



CRNA GORA MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

Izvještaj o implementaciji Akcionog
plana za sprovođenje Strategije
reformе javne uprave 2016–2020.
za 2019. godinu

2020

REZIME

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2019. godinu pokazao je da je Crna Gora umjereno spremna za reformu javne uprave, te da je dobar napredak postignut u oblasti srednjoročnog planiranja politika, zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, te racionalizaciji organizacije državne uprave. Iz istog Izveštaja podaci pokazuju da je zadovoljstvo građana pruženim uslugama na centralnom nivou u 2019. godini iznosilo 66% u odnosu na 42% iz 2017. godine. Zadovoljstvo privatnog sektora je bilo na nivou od 66%, a 98% korisnika je prijavilo porez online u poređenju sa 23% iz 2017. godine.

Takođe, Crna Gora je, u novom Izveštaju o lakoći poslovanja Svjetske banke, zauzela 50. mjesto na listi od 190 rangiranih zemalja. U poređenju sa prošlogodišnjim Izveštajem, **Crna Gora je povećala ocjenu za 1,07** (sa 72,73 na 73,8) i zadržala isti rang. Najznačajniji napredak je ostvaren kod indikatora dobijanje građevinskih dozvola, gdje se Crna Gora našla na 40. mjestu i time poboljšala rang u ovoj oblasti za 35 mjesta. U odnosu na prošlu godinu, shodno metodologiji Svjetske banke, Crna Gora je smanjila troškove i vrijeme potrebno za dobijanje građevinske dozvole.

Istraživanje Balkan barometar za 2019. godinu pokazalo da su rezultati reformskih aktivnosti na svim nivoima ohrabrujući, pa je Crna Gora država u regionu u kojoj je najveći procenat (51%) ispitanika koji su zadovoljni efikasnošću administrativnih procedura. Takođe, prema ovom istraživanju Crna Gora je jedina zemlja regiona u kojoj je većina ispitanika istakla da vjeruje u rad javnih institucija (vlade, parlamenta, ombudsmana, te državne revizije).

Podaci iz ovo Izveštaja za 2019. godinu, sa osvrtom na aktivnosti i indikatore koji su se pratili i mjerili i tokom 2018.godine, pokazuju da se aktivnosti realizuju planiranom dinamikom, kao i da je pozitivan trend ostvaren u procentu od 75% realizacije podaktivnosti i 47,73% vrijednosti indikatora uspjeha.

Ipak, treba naglasiti da postoje **izazovi kad je u pitanju ostvarivanje indikatora učinka planiranih Strategijom. Naime, i pored činjenice da je postignut visok stepen od 75% realizacije podaktivnosti nijesu ostvareni rezultati kod većine indikatora učinka pa imamo situaciju da je znato veći procenat realizovanih aktivnosti od procenta postignutih rezultata.** Tu se prvenstveno misli na indikatore u pogledu dužine trajanja upravnog spora koji sa planiranih 4 mjeseca u ovom trenutku iznosi 14 mjeseci; broju žalbi na rješenja o slobodnom pristupu informacijama koji je u 2019.godine veći za 400 žalbi u odnosu na 2018 godinu; da ne postoji sistem redovnog mjerenja zadovoljstva građana pruženim upravnim uslugama; nijesu ostvarene vrijednosti indikatora u pogledu smanjenja broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou i dr.

Takođe, važno je istaći da je jedan od izazova za ostvarivanje ključnih indikatora koji su definisani Akcionim planom za finasijsku podršku od strane Evropske Unije činjenica da ti indikatori nijesu bili adekvatno inkorporirani odnosno uvezani sa aktivnostima koje su planirane Strategijom reforme javne uprave što je svakako bilo od uticaja na visinu i iznos sredstava koji je, u prethodnom periodu, povlačen iz Sektorske budžetske podrške.

Ipak, ovi izazovi su ujedno i naučena lekcija koja će biti od značaja prilikom izrade novog strateškog dokumenta u oblasti reforme javne uprave posebno imajući u vidu činjenicu da je Sektorske budžetska podrška u oblasti reforme javne uprave bila novi vid i način finansiranja aktivnosti u oblasti reforme javne uprave od strane EU.

Preporuke Evropske komisije za naredni period posebno se odnose na efikasno sprovođenje Plana optimizacije javne uprave, punu implementaciju Zakona o državnim službenicima i namještenicima kako bi se osigurala profesionalizacija i depolitizacija.

U izveštajnom periodu, Ministarstvo javne uprave Crne Gore postalo je dio Evropske mreže javne uprave (EUPAN) u svojstvu zemlje posmatrača. EUPAN je evropska mreža javne uprave koju čine predstavnici zemalja, generalni direktori, odgovorni za javnu upravu u državama članicama Evropske unije, Evropskoj komisiji i zemljama posmatračima. Glavni cilj mreže je uspostavljanje i dalje unapređenje saradnje između evropskih javnih uprava, usmjerenih na jasne rezultate i efikasan način izbora tema saglasno prioritetima.

Takođe, Crna Gora preuzela je **predsjedavanje Regionalnom školom za javnu upravu na Zapadnom Balkanu (ReSPA)** za 2020. godinu.

