcije	a) Popuniti 4 upražnjena radna mjesta u Direkciji za inspekcijski nadzor b) Organizovati obuku za novozaposlene (ZUP, Zakon o upravnoj inspekciji, Zakon o inspekcijskom nadzoru) c) Organizovati specijalizovane obuke za upravne inspektore koji su već u službi d) Organizovati studijske posjete	MUP	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	14.080 eura⁴¹ 50.000 eura	Budžet CG Donatori⁴²	Ukupan broj zaposlenih u upravnoj inspekciji povećan za po dva u toku 2016. i 2017.godine (polazna vrijednost 2015-7 inspektora) 4 novozaposlena službenika prošla 3 obuke 7 upravnih inspektora pohađalo po 3 obuke Organizovane dvije studijske posjete
7. Izraditi jedinstveni informacioni sistem (JIS) Uprave za inspekcijske poslove (UIP) koji podržava postupak inspekcijskog nadzora,	a) Analiza postojećeg stanja informaciono komunikacionih resursa implementiranih u	UIP (MIDT)	IV kvartal 2016	IV kvartal 2017	20.000 eura	Budžet CG	Izrađena analiza⁴⁴ Pripremljen plan

⁴¹ Na godišnjem nivou

⁴² Pregovori još nijesu počeli

⁴⁴ AP za 2018-2020 biće konkretizovane ostale aktivnosti potrebne za uspostavljanje JIS-a.

monitoring i izvještavanje o radu inspekcija	UIP na osnovu kojeg će se napraviti detaljan plan uspostavljanja jedinstvenog informacionog sistema (JIS) b) početak realizacije Plana	UIP (MIDT)	I kvartal 2018			Donatori ⁴³	
8. Izraditi analizu efekata objedinjavanja inspekcija u okviru Uprave za inspekcijske poslove		MEK (UIP i MUP)	I kvartal 2017	II kvartal 2017	nijesu potrebna posebna sredstva		Izrađena analiza
Cilj: 4.1.2. Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama							
1. Pripremiti izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u cilju obezbjeđivanja efikasnijeg pristupa	a) Konsultovanje zainteresovane javnosti prije početka pripreme nacrtu zakona	Ministarstv o kulture	III kvartal 2016	II kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Usvojene izmjene i dopune Zakona

⁴³ Tražiće se dodatna podrška donatora, ukoliko to bude bilo potrebno.

informacijama	b) Sprovođenje postupka javne rasprave o nacrtu zakona c) Utvrđivanje predloga zakona od strane Vlade d) Izmjena podzakonskog akta u cilju smanjenja troškova za podnosiocе zahtjeva u vezi sa kopiranjem informacija						Smanjeni troškovi za podnosiocе zahtjeva u vezi sa kopiranjem informacija
2. Sprovođenje obuka za zaposlene u organima o primjeni novih rješenja iz Zakona	Nijesu relevantne	UZK	I kvartal 2017	IV kvartal 2017	4.200 eura	Budžet CG	150 službenika u organima koji su pohađali obuke
3. Sprovođenje obuke za zaposlene koji rade u Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama o primjeni novih rješenja iz Zakona	Nijesu relevantne	UZK (Agencija)	I kvartal 2017	IV kvartal 2017	700 eura	Budžet CG	20 službenika Agencije koji su pohađali obuke
Cilj: 4.1.3. Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta u organima državne uprave							
1. Analiza postojećeg stanja izvještavanja u	a) Pripremiti upitnik za analizu	MF (GSV)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna	Budžet CG	Izrađena analiza o stanju izvještavanja

javnom sektoru u pilot institucijama (u odnosu na ciljeve, učinak i jačanje odgovornosti rukovodilaca)	b) Prikupiti podatke iz pilot institucija c) Pripremiti analitički izvještaj sa preporukama				posebna sredstva		
2. Pripremiti metodologiju za praćenje i izvještavanje o učinku	Nijesu relevantne	MF	I kvartal 2017	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Pripremljena metodologija
3. Pripremiti metodologiju za delegiranje ovlašćenja	Nijesu relevantne	MF	I kvartal 2017	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Pripremljena metodologija
4. Sprovođenje obuke za rukovodioce u skladu sa programom obuka u oblasti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola	a) Odabrati predavače koji će voditi obuke, u skladu sa temama	UZH (MF)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	10.000 eura	Budžet CG	150 rukovodilaca (na centralnom i lokalnom nivou) koji su pohađali obuke na, godišnjem nivou
4.2. PRUŽANJE USLUGA							
Cilj 4.2.1. Unaprijeđena efikasnost, efektivnost i zadovoljstvo građana kvalitetom pruženih upravnih usluga							
1. Izgraditi kapacitete uprave za primjenu rješenja iz novog ZUP-a	Obuke za 2400 službenika su obezbijeđene	Uprava za kadrove - UZH	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	220.800 eura	Budžet CG	80% službenika koji rade na poslovima upravnog postupka prošli su obuke o primjeni rješenja iz novog ZUP-a (od ukupno 3000) – 50% u 2016 i 30% u 2017