ZBIRNI PREGLED REZULTATA OSTVARENIH U 2019.GODINI

4.1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U JAVNOJ UPRAVI

- **Počeo sa primjenom novi Zakon o državnoj upravi**, uz donošenje nekoliko podzakonskih akata, čime su stvoreni uslovi za potpunu reorganizaciju državne uprave i čime su :
 1. utvrđena jedinstvena pravila za osnivanje, upravljanje i nadzor, kao i uspostavljene jasne linije odgovornosti u sistemu državne uprave;
 2. u sistem državne uprave su po prvi put, osim ministarstava i organa uprave, uvedene državne agencije i fondovi koji vrše poslove državne uprave;
 3. unaprijeđen je sistem izvještavanja ministarstava i organa uprave prema ministarstvima
 4. 96% posebnih zakona je usaglašeno sa novim Zakonom o državnoj upravi;
- Otpočeo je postupak izrade teksta **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama** odvija se u otvorenom i transparentnom procesu. Ono što treba posebno istaći je činjenica da je priprema ovog zakona izazvala veliku zainteresovanost građana, civilnog sektora, međunarodnih organizacija i Evropske komisije.
- U pogledu prava na **slobodan pristup informacijama** i pored izazova koji su postojali u ovoj oblasti posebno u postupku izmjene normativnog okvira, **ostvorena je pozitivna vrijednost u nekim od indikatora:**
 1. Ministarstva su u procentu **od 94,4% proaktivno objavile informacije** u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama,
 2. Smanjen je broj žalbi zbog slučajeva “ćutanja administracije” za 50% u odnosu na vrijednost planiranu za 2020.godinu.
- Primjena novog Zakona o upravnom postupku je na zadovoljavajućem nivou :
 1. Javno-pravni organi na centralnom nivou postupali u **2.360,239 upravna predmeta**, od čega je u prvostepenom upravnom postupku **riješeno čak 98% predmeta, dok je neriješenih samo 2%.**
 2. Broj izjavljenih žalbi je na nivou od svega 0,96%, dok je u **upravnom sporu** od strane **Upravnog suda** je **72% tužbi odbijeno**, dok je 28 % usvojeno.
 3. **Smanjen je broj tužbi koji je podnijet Upravnom sud za 13,4%** u odnosu na planiranu vrijednosti za 2019.godinu.

4.2 PRUŽANJE USLUGA

- U pogledu normativne aktivnosti - donijet je Zakon o elektronskoj upravi, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj identifikaciji, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti.
- **Povećan broj e Servisa za 3,4%** (584 servisa) u odnosu na (564) u 2018 godinu.
- **6 ključnih registara** je interoperabilno odnosno vrše elektronsku razmjenu podataka (Registar djece u vaspitno obrazovnim ustanovama, Centralni registar stanovništva, Centralni registar obveznika i osiguranika, Centralni registar privrednih subjekata, Registar kaznene evidencije), Registar matične evidencije penzionera iz Fonda PIO je povezan na sistem i u procesu realizacije je preuzimanja podataka od MUP-a (Centralni registar stanovništva) o osiguranicima i penzionerima. Takođe, Uprava za nekretnine je dobila pristup sistemu i njihov registar Katastar nepokretnosti (sedmi ključni registar) je povezan na sistem.
- **Olakšan je postupak dobijanja traženog dokumenta** elektronskim putem preko Portala eUprave što je pokazalo zadovoljstvo od **82,67%** korisnika putem ankete instalirane na Portalu.

4.3 SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Ključne aktivnosti bile su usmjerene na obezbjeđenje pune implementacije novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakona o lokalnoj samoupravi, u dijelu službeničkog sistema.

- Prvi put je **donijet Priručnik okvir kompetencije** i tokom 2019 godine je raspisan 31 javni konkurs za radna mjesta visoki rukovodni kadar. Od ukupno raspisanih javnih konkursa **63 lica iz kategorije visoko - rukovodnog kadra i 16 izvršilaca starješine organa** uprave **izabrano je shodno okviru kompetencija**.
- Po prvi put uveden **sistem elektronskog testiranja svih kandidata** koji se zapošljavaju u organima državne uprave
- Kadrovskim planom za 2019 godinu je **92 % institucija je utvrdilo kadrovske planove**. Proces pripreme Kadrovskog plana za 2020 godinu odvija u skladu sa zakonskim rokovima.

4.4 RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

Kada je riječ o oblasti **Razvoj i koordinacija javnih politika**, u Izvještaju EK za 2019. godinu se naročito ističe da je pravni okvir za jačanje strateškog planiranja od strane centralnih Vladinih organa unaprijeđen u značajnoj mjeri. Ključni rezultati se ogledaju:

- **U odnosu na izvještaj Sigmie iz 2017.godine Crna Gora je zabilježila značajan pomak u okviru principa 1, 3 i 5**, naročito donošenjem pravnog okvira za strateško planiranje. Broj sektorskih strategija u sistemu je po prvi put niži od 100.
- Rezultat aktivnosti Generalnog sekretarijata Vlade je **dvojak: Uočava se unaprjeđenje kvaliteta strateških dokumenata od faze nacрта do faze predloga u pogledu usklađenosti po tri kriterijuma** postavljena u Uredbi: puna usklađenost sa strateškim okvirom je od **11% u nacrtu u predlogu povećana na čak 47%**, usklađenost sa procesom evropskih integracija od **22% na 42%**, a usklađenost sa Uredbom od 16% do 46%. **U odnosu na 2018 godinu (118), na kraju 2019 godine je smanjen broj sektorskih strategija (97).**
- Po prvi put je primjena **nova metodologija** koju je utvrdio Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija **o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija**. U drugoj polovini 2018.godine, na javnim raspravama u **pripremi 99 zakona**, odnosno strategija pristiglo **1523 komentara, obrazloženo 1508, dok je prihvaćeno 775 komentara**.
- **Počeli sa radom unaprijeđeni Portali eParticipacija i ePeticijsa** u cilju jačanja učešća zainteresovane javnosti u proces kreiranja javnih politika.