2. Usaglasiti posebne propise sa novim ZUP-om	a) Analizirati posebne zakone za koje je prepoznato da sadrže odstupanja od ZUP-a b) Pripremiti izmjene i dopune analiziranih zakona	MUP (sva ministarstva)	III kvartal 2016	II kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Usaglašeno preko 100 posebnih zakona sa novim ZUP-om (procjena)
3. Izraditi sistem monitoringa i evaluacije primjene novog ZUP-a	a) Izraditi Pravilnik o praćenju primjene novog ZUP-a b) redovno praćenje primjene ZUP-a od strane svih organa c) priprema godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima	MUP (svi organi)	III kvartal 2016	I kvartal 2018	150.000 eura	Budžet CG Donatori ⁴⁵	Usvojen izvještaj
4. Analizirati posebne upravne postupke, kao osnov za informacijski sistem	Nijesu relevantne	MUP	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	75.000 eura	Donatori ⁴⁶	Izvršena analiza posebnih upravnih postupaka
5. Usvojiti novi Zakon o upravnom sporu	Procedura razmatranja i donošenja od strane Skupštine	Ministarstvo pravde - MP	III kvartal 2016	III kvartal 2016	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Donijet Zakon o upravnom sporu

⁴⁵ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

⁴⁶ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

6. Ojačati kapacitete Upravnog suda za implementaciju novog ZUS-a	a) Uraditi analizu, potreba uključujući sudije i savjetnike u sudu b) Uraditi trening program c) Sprovesti obuke za sudije i savjetnike	MP (Upravni sud, Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija)	IV kvartal 2016	IV kvartal 2017	75.000 eura	Budžet CG Donatori ⁴⁷	90% sudija i savjetnika u Upravnom sudu prošli su obuke
7. Monitoring nad primjenom novog Zakona o upravnom sporu s naglaskom na prosječno trajanje upravnog spora	a) Prikupiti podatke za izvještaj b) Analizirati prikupljene podatke i sačiniti nalaze	MP (Upravni sud)	IV kvartal 2017	I kvartal 2018	30.000 eura	Budžet CG Donatori ⁴⁸	Godišnji izvještaj za 2017 je pripremljen
8. Uspostaviti redovno mjerenje zadovoljstva građana pruženim uslugama u ključnim organima (MUP, Uprava za nekretnine, Poreska uprava i 23 JLS)		MUP (Uprava za nekretnine, Poreska uprava i JLS)	IV kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG Budžeti JLS	Rezultati mjerenja objavljeni na internet stranicama organa (polugodišnje)
Cilj 4.2.2. Obezbijeđena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registara za korisnike							
1. Uspostaviti jedinstveni informacijski sistem za elektronsku	a) Uraditi analizu trenutne situacije	MIDT (Svi	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	400.000 eura	Budžet CG, UNDP	Ustanovljena platforma sistema i aplikacija za interkonekciju i automatsku

⁴⁷ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

⁴⁸ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

	eDMS sistema (hardware) d) Trening korisnika						Dokumenata – 150.000
3. Implementacija eDMS (Faza II) u ostalim organima uprave	a) Snimak broja budućih institucija i korisnika u okviru institucija, kao i postojeće infrastrukture za uvođenje II FAZE eDMS –ih b) Izrada novih tehničkih uslova i tendera za adaptaciju i realizaciju druge faze eDMS –a c) Razvoj i prilagođavanje eDMSa za sve organe uprave d) Implementiranje eDMSa i stavljanje u produkciju	MIDT (ostali organi uprave)	II kvartal 2017	IV kvartal 2020	1.900.000 eura	Donacije ⁵⁰	Broj institucija u kojima je implementiran eDMS 2017 – 15 2020 - 45 Broj obučениh korisnika: * 2017 – 250 2020 - 750 Broj aktivnih korisnika: * 2017 – 50 2020 - 200 Broj predmeta/dokumenata evidentiranih putem eDMS sistema: * 2017 – 10.000/20.000 2020 - 50.000/100.000
4. Priprema propisa – izmjena Uredbe o	a) Priprema nacrt propisa	MUP	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	15.000 eura	Budžet CG	Usvojene izmjene Uredbe i donešeno Upustvo

⁵⁰ Donacije se odnose na II fazu implementacije eDMSa. Procjena troškova je urađena, a planirano je da se ta sredstva obezbijede iz IPA fondova

kancelarijskom poslovanju i donošenje novog Upustva za sprovođenje te Uredbe, u cilju implementacije e-DMS-a i obuka službenika za primjenu ovih propisa	b) Usvajanje propisa c) Sprovođenje obuka o primjeni propisa	(u saradnji sa MiDT i UZK)					Broj obučanih službenika za primjenu ovih propisa 2016 – 30 2017 - 50
Cilj 4.2.3. Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave sa visokim stepenom korisničkog iskustva i korisničkog zadovoljstva							
1. Uspostaviti elektronske usluge koje su definisane u sklopu prioriteta ciljeva (upis u predškolske ustanove, upis u osnovne škole i srednje škole, zahtjevi za studentski krediti, promjena mjesta stanovanja, registracija vozila, registracija preduzeća i javne nabavke)	a) Prilagođavanje standardnih papira koji se koriste u procedurama zahtjevima elektronskih procedura b) Uspostavljanje e servisa u obrazovnim ustanovama c) Uspostavljanje e servisa koji se odnose na	MiDT (MUP i sve institucije koje su uključene u pružanje izabranih usluga)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	500.000 eura	Budžet CG i Donatori	Broj propisa koji su prilagođeni izabranim elektronskim uslugama, tj. prilagođena elektronskom načinu poslovanja Broj upisane djece u obrazovnim ustanovama putem e servisa (u predškolskim ustanovama, u osnovnim i srednjim školama) za 2017: predškolske ustanove – 500 (od 17000 djece) osnovne škole – 6000 (od 68000 osnovaca) srednje škole – 2000 (od