4.4 POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE

- Počeli sa primjenom Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave, čiji efekti su vidljivi u praksi – posebno u dijelu **stabilizacije lokalnih javnih finansija**.
- U cilju obezbjeđenja efikasnijeg komunalnog nadzora i komunalnog reda na lokalnom nivou donijet je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnoj policiji.
- **Uveden sistem elektronskog testiranja kandidata u organima lokalne samouprave**. Sistem elektronskog testiranja do sada je koristilo 11 JLS, dok u ostalim JLS nije ni bilo aktivnosti popune radnog mjesta u izvještajnom periodu.
- Izrađen je projekat i nabavljena oprema za uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou.
- Ostvareni su **pozitivni pomaci u stabilizaciju lokalnih javnih finansija**:

1. Sve crnogorske opštine, **po prvi put nakon 10 godina, u 2019. godini uredno izmirile obaveze poreza i doprinosa na zarade zaposlenih.**
 2. **Sopstveni prihodi lokalne samouprava** za 2019.godinu su ostvareni u većem iznosu **(53,22%)** u odnosu na 2018 godinu zbog značajnog uvećanja ustupljenih prihoda shodno novim zakonskim rješenjima zbog čega su opštine bile u povoljnoj finansijskoj situaciji i redovno su servisirale svoje zakonske obaveze.
 3. **Pozitivni efekti ostvareni** su u pogledu učešća prihoda jedinica lokalne samouprave u BDP-u, za 0,87% u odnosu na planiranu vrijednost, kao i nivo javnog duga na lokalnom nivou u odnosu na BDP, manji je za 0,54% od planirane vrijednosti.
- U izvještajnom periodu ostvaren je neto efekat smanjenja broja zaposlenih na lokalnom nivou od 253 lica.

4.6 STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST

U oblasti Strateškog upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijske održivosti. U ovoj oblasti ostvaredni su sledeći rezultati :

- **Uspostavljena je dobra i jednostavna koordinaciona i organizaciona struktura za praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2016-2020.godine**
- U izvještajnom periodu, ostvareni su rezultati na nivou od **75% u pogledu realizacije podaktivnosti i 47,73% u pogledu ispunjenosti indikatora uspeha za prethodni dvogodišnji period.**
- Realizacija aktivnosti se odvijala shodno dinamici isplate sredstava iz Sektorske budžetske podrške Evropske Unije za reformu javne uprave. Fiksna tranša u iznosu od 4 miliona eura i varijabilna tranša u iznosu od 2, 077 miliona eura od planiranih 4 miliona.

FINANSIJSKA ODRŽIVOST PROCESA REFORME JAVNE UPRAVE

Dodatni podsticaj i podršku za jačanje intenziteta reforme u izvještajnom periodu je potpisani **finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske Komisije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2 – Sektorska budžetska podrška.** Navedeni program podrazumijeva direktnu podršku u vrijednosti od 15 miliona eura, od čega 12 miliona eura direktne budžetske podrške i 3 miliona eura tehničke podrške. Od 12 miliona, Crnoj Gori je u decembru 2018. godine uplaćena fiksna tranša u iznosu od 4 miliona eura i sredstva su bila raspoloživa tek u 2019.godini. Prva varijabilna tranša u iznosu od 2,077 miliona isplaćena u novembru 2019.godine od raspoloživih 4 miliona. Postoji više razloga za neiskorišćenost maksimalno raspoloživih sredstava iz prve varijabilne tranše. Najprije, SBP je relativno novi instrument Evropske komisije koji i je i dalje u fazi usaglašavanja sa nacionalnim standardima i procedurama u zemljama u kojima se sprovodi. Takođe, postavljeni indikatori učinka od čijeg stepena realizacije zavisi isplata sredstava iz programa SBP-a nisu bili usaglašeni sa Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, a na koju se SBP dominantno oslanja, niti su bili najjasnije definisani te su doveli do različitog tumačenja od strane Evropske komisije i Ministarstva javne uprave. Upravo iz tog razloga, u cilju otklanjanja tog nedostatka, Ministarstvo javne uprave je, u oktobru 2019. godine, iniciralo izmjenu pomenutih indikatora radi usaglašavanja sa strateškim ciljevima i rokovima Strategije RJU, što je i prihvaćeno od strane Evropske komisije.

Takođe, bitno je napomenuti da sredstva u iznosu od 1.9 miliona eura koja nisu isplaćena u okviru prve varijabilne tranše u 2019. godini nisu izgbuljena i da se ista, u skladu sa odredbama finansijskog sporazuma SBP, mogu isplatiti na kraju perioda realizacije programa SBP-a u zavisnosti od sveukupnog stepena realizacije indikatora učinka.