	registraciju preduzeća d) Obuka administratora c) Promocija e- usluga prema korisnicima						28000 srednjoškolaca) Broj obučениh administratora 2016 – 10 2017 - 15 Broj promotivnih događaja (uključujući pojavu u medijima) koji se sprovode za korisnike e-servisa 2016 – 15 2017 - 25
2. Povećati broj elektronskih servisa i uključiti što veći broj institucija	a) Pripremiti aplikacije za prijem svih vrsta dokumenata, akata b) Sprovesti obuku za rukovodeći kadar o značaju i prednostima elektronskih servisa c) Kreiranje novih elektronskih servisa na portalu eUprave od strane državnih organa (institucija)	MIDT (Svi državni organi i organi državne uprave)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Procenat povećanja broja elektronskih servisa na portala eUprave: 2015 - 129 2016 – 50% (u odnosu na broj iz 2015) 2017 – 50% (u odnosu na broj iz 2016) Procenat povećanja državnih organa (institucija) koji pružaju elektronske servise na portala eUprave: 2015 - 27 2016 – 30% (u odnosu na broj iz 2015) 2017 – 30% (u odnosu na broj iz 2016)
3. Uspostaviti veći nivo eDemokratije kroz povećani stepen primjene eParticipacije	a) Povećati broj objavajavnih rasprava na portalu eUprave od strane	MIDT (Svi državni organi i	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Procenat povećanja broja objava javnih rasprava na portala eUprave** 2015 - 62

	nadležnih državnih organa b) Obuka moderatora c) Promocija eParticipacije	organi državne uprave)					2016 – 20% (u odnosu na broj iz 2015) 2017 – 20% (u odnosu na broj iz 2016) Broj državnih organa koji su objavili javne rasprave na portala eUprave 2015 - 11 2016 – 14 2017 – 16 Broj promotivnih događaja (uključujući pojavu u medijima) koji se sprovode za građane 2016 – 30 2017 – 50
4. Uspostaviti sistem mjerenja zadovoljstva korisnika elektronskim uslugama koje se nalaze na portalu eUprava	a) Povećati broj objavljenih elektronskih anketa na portalu eUprave od strane državnih organa (institucija) b) Obezbijediti mogućnost ocjenjivanja i komentara svih elektronskih usluga na portalu eUprave od strane korisnika c) Promocija elektronskih anketa i mogućnosti	MIDT	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Broj objavljenih anketa na portalu eUprave 2015 – 1 2016 - 5 2017 – 10 Broj državnih organa koji su objavili ankete na portalu eUprave 2015 – 1 2016 - 3 2017 – 7 Broja elektronskih servisa na portalu eUprava koji imaju mogućnost ocjenjivanja i komentara od strane

	ocjenjivanja i komentarisanja elektronskih usluga na portalu eUprave od strane korisnika						korisnika 2015 – 0 2016 - 1 2017 – 10
4.3. SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA							
Cilj: 4.3.1. Ojačane profesionalne sposobnosti starješina državnih organa i visokog rukovodnog kadra sa jasno utvrđenim kriterijumima za njihov izbor							
1. Unaprijeđenje postupka provjere sposobnosti kandidata za starješine organa i VRK	a) Pripremiti izmjene ZDSN b) Pripremiti podzakonski akt c) Upoznavanje VRK sa novim zakonskim rješenjima koja se odnose na uvođenje kompetencija	MUP (UZK i jedinice lokalne samouprave)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	45.000 eura	Budžet CG i Donatori ⁵¹	Usvojene izmjene ZDSN i podzakonskog akta Kriterijumi za selekciju lica iz ove kategorije su propisani Broj starješina i lica iz kategorije visokog rukovodnog kadra koji je upoznat za rješenjima koje se odnose na uvođenje kompetencija
2. Utvrditi model kompetencija za starješine organa i VRK	a) Izrada analize uporednih iskustava i primjera dobre prakse za izradu modela okvira kompetencija b) Razvijen Model	UZK (MUP)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	150.000 eura EU/SIGMA (expert, non-monetary support)	Budžet CG Donacija ⁵²	Izradjena Analiza uporednih iskustava i primjera dobre prakse Uveden institut Okvira kompetencija 15 trenera obučeno