SADRŽAJ

01	UVODNE NAPOMENE	06
02	OPŠTI NAPREDAK	08
03	ZBIRNI PREGLED REZULTATA OSTVARENIH U 2019.GODINI	10
04	DIJALOG SA EVROPSKOM KOMISIJOM I FINASIJSKA ODRŽIVOST	14
05	NAPREDAK PO CILJEVIMA	20
06	DETALJI O REALIZACIJI AKTIVNOSTI IZ AKCIONOG PLANA 2018-2020	47

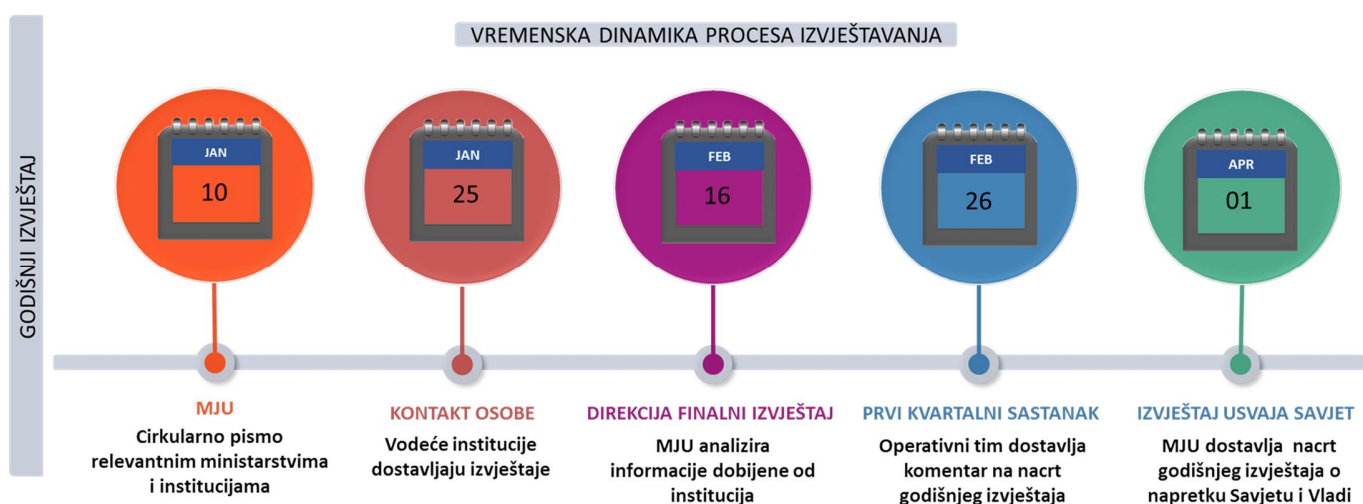
UVODNE NAPOMENE

Ministarstvo javne uprave je, u cilju kontinuiranog praćenja jednog od najvažnijih reformskih procesa u Crnoj Gori, a shodno Uredbi o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenta¹ i Metodologiji razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja dokumenata², kao i Smjernicama³ za monitoring i izvještavanje o primjeni Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godine, pripremio **godišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije reforme javne uprave 2016-2020., za 2019. godinu, sa osvrtom na stepen sprovođenja strateškog dokumenta** (u daljem tekstu: godišnji Izvještaj).

Shodno gore navedenom normativnom okviru, **struktura ovog godišnjeg Izvještaja**, fokusirana je na pružanje informacije o ostvarenju operativnih ciljeva i **ispunjenosti vrijednosti indikatora učinka**, kao i stepenu realizacije aktivnosti **nakon dvije godine od početka primjene Akcionog plana 2018 -2020 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 - 2020.**

Kada je riječ o procesu kordinacije i praćenja procesa reforme javne uprave treba istaći da je uspostavljen kvalitetan nivo koordinacije na svim nivoima – političkom (kroz odluke i zaključke Vlade Crne Gore i djelovanje Savjeta za reformu javne uprave), institucionalnom (Ministarstvo javne uprave koordinira procesom reforme javne uprave, dok je u okviru ministarstva jedan od državnih sekretara ovlašten da obavlja poslove koji se odnose na izradu i praćene njihove realizacije u oblasti reforme), administrativnom (kroz nadležnosti Odjelenja za upravljanje procesom reforme javne uprave i kroz djelovanje Medjuresornog operativnog tima). Na ovaj način je obezbijedena efikasnija koordinacija procesa reforme javne uprave.

Proces prikupljanja podataka za izradu predmetnog Izvještaja odvijao se planiranom dinamikom kroz kvalitetnu komunikaciju sa svim institucijama uključenih u proces reforme javne uprave. Pored toga, važno je ukazati da su u cilju kreiranja objektivnog izvještaja korišteni različiti izvori podataka – počevši od podataka koji su dostavljeni od strane institucija, obavljani su intervjui sa kontakt osobama u institucijama zaduženim za realizaciju aktivnosti, ali i podaci iz materijala koji su razmatrani na sjednicama Vlade Crne Gore. Za potrebe izrade ovog Izvještaja, osim podataka dostavljenih od strane institucija, korišćeni su i podaci, istraživanja i izvještaji međunarodnih i nevladinih organizacija^{4,5}.



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

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

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

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

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

OSTVARENI KLJUČNI REZULTATI





OPŠTI NAPREDAK

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2019. godinu⁶ pokazao je da je Crna Gora umjereno spremna za reformu javne uprave, te da je dobar napredak postignut u oblasti srednjoročnog planiranja politika, zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, te racionalizaciji organizacije državne uprave.

Preporuke Evropske komisije za naredni period posebno se odnose na efikasno sprovođenje Plana optimizacije javne uprave, punu implementaciju Zakona o državnim službenicima i namještenicima kako bi se osigurala profesionalizacija i depolitizacija.

Ključni cilj Strategije reforme javne uprave 2016 -2020 je stvaranje efikasne i servisno orjentisane javne uprave koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad. Nakon isteka dvogodišnjeg perioda od početka implementacije Akcionog plana 2018- 2020 za sprovođenje Strategije, može se konstatovati da su realizovane planirane aktivnosti i ispunjeni ključni operativni ciljevi u oblasti reforme javne uprave.

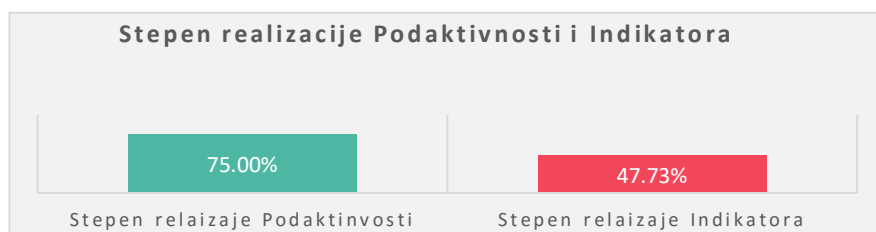
Naime, prema poslednjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Crne Gore, podaci pokazuju da je zadovoljstvo građana pruženim uslugama na centralnom nivou u 2019. godini iznosilo 66% u odnosu na 42% iz 2017. godine. Zadovoljstvo privatnog sektora je bilo na nivou od 66%, a 98% korisnika je prijavilo porez online u poređenju sa 23% iz 2017. godine.

Istraživanje Balkan barometar za 2019. godinu pokazalo da su rezultati reformskih aktivnosti na svim nivoima ohrabrujući, pa je Crna Gora država u regionu u kojoj je najveći procenat (51%) ispitanika koji su zadovoljni efikasnošću administrativnih procedura. Takođe, prema ovom istraživanju Crna Gora je jedina zemlja regiona u kojoj je većina ispitanika istakla da vjeruje u rad javnih institucija (vlade, parlamenta, ombudsmana, te državne revizije).

Takođe, Crna Gora je, u novom Izveštaju o lakoći poslovanja Svjetske banke, zauzela 50. mjesto na listi od 190 ranigiranih zemalja. U poređenju sa prošlogodišnjim Izveštajem, **Crna Gora je povećala ocjenu za 1,07** (sa 72,73 na 73,8) i zadržala isti rang. Najznačajniji napredak je ostvaren kod indikatora dobijanje građevinskih dozvola, gdje se Crna Gora našla na 40. mjestu i time poboljšala rang u ovoj oblasti za 35 mjesta. U odnosu na prošlu godinu, shodno metodologiji Svjetske banke, Crna Gora je smanjila troškove i vrijeme potrebno za dobijanje građevinske dozvole.

Dakle, nalazi monitoringa za 2019. godinu, sa osvrtom na aktivnosti i indikatore koji su se pratili i mjerili i tokom 2018.godine, pokazuju da se aktivnosti realizuju planiranom dinamikom, kao i da je pozitivan trend ostvaren u procentu od 75% realizacije podaktivnosti i 47,73% vrijednosti indikatora uspjeha.

⁶ <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku>



Ipak, treba naglasiti da postoje **izazovi kad je u pitanju ostvarivanje indikatora učinka planiranih Strategijom. Naime, i pored činjenice da je postignut visok stepen od 75% realizacije podaktivnosti nijesu ostvareni rezultati kod većine indikatora učinka pa imamo situaciju da je znatno veći procenat realizovanih aktivnosti od procenta postignutih rezultata.** Tu se prvenstveno misli na indikatore u pogledu dužine trajanja upravnog spora koji sa planiranih 4 mjeseca u ovom trenutku iznosi 14 mjeseci; broju žalbi na rješenja o slobodnom pristupu informacijama koji je u 2019.godine veći za 400 žalbi u odnosu na 2018 godinu; da ne postoji sistem redovnog mjerenja zadovoljstva građana pruženim upravnim uslugama; nijesu ostvarene vrijednosti indikatora u pogledu smanjenja broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou i dr.

Razlozi za neproporcionalan odnos izmedju stepena realizovanih podaktivnosti i ostvarenih rezultata su mnogobrojni počev od neadekvatno planiranih aktivnosti u odnosu na ambiciozno utvrđene vrijednosti u indiktorima u Strategiji 2016.godine, da su istovremeno započeta dva kompleksna procesa reorganizacije sistema državne uprave i optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru; da je u izvještajnom periodu u oblasti digitalizacije javne uprave dominantna bila normativna aktivnost, uz izostanak ključnih infrastrukturnih ulaganja i razvoj elektronski servisa što je posledica nedovoljnih finansijskih sredstava, kao i dugih i kompleksnih procesura javnih nabavki u oblasti IT sistema.

Takođe, važno je istaći da je jedan od izazova za ostvarivanje ključnih indikatora koji su definisani Akcionim planom za finansijsku podršku od strane Evropske Unije činjenica da ti indikatori nijesu bili adekvatno inkorporirani odnosno uvezani sa aktivnostima koje su planirane Strategijom reforme javne uprave što je svakako bilo od uticaja na visinu i iznos sredstava koji je, u prethodnom periodu, povlačen iz Sektorske budžetske podrške.