⁵¹ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

⁵² Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

	okvira kompetencija c) Trening trenera za obuku d) Obuka službenika koji rade na izradi akata o unutrašnjoj unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta e) Obuka članova Komsije za sprovođenje postupka provjere sposobnosti						35 organa državne uprave su izmijenili akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji
3. Sprovoditi postupak selekcije za starješine i visoki rukovodni kadar u skladu sa utvrđenim okvirom kompetencija	Nijesu relevantne	UzK (Svi državni organi)	2018	2020	Nijesu potrebni dodatni troškovi	Budžet CG	Postupci selekcije za starješine i visoki rukovodni kadar sprovode se u 100% slučajeva, u skladu sa utvrđenim okvirom kompetencija
4. Izraditi analizu o mogućnostima i opravdanosti uvođenja sistema reizbora na visokim rukovodnim pozicijama	a) analizirati uporednu praksu u ovoj oblasti b) definisati opcije za visoki	UzK (MUP)	I kvartal 2018	IV kvartal 2018	Nijesu potrebna posebna sredstva EU/SIGMA	Budžet CG	Izrađena analiza

	rukovodni kadar u Crnoj Gori				(ekspertska, nenovčana podrška)		
Cilj: 4.3.2. Povećana konkurencija i smanjena diskrecija pri odlučivanju o izboru kandidata kroz veću transparentnost i manji broj kandidata na listi za konačan izbor							
1. Skraćena lista za izbor kandidata sa 5 na 3	Pripremiti izmjene ZDSN	MUP (UZK)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebni dodatni troškovi	Budžet CG	3 kandidata na listi za izbor
2. Uspostavljen sistem elektronske provjere sposobnosti kandidata	a) Razvijen softver i aplikacija za elektronsku provjeru sposobnosti i njihovo održavanje b) Izrađena baza pitanja za izradu teorijskog dijela pisanog testa i ažuriranje i nadogradnja	UZK	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	80.000 eura	Budžet CG i Donatori ⁵³	Sistem će biti operativan i u upotrebi od 1. januara 2018. godine Pripremljena zbirka pitanja za svaku oblast koja je predmet teorijskog dijela pisanog testa u postupku provjere sposobnosti
3. Unaprijediti kapacitete članova komisije za provjeru sposobnosti	a) Utvrditi Program i Plan obuke za jačanje kapaciteta članova Komisije za selekciju i izbor kandidata	UZK	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	200.000 eura	Budžet CG i Donatori ⁵⁴	Utvrđen Program i Plan obuke za jačanje kapaciteta članova Komisije za selekciju i izbor kandidata Broj prijavljenih stručnih lica i

⁵³ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

⁵⁴ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

	b) Obuka članova Komisije na godišnjem nivou c) Izmijenjena odluka o naknadi članova komisije za provjeru sposobnosti						renomiranih stručnjaka (2015 - 45; 2017- 55) 80% članova Komisije za selekciju i izbor kandidata prošlo obuke
4. Izmijeniti ZDSIN i podzakonski akt u cilju unaprijeđenja procesa provjere sposobnosti kandidata, smanjenja broja procedura i troškova	a) Pripremiti izmjene ZDSN i izmijeniti podzakonski akt koji reguliše proceduru provjeru sposobnosti b) Utvrditi metodologiju za dostavljanja praktičnog dijela pisanog testa od strane državnih organa	MUP	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebni dodatni troškovi	Budžet CG	Izmjenjen ZDSIN i podzakonski akt kojim se reguliše postupak provjere sposobnosti Utvrđena metodologija dostavljanja praktičnog dijela pisanog testa od strane državnih organa
Cilj: 4.3.3. Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljen efektivni sistem za praćenja i optimizacije broja zapošljenih i mjerenje kvaliteta njihovog rada							
1. Unaprijediti kadrovsko planiranje	a) Pripremiti izmjene_ZDSN	MUP (UZK i jedinice	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	100.000 eura	Budžet CG Donatori ⁵⁵	100% državnih organa pripremi svoje kadrovske planove

⁵⁵ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

	b) Izrađen podzakonski akt koji se odnosi na kadrovsko planiranje c) Izrađene smjernice za kadrovsko planiranje, implementaciju i praćenje d) Nadogradnja CKE e) Obuka službenika UZK i službenika u organima koji su odgovorni za kadrovsko planiranje	lokalne samouprav e)					79 obučanih službenika UZK i službenika u organima koji su odgovorni za kadrovsko planiranje
2. Određivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih u državnim organima	a) Formirati međuresorski tim za koordinaciju i praćenje realizacije ove aktivnosti - 2016 b) Ustanoviti kriterijume i metodologiju za optimizaciju broja	MUP (svi organi)	III kvartal 2016	IV kvartal 2019	Nijesu potrebni dodatni troškovi EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana)	-	Utvrđena metodologija

	zaposlenih - 2016 c) Analiza stanja na osnovu metodologije od strane svih organa - 2017 d) Utvrđivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju, od strane Vlade - 2018 e) Sprovoditi monitoring realizacije plana optimizacije broja zaposlenih - 2019				podrška)		100% državnih organa uradili su analizu stanja ⁵⁶
3. Pratiti realizaciju KP kroz CKE	a) Prikupiti podatke b) Pripremiti godišnje izvještaje	MUP (UZK)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG	Godišnji izvještaj
4. Uvesti sistem za bolje upravljanje i kontrolu zarada	a) Izrada projektnog zadatka b) Kreirano softversko rješenje za povezivanje CKE sa evidencijom zarada koju vodi	MF (UZK)	III kvartal 2017	2020	50.000-100.000 eura	Budžet CG i Projekat	Softver operativan i u upotrebi od 1. januara 2020 Obračun zarada vrši se na osnovu podataka sadržanih u CKE

⁵⁶ AP za 2018-2020 biće prepoznat indikator : "Broj organa koji ispunjavaju ciljane vrijednosti".

	Ministarstvom finansija b) Obuke za službenika						
5. Pojačati kontrolu i inspekcijske mehanizme kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u CKE, primjenom inspekcijskih mjera	Sproveden inspekcijski nadzor	MUP	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG	Procenat ažurnosti CKE (u 2016 na 90%; u 2017 na 95%) Broj izrečenih mjera u odnosu na broj inspekcijskih kontrola u kojima je utvrđena nepravilnost
6. Izraditi obavezne programe obuka za različite kategorije službenika i namještenika (uključujući VRK ⁵⁷)	a) Izmjena ZDSN, u dijelu stručnog oposobljavanja odnosno usavršavanja, kao i njegovog uvezivanja sa sistemom razvoja kadrova b) Pripremiti podzakonski akt o stručnom osposobljavanju i usavršavanju c) Utvrđivanje	UZK i jedinice lokalne samouprave	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	210.000 eura	Budžet CG Donacije	Izmjenje ZDSN usvojene od strane Skupštine Usvojen podzakonski akt Utvrđen obavezan program obuke za VRK Utvrđen obavezan program obuke za novozaposlene

⁵⁷ Visoko rukovodni kadar

	obaveznog programa obuke za VRK d) Utvrđivanje obaveznog programa obuke za novozaposlene "uvođenje u posao"						
7. Sprovođenje obaveznih programa obuka za različite kategorije službenika i namještenika		UzK	2018	2020		Budžet CG Donacije	Broj službenika i namještenika koji je pohađao obuke
8. Uspostaviti redovno mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima	a) Utvrditi metodologiju za mjerenje b) Odabrati "Pilot institucije" c) Sprovesti obuke	UzK	2018	2020		Budžet CG	Utvrđena metodologija Broj službenika u jedinicama za ljudske resurse u "Pilot institucijama" koji je pohađao obuke Mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima je započelo u odabranim "Pilot institucijama"

4.4. RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

Cilj 4.4.1. Uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika

1. Usvojiti mapu puta za uvođenje sistema "upravljanje za rezultate"	Priprema mape puta za uvođenje sistema "upravljanje za rezultate"	(GSV,MF, MVPEI, MUP)	III kvartal 2016	IV kvartal 2016	Nijesu potrebni dodatni troškovi EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana podrška)		Usvojena mapa puta za uvođenje sistema "upravljanje za rezultate"
2. Donošenje odgovarajuće metodologije kojom se definišu procedure sistema "upravljanja za rezultate"	Razvoj metodologije o načinu planiranja i ocjene učinaka javnih politika	(GSV,MF, MVPEI, MUP,)	III kvartal 2016	IV kvartal 2016	Nijesu potrebni dodatni troškovi EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana podrška)		Donesena metodologija o načinu planiranja i ocjene učinaka javnih politika
3. Donošenje izmjena Poslovnika Vlade Crne Gore	Izmjena Poslovnika Vlade kojim su definisane procedure za planiranje, koordinaciju i praćenje politika je pripremljena	GSV	III kvartal 2016	IV kvartal 2016	Nijesu potrebna sredstva		Donesene izmjene Poslovnika Vlade Crne Gore
4. Ojačati kapacitete Sektora za planiranje, koordinaciju i praćenje realizacije politika	a) urađena analiza potreba b) urađen trening program c) zaposleni su pohađali obuke	GSV Uprava za kadrove	III kvartal 2016	II kvartal 2017	25.000 eura	Budžet CG	Primljeni novi zaposleni 7 zaposlenih u SPKP su prošli program obuke
5. Ojačati kapacitete ministarstava za	a)urađena analiza stanja i potreba	MUP – Uprava za	IV kvartal 2016	I kvartal 2017	Redovna budžetska		Urađena analiza

planiranje i praćenje učinaka javnih politika	kadrova u ovoj oblasti b) imenovani savjetnici za planiranje, koordinaciju i praćenje učinaka politika u ministarstvima c) urađen trening program d) savjetnici su pohađali obuke	kadrove (GSV, ministarstva)			sredstva EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana podrška)		Imenovani Savjetnici u svim ministarstvima Savjetnici za planiranje, koordinaciju i praćenje učinaka politika su prošli program obuke
6. Pripremiti i usvojiti Program rada Vlade 2017-2020	Program rada Vlade 2017-2020 je pripremljen	(GSV, ministarstva)	IV kvartal 2016	I kvartal 2017	Redovna budžetska sredstva		Donesen Program rada Vlade 2017-2020
7. Unaprijediti godišnje planiranje i izvještavanje na osnovu nove metodologije	a) izmjena Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave b) utvrđivanje forme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu Vlade i ministarstava po novoj metodologiji	Vlada (GSV)	II kvartal 2017	III kvartal 2017	Nijesu potrebna sredstva		Donesena Uredba o izmjeni Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave Utvrđene forme godišnjih programa rada i izvještaja o radu Vlade i ministarstava po novoj metodologiji (primjena za 2018 godinu)
8. Ojačati kapacitete ministarstava za planiranje i izvještavanje po novoj metodologiji	a) urađen trening program b) Obuka zaposlenih u ministarstvima za pripremu programa	Uprava za kadrove (ministarstva)	III kvartal 2017	IV kvartal 2017	Redovna budžetska sredstva EU/SIGMA (ekspertska,		Zaposleni u ministarstvima su prošli program obuke