Ipak, ovi izazovi su ujedno i naučena lekcija koja će biti od značaja prilikom izrade novog strateškog dokumenta u oblasti reforme javne uprave posebno imajući u vidu činjenicu da je Sektorske budžetska podrška u oblasti reforme javne uprave bila novi vid i način finansiranja aktivnosti u oblasti reforme javne uprave od strane EU.

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

Rezultati koji su prikazani u ovom Izvještaju pokazuju da su tokom 2018 i 2019. godine, institucije posvećeno radile na realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020, godina. Proces reforme javne uprave odvijao se kroz kvalitetnu i efikasno uspostavljenu strukturu praćenja procesa, a prije svega kroz rad Savjeta za reformu javne uprave, redovan dijalog sa Evropskom komisijom kroz redovne i follow up sastanke, kao i djelovanje Medjuresorskog operativnog tima za praćenje implementacije akcionog plana.

U izvještajnom periodu, u svih šest reformskih oblasti, postignuti su sledeći rezultati:

4.1. ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST U JAVNOJ UPRAVI

1.Unaprijeđena kontrola nad zakonitošću i cjelishodnošću rada svih organa

2.Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacija

3.Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta

➤ Počeo sa primjenom novi **Zakon o državnoj upravi**, uz donošenje nekoliko podzakonskih akata, čime su stvoreni uslovi za potpunu reorganizaciju državne uprave i čime su :

5. utvrđena jedinstvena pravila za osnivanje, upravljanje i nadzor, kao i uspostavljene jasne linije odgovornosti u sistemu državne uprave;
6. u sistem državne uprave su po prvi put, osim ministarstava i organa uprave, uvedene državne agencije i fondovi koji vrše poslove državne uprave;
7. unaprijeđen je sistem izvještavanja ministarstava i organa uprave prema ministarstvima
8. 96% posebnih zakona je usaglašeno sa novim Zakonom o državnoj upravi⁷;

➤ Otpočeo je postupak izrade teksta **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama** odvija se u otvorenom i transparentnom procesu. Ono što treba posebno istaći je činjenica da je priprema ovog zakona izazvala veliku zainteresovanost građana, civilnog sektora, međunarodnih organizacija i Evropske komisije.

➤ U pogledu prava na **slobodan pristup informacijama** i pored izazova koji su postojali u ovoj oblasti posebno u postupku izmjene normativnog okvira, **ostvarena je pozitivna vrijednost u nekim od indikatora:**

1. Ministarstva su u procentu **od 94,4% proaktivno objavile informacije** u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama,
2. Smanjen je broj žalbi zbog slučajeva “ čutanja administracije” za 50% u odnosu na vrijednost planiranu za 2020.godinu.

➤ Primjena novog Zakona o upravnom postupku je na zadovoljavajućem nivou :

1. Javno-pravni organi na centralnom nivou postupali u **2.360,239 upravnih predmeta**⁸, od čega je u prvostepenom upravnom postupku **riješeno čak 98% predmeta, dok je neriješenih samo 2%.**
2. Broj izjavljenih žalbi je na nivou od svega 0,96%, dok je u **upravnom sporu** od strane **Upravnog suda** je **72% tužbi odbijeno**, dok je 28 % usvojeno.
3. **Smanjen je broj tužbi koji je podniet Upravnom sud za 13,4%** u odnosu na planiranu vrijednosti za 2019.godinu.

⁷ Shodno zaključku Vlade Br. 07-40 od 27.12.2018. godine, Ministarstvo javne uprave pripremilo, a Vlada Crne Gore 24.01.2019. godine donijela Akcioni plan za usklađivanje posebnih zakona sa novim Zakonom o državnoj upravi

⁸ Podaci se odnose na period 01.07.2017-31.12.2018. Izvještaj o postupanju u upravnim stvarima za 2019 godinu je planiran za II kvartal 2020.godine

4.2 PRUŽANJE USLUGA

1. Unapredjenje efikasnosti, efektivnosti i zadovoljstva građana kvalitetom pruženih usluga

2. Obezbijedjena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registra za korisnike

3. Portal e-uprave

› U pogledu normativne aktivnosti - donijet je Zakon o elektronskoj upravi⁹, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj identifikaciji¹⁰, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti¹¹.

› **Povećan broj e Servisa za 3,4%** (584 servisa) u odnosu na (564) u 2018 godinu.

› **6 ključnih registara** je interoperabilno odnosno vrše elektronsku razmjenu podataka (Registar djece u vaspitno obrazovnim ustanovama, Centralni registar stanovništva, Centralni registar obveznika i osiguranika, Centralni registar privrednih subjekata, Registar kaznene evidencije), Registar matične evidencije penzionera iz Fonda PIO je povezan na sistem i u procesu realizacije je preuzimanja podataka od MUP-a (Centralni registar stanovništva) o osiguranicima i penzionerima. Takođe, Uprava za nekretnine je dobila pristup sistemu i njihov registar Katastar nepokretnosti (sedmi ključni registar) je povezan na sistem.

› **Olakšan je postupak dobijanja traženog dokumenta** elektronskim putem preko Portala eUprave što je pokazalo zadovoljstvo od **82,67%** korisnika putem ankete instalirane na Portalu.