	rada i izvještaja o radu ministarstava po novoj metodologiji				nenovčana podrška		
9. Donijeti godišnji program rada Vlade po novoj metodologiji	a) Priprema nacrtu godišnjeg programa rada Vlade po novoj metodologiji b) Priprema predloga programa rada Vlade po novoj metodologiji	GSV (ministarstva)	III kvartal 2017	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna sredstva		Donesen program rada za 2018. godinu
10. Donijeti programe rada ministarstava po novoj metodologiji	Program rada ministarstava po novoj metodologiji je pripremljen	Ministarstva	III kvartal 2017	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna sredstva		Doneseni programi rada ministarstava za 2018. godinu
11. Uspostavljanje novog informacionog sistema za planiranje i izvještavanje	a) Analiza postojećeg informacionog sistema na osnovu koje će se predložiti rješenje za realizaciju informacionog sistema koji podržava novi sistem planiranja i izvještavanja te usvajanje predloženih rješenja - 2018	MIDT (GSV, MUP)	II kvartal 2017	2019	50.000-80.000 Eur		Izrađena analiza Otpočet proces ¹ uspostavljanja informacionog sistema

	b) Izrada projektnog zadatka i softverskog rješenja - 2019 c) Implementacija rješenja - 2019						
Cilj 4.4.2. Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika							
1. Pripremati godišnje izvještaje o primjeni Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona i Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija	a) Utvrditi metodološki obrazac za prikupljenje podataka o primjeni uredbi b) Prikupiti podatke o primjeni uredbi od organa državne uprave c) Sačiniti izvještaj, na osnovu prikupljenih podataka.	Generalni sekretarijat Vlade - Kancelarija za saradnju s NVO (MUP)	I kvartal u tekućoj za prethodnu godinu	II kvartal u tekućoj za prethodnu godinu	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Pripremljeni i objavljeni izvještaji o primjeni uredbi za 2015 i izvještaj o primjeni Uredbi za 2016
2. Pripremiti izmjene i dopune Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona i Uredbe o načinu i	a) Formirati međusektorsku radnu grupu za pripremu izmjena i dopuna uredbi i uključiti predstavnika NVO	MUP	III kvartal 2016	IV kvartal 2016	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Usvojene su izmjene Uredbe; Broj zainteresovanih subjekata koji je koristio mogućnost da na Portalu e-

postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija	u radnu grupu b) Sprovesti postupak javne rasprave o nacrtu izmjena i dopuna uredbi c) Procesuirati predlog akta na donošenje Vladi.						Uprave ostavi svoje predloge, komentare i sugestije, u vezi sa izradama javnih politika, na godišnjem nivou Procenat akata javnih politika u čijoj pripremi su organi državne uprave konsultovali NVO, u odnosu na ukupan broj akata javnih politika koji su na godišnjem nivou usvojeni od strane Vlade Broj predstavnika NVO u radnim tijelima koje obrazuju organi državne uprave povećan je za: 10% u 2016.godini, za 10% u 2017 godine.
3. Obrazovati posebne organizacione jedinice, odnosno prepoznati službenike za obavljanje normativnih poslova ⁵⁸		Sva ministarstva	IV kvartal 2016	II kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva		Obrazovane posebne organizacione jedinice/prepoznati službenici za obavljanje normativnih poslova
4. Sprovođenje obuka za obavljanje normativnih poslova u ministarstvima, sa posebnim akcentom na	Nijesu relevantne	UZK	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	10.000 eura	Budžet CG	100 obučanih službenika za vršenje normativnih poslova

⁵⁸ U ministarstvima sa izraženom normativnom djelatnošću, u oblastima za koja su nadležna, obrazovati posebne organizacione jedinice koje će se baviti normativnim poslovima a u ministarstvima sa manjim obimom normativnih poslova prepoznati službenike za obavljanje normativnih poslova

poštovanje Pravno-tehničkih pravila i pravila o participaciji zainteresovane javnosti u procesu pripreme zakona							
5. Uvođenje pune RIA kroz poboljšanje kvaliteta izveštavanja u cilju razumevanja konteksta i uticaja propisa na ekološka, socijalna i druga pitanja	a) izmjena Uputstva o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa	MF	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Izmijenjeno Uputstvo
6. Sprovođenje specijalističkih obuka za obavljanje tehničkih vještina (ekonomska i fiskalna analiza)	Nijesu relevantne	MF (UZK)	I kvartal 2017	IV kvartal 2017	26.000 eura	Donatori ⁵⁹	220 obučanih službenika za obavljanje tehničkih vještina (ekonomska i fiskalna analiza) do kraja 2017.godine
7. Sprovoditi procjenu sprovođenja potpune RIA (kvaliteta, naučene lekcije, itd)	a) Razviti metodologiju za evaluaciju b) Prikupiti i analizirati podatke c) Pripremiti Nacrt izvještaja o evaluaciji	MF	2019	2020			Izvještaj o evaluaciji je pripremljen i objavljen
8. Objavljivanje finalnog Izvještaja o sprovedenoj	Nijesu relevantne	GSV (MF)	I kvartal 2017	IV kvartal 2017	Nijesu potrebna	Budžet CG	Procenat RIA izvještaja koji je objavljen (u odnosu na