⁹ "S.list CG", br. 72/2019 od 26.12.2019. godine"

¹⁰ "S.list CG", br. 72/2019 od 26.12.2019. godine"

¹¹ "S.list CG", br. 18/2019 od 22.3.2019. godine"

8.3 SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

1. Ojačane profesionalne sposobnosti starješine državnih organa
2. Povećana konkurencija i smanjena diskrecija pri odlučivanju o izboru kandidata kroz veću transparentnost
3. Unaređenje upravljanja ljudskim resursima i uspostavljen efektivni sistem praćenja i optimizacije broja zaposlenih i mjerenje kvaliteta njihovog rada

Ključne aktivnosti bile su usmjerene na obezbjeđenje pune implementacije novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakona o lokalnoj samoupravi, u dijelu službeničkog sistema.

- Prvi put je **donijet Priručnik okvir kompetencije** i tokom 2019 godine je raspisan 31 javni konkurs za radna mjesta visoki rukovodni kadar. Od ukupno raspisanih javnih konkursa **63 lica iz kategorije visoko - rukovodnog kadra** i **16 izvršilaca starješine organa** uprave izabrano je **shodno okviru kompetencija**.
- Po prvi put uveden **sistem elektronskog testiranja svih kandidata** koji se zapošljavaju u organima državne uprave
- Kadrovskim planom za 2019 godinu je **92 % institucija je utvrdilo kadrovske planove**. Proces pripreme Kadrovskog plana za 2020 godinu odvija u skladu sa zakonskim rokovima.

4.3 RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

1. Unaprjeđenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovih kapaciteta
2. Pooštiti i racionalizovati kriterijume za formiranje novih opština
3. Obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama

Kada je riječ o oblasti **Razvoj i koordinacija javnih politika**, u Izvještaju EK za 2019. godinu se naročito ističe da je pravni okvir za jačanje strateškog planiranja od strane centralnih Vladinih organa unaprijeđen u značajnoj mjeri. Ključni rezultati se ogledaju:

- U odnosu na izvještaj Sigrme iz 2017.godine Crna Gora je zabilježila **značajan pomak u okviru** principa 1, 3 i 5, naročito donošenjem pravnog okvira za strateško planiranje. Broj sektorskih strategija u sistemu je po prvi put niži od 100.



- Rezultat aktivnosti

Generalnog sekretarijata Vlade je **dvojak: Uočava se unaprjeđenje kvaliteta strateških dokumenata od faze nacрта do faze predloga u pogledu usklađenosti po tri kriterijuma** postavljena u Uredbi: puna usklađenost sa strateškim okvirom je od **11% u nacrtu u predlogu povećana na čak 47%, usklađenost sa procesom evropskih**

integracija od 22% na 42%, a usklađenost sa Uredbom od 16% do 46%. U odnosu na 2018 godinu (118), na kraju 2019 godine je smanjen broj sektorskih strategija (97)¹².

- Po prvi put je primjena **nova metodologija** koju je utvrdio Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.¹³ U drugoj polovini 2018.godine, na javnim raspravama u pripremi 99 zakona, odnosno strategija pristiglo **1523 komentara, obrazloženo 1508, dok je prihvaćeno 775 komentara**¹⁴.
- **Počeli sa radom unaprijeđeni Portali eParticipacija¹⁵ i ePeticijs¹⁶** u cilju jačanja učešća zainteresovane javnosti u proces kreiranja javnih politika.

4.4 POSEBNA PITANJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE

4. Uspostavljen sveuobuhvatni i racionalni sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika

5. Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera pri izradi politika

➤ Počeli sa primjenom Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave, čiji efekti su vidljivi u praksi – posebno u dijelu **stabilizacije lokalnih javnih finansija**.

➤ U cilju obezbijeđenja efikasnijeg komunalnog nadzora i komunalnog reda na lokalnom nivou donijet je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnoj policiji.

➤ **Uveden sistem elektronskog testiranja kandidata u organima lokalne samouprave.** Sistem elektronskog testiranja do sada je koristilo 11 JLS, dok u ostalim JLS nije ni bilo aktivnosti popune radnog mjesta u izvještajnom periodu.

➤ Izrađen je projekat i nabavljena oprema za uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou.

➤ Ostvareni su **pozitivni pomaci u stabilizaciju lokalnih javnih finansija**:

1. Sve crnogorske opštine, **po prvi put nakon 10 godina, u 2019. godini uredno izmirile obaveze poreza i doprinosa na zarade zaposlenih**.

2. **Sopstveni prihodi lokalne samouprava** za 2019.godinu su ostvareni u većem iznosu (**53,22%**) u odnosu na 2018 godinu zbog značajnog uvećanja ustupljenih prihoda shodno novim zakonskim rješenjima zbog čega su opštine bile u povoljnoj finansijskoj situaciji i redovno su servisirale svoje zakonske obaveze.

3. **Pozitivni efekti ostvareni** su u pogledu učešća prihoda jedinica lokalne samouprave u BDP-u, za 0,87% u odnosu na planiranu vrijednost, kao i nivo javnog duga na lokalnom nivou u odnosu na BDP, manji je za 0,54% od planirane vrijednosti.

➤ U izvještajnom periodu ostvaren je neto efekat smanjenja broja zaposlenih na lokalnom nivou od 253 lica.

¹² Izvor: Informacija o sprovođenju Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata u 2018. godini preporukama za dalji ciklus planiranja politika, objavljenu decembra 2019.