⁵⁹ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

analizi uticaja propisa sa prijedlogom zakona na internet stranici ministarstva		Sva ministarstva)			posebna sredstva		sve Nacrte zakona za koje mora biti izrađena RIA)
9. Preispitati Uputstvo o RIA, kako bi se proširio opseg RIA i ojačale konsultacije o RIA	Nijesu relevantne	MF	I kvartal 2017	I kvartal 2017	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Procenat Nacrta zakona koji su na javnu raspravu dati zajedno sa uradjenim nacrtom RIA, u odnosu na ukupan broj Nacrta zakona koji su dati na javnu raspravu a za koje je neophodno bilo izraditi RIA
10. Pripremiti godišnji izveštaj o kvalitetu primjene RIA	Nijesu relevantne	MF		I kvartal 2017 (za prethodnu godinu)	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Izveštaj je sačinjen i objavljen na internet stranici Ministarstva finansija
11. Izrada analize sprovođenja Giljotine propisa		MF	I kvartal 2018	IV kvartal 2018	Nijesu potrebna posebna sredstva	Budžet CG	Izrađena analiza

4.5. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA (aktivnosti za ovu oblast definisane su Akcionim planom za PFM Strategiju)

4.6. POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Cilj: 4.6.1. Unaprjeđenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave (JLS) i jačanje njihovih kapaciteta

1. Donijeti i	a) pripremiti	MUP i	III kvartal	IV kvartal	12.100 eura	Budžet CG	Donijet Zakon o izmjenama i
----------------------	---------------	-------	-------------	------------	-------------	-----------	-----------------------------

implementirati Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi	modele usklađenih akata za jedinice lokalne samouprave b) promocija modela usklađenih akata za jedinice lokalne samouprave c) donijeti usklađene akte od strane jedinica lokalne samouprave	jedinice lokalne samouprave	2016	2017		Budžeti JLS	dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi 25 akata usvojeno od strane svih opština ⁶⁰
2. Donijeti i implementirati Zakon o komunalnim djelatnostima	a) donijeti podzakonske akte b) pripremiti modele usklađenih akata za jedinice lokalne samouprave c) promocija modela usklađenih akata za jedinice lokalne samouprave d) donijeti usklađene akte od strane jedinica lokalne	MORIT i jedinice lokalne samouprave	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	97.540 eura	Budžet CG Budžeti jedinica lokalne samouprave	Donijet Zakon o komunalnim djelatnostima 350 akata usvojeno od strane svih opština ⁶¹

⁶⁰ Sve jedinice lokalne samouprave (25) treba da, nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, usklade svoje akte sa normativnim rješenjima sadržanim u tom Zakonu.

⁶¹ Nakon donošenja Zakona o komunalnim djelatnostima sve jedinice lokalne samouprave (25) su obavezne da donesu po 14 svojih podzakonskih akata kako bi ih uskladili sa normativnim rješenjima sadržanim u ovom Zakonu.

	samouprave						
3. Analiza o mogućim oblastima i mehanizmima saradnje među jedinicama lokalne samouprave i izvorima finansiranja	a) pregled i analiza međunarodne prakse b) definisanje mehanizama saradnje i preporuka za njihovu implementaciju	MUP (MF, ZOČG)	IV kvartal 2016	IV kvartal 2017	72.000 eura	Budžet CG i Donatori ⁶²	Usvojena Analiza o mogućem krugu poslova za koje je obavezna funkcionalna saradnja i drugi vidovi saradnje opština sa preporukama
4. Izmjene pravnog okvira za uspostavljanje mehanizama međuopštinske saradnje na osnovu rezultata analize	Podaktivnosti će biti definisane nakon usvajanja analize	MUP (ZOČG, JLS)	2018	2020			Usvojen zakon
5. Organizovanje obuka za jačanje kapaciteta opština za pripremu projekata i korišćenje sredstava iz EU fondova	a) donijeti opšti Program stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika b) donijeti Plan realizacije obuka u skladu sa opštim Programom c) sprovesti obuke za jačanje kapaciteta opština za korišćenje	UZK (MUP i ZOČG)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	36.450 eura	Budžet i donatori ⁶³	8 sprovedenih obuka za pripremu projekata i korišćenje sredstava iz EU fondova 100 obučanih lokalnih službenika koji su obučeni za pisanje i implementaciju projekata

⁶² Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

⁶³ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

	sredstava iz EU fondova						
6. Podsticanje međuopštinske saradnje u pripremi i implementaciji EU projekata kroz rad Mreže opštinskih project menadžera	a) Pružanje direktne podrške u pisanju i implementaciji EU projekata na zahtjev opština b) Priprema zajedničkih projekata od strane opština	MUP (UzK, ostala ministarstva, ZOČG, JLS)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	40.000 eura	Budžet CG i donatori ⁶⁴	20 pripremljenih projekata 2 odobrena projekta
Cilj 4.6.2. Pooštriti i racionalizovati kriterijume za formiranje novih opština							
1. Izrada predloga kriterijuma za osnivanje novih opština u smislu da su više obavezujući i strožiji	a) analiziranje postojećeg zakonodavnog okvira b) izmjena zakonodavnog okvira	MUP (ZOČG, JLS)	2018	2020			Usvojen zakon
Cilj 4.6.3. Obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama⁶⁵							

⁶⁴ Pregovori oko donatorske podrške još nijesu otpočeli

⁶⁵ Za ostvarenje ovog cilja bila je planirana aktivnost donošenja Zakona o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju lokalne samouprave, ali će se taj predlog još jednom razmotriti.

1. Izrada jedinstvenog informacionog sistema za administriranje poreza na nepokretnosti	a) izrada projektnog zadatka b) izrada softverskog rješenja c) obuka službenika za korišćenje softvera	ZO (Uprava za nekretnine, JLS)	III kvartal 2016	IV kvartal 2017	3.000 eura 400.000 eura 10.350 eura	Donacija ⁶⁶	Izrađen i operativan sistem od 1. januara 2018.
2. Smanjenje broja zaposlenih u JSL, uz određivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih do 2020	a) Smanjenje broja zaposlenih u skladu sa ugovorima o reprogramu duga JLS b) ustanoviti kriterijume na osnovu metodologije utvrđene za centralni nivo ⁶⁷ c) analiza stanja na osnovu metodologije od strane svih JLS d) Utvrđivanje ciljanih vrijednosti	MUP (MF, ZOČG, JLS)	III kvartal 2016 IV kvartal 2016 II kvartal 2017 2018	IV kvartal 2017 I kvartal 2017 IV kvartal 2017 2018	1.200.000 eura	Budžeti JLS	17 JLS koje su smanjile broj zaposlenih 25 jedinica lokalnih samouprava koje su uradile analizu stanja i utvrdile ciljane vrijednosti za smanjenje broja zaposlenih do 2020 smanjen broj zaposlenih (oko 600)

⁶⁶ Pregovori još nijesu počeli

⁶⁷ Ova metodologija će biti prilagođena za lokalni nivo.

	za optimizaciju, od strane JLS e) Sprovodi se monitoring realizacije plana smanjenja broja zaposlenih		2019	2020			Izveštaj usvojen i objavljen ⁶⁸
4.7. STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST							
Cilj 4.7.1. Efikasno upravljanje i koordinacija PAR Strategijom 2016-2020 omogućava postizanje većine ciljeva							
1. Povećati administrativne kapacitete MUP-a za upravljanje i koordinaciju PAR-a	a) Osnovna obuka u vezi sa PAR indikatorima i analizom politike b) Zapošljavanje jednog službenika u 2016.godini c) Zapošljavanje jednog službenika u 2017.godini d) Obuka o osnovnim oblastima PAR-a, uključujući Upravljanje javnim finansijama (PFM), Kreiranje politike)	MUP (UZK)	III kvartal 2016	IV kvartal 2018	34.620 eura	Budžet CG	Broj zaposlenih u MUP-u koji rade na koordinaciji PAR-a i povezanim aktivnostima 2014 - 5 2017 - 7 Broj obuka koje su pohađali zaposleni u MUP-u koji rade na ovim poslovima 2014 - 2 2017 - 4 Realizovane 2 obuke za novozaposlene u MUP-u Uspostavljena informatička podrška za sprovođenje monitoringa reforme javne uprave - 2018. godine

⁶⁸ To će biti jedan Izveštaj uključujući sprovođenje ciljeva vezanih za smanjenje broja zaposlenih na centralnom nivou aktivnost 2 cilj 4.3.3

	e) Uspostaviti informatičku podršku za sprovođenje monitoringa						
2. Ustanoviti posebnu metodologiju za sve indikatore PAR strategije	a) Detaljan pregled planiranih indikatora b) Izrada pasoša indikatora c) Razvojne metodologije za podatke koji nedostaju a koji su potrebni za PAR indikatore	MUP	III kvartal 2016	IV kvartal 2016	Nijesu potrebna posebna sredstva EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana podrška)		Završeni "pasoši" indikatora za sve indikatore PAR strategije
3. Pripremiti godišnje izvještaje za Vladu svake godine do kraja prvog kvartala sljedeće godine	a) Sakupljanje podataka od svih državnih organa b) Izrada Nacrta Izvještaja c) Organizovanje konsultacija među državnim organima d) Objavljivanje Izvještaja na web sajtu MUP-a	MUP	IV kvartal izvještajne godine, godišnje	I kvartal godine nakon izvještajne godine, godišnje	Nijesu potrebna posebna sredstva EU/SIGMA (ekspertska, nenovčana podrška)	-	Godišnji izvještaji završeni na vrijeme i objavljeni na web sajtu MUP-a

4. Sprovesti privremenu evaluaciju PAR strategije i Programa reforme upravljanja javnim finansijama	a) Angažovanje dodatnih nezavisnih eksperata za podršku analitičkom radu b) Izrada metodologije za privremenu evaluaciju c) Sakupljanje podataka od državnih organa d) Izrada Izvještaja o evaluaciji i održavanje javne rasprave e) Objavljivanje Izvještaja o evaluaciji	MUP	IV kvartal 2017	I kvartal 2018	5.000 – 20.000 eura (u zavisnosti od ekspertize koju treba obaviti)	Budžet CG	Izvještaj o evaluaciji prezentovan Vladi i objavljen na internet stranici Vlade Uz Izvještaj je dat Predlog akcionog plana za implementaciju Strategije 2018-2020