¹³ Prvi put se kvantitativno obrađuju podaci u pogledu sprovedenih javnih konsultacija i javnih rasprava.

¹⁴ U toku je priprama Izvještaja za 2019 godinu, koji treba da bude izrađen do II kvartala 2020.godine

¹⁵ <https://www.euprava.me/eparticipacije>

¹⁶ <https://www.epeticijs.gov.me/>

4.6 STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROCESOM REFORME JAVNE UPRAVE I FINANSIJSKA ODRŽIVOST

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

U oblasti Strateškog upravljanja procesom reforme javne uprave i finansijske održivosti. U ovoj oblasti ostvareni su sledeći rezultati :

➤ Uspostavljena je dobra i jednostavna koordinaciona i organizaciona struktura za praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2016-2020.godine

➤ U izvještajnom periodu, ostvareni su rezultati na nivou od **75% u pogledu realizacije podaktivnosti i 47,73% u pogledu ispunjenosti indikatora uspeha za prethodni dvogodišnji period.**

➤ Realizacija aktivnosti se odvijala shodno dinamici isplate sredstava iz Sektorske budžetske podrške Evropske Unije za reformu javne uprave. Fiksna tranša u iznosu od 4 miliona eura i varijabilna tranša u iznosu od 2, 077 miliona eura od planiranih 4 miliona.

KOORDINACIJA I ORGANIZACIONA STRUKTURA



Ministarstvo javne uprave –
Direkcija za upravljanje i praćenje procesa
reforme javne uprave



Operativni tim

DIJALOG SA EVROPSKOM KOMISIJOM

Intenzivni i redovni dijalozi sa predstavnicima Evropske komisije su se vodili kroz održavanje godišnjih i follow-up sastanaka. Fokus dijaloga je bio na pitanjima koja se odnose na proces optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, unapređenje službeničkog sistema, pitanjima ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, otvorenosti i transparentnosti podataka, pitanjima razvoja i koordinacije javnih politika, te upravljanje javnim finansijama i dr. Javno objavljivanje usvojenih operativnih zaključaka i saopštenja sa održanih sastanaka su potvrda otvorenog i transparentnog pristupa Ministarstva javne uprave ovom važnom procesu.



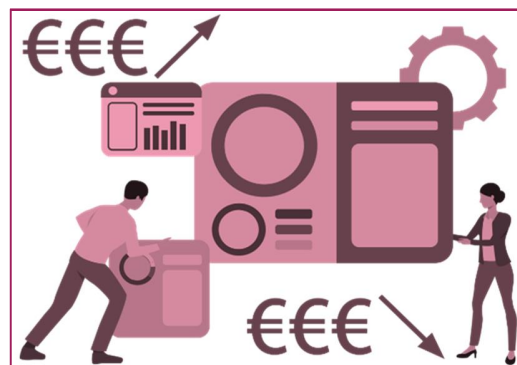
Osim redovnog dijaloga, u izvještajnom periodu je održan je sastanak ministara zemalja Zapadnog Balkana (WB6) zajedno sa Marijom Gabriel, evropskom komesarkom za digitalnu ekonomiju u **Skoplju**. Ministri zemalja Zapadnog Balkana na sastanku su razmatrali saradnju u oblasti digitalizacije u zemljama Zapadnog Balkana, **sa posebnom pažnjom na sporazum o romingu za Zapadni Balkan**, saradnju u oblasti sajber bezbjednosti, kao i aktivnostima koji se odnose na regionalni razvoj i istraživanje u oblasti digitalizacije.

Ministarstvo javne uprave Crne Gore postalo je dio Evropske mreže javne uprave (EUPAN) u svojstvu zemlje posmatrača. EUPAN je evropska mreža javne uprave koju čine predstavnici zemalja, generalni direktori, odgovorni za javnu upravu u državama članicama Evropske unije, Evropskoj komisiji i zemljama posmatračima. Glavni cilj mreže je uspostavljanje i dalje unapređenje saradnje između evropskih javnih uprava, usmjerenih na jasne rezultate i efikasan način izbora tema saglasno prioritetima.

Takođe, Crna Gora preuzela je **predsjedavanje Regionalnom školom za javnu upravu na Zapadnom Balkanu (ReSPA)** za 2020. godinu.

Finansijska održivost procesa reforme javne uprave

Dodatni podsticaj i podršku za jačanje intenziteta reforme u izvještajnom periodu je potpisani **finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske Komisije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2 – Sektorska budžetska podrška**. Navedeni program podrazumijeva direktnu podršku u vrijednosti od 15 miliona eura, od čega 12 miliona eura direktne budžetske podrške i 3 miliona eura tehničke podrške. Od 12 miliona, Crnoj Gori je u decembru 2018. godine uplaćena fikсна tranša u iznosu od 4 miliona eura i sredstva su bila raspoloživa tek u 2019. godini. Prva varijabilna tranša u iznosu od 2,077 miliona isplaćena u novembru 2019. godine od raspoloživih 4 miliona. Postoji više razloga za



neiskorišćenost maksimalno raspoloživih sredstava iz prve varijabilne tranše. Najprije, SBP je relativno novi instrument Evropske komisije koji i je i dalje u fazi usaglašavanja sa nacionalnim standardima i procedurama u zemljama u kojima se sprovodi. Takođe, postavljeni indikatori učinka od čijeg stepena realizacije zavisi isplata sredstava iz programa SBP-a nisu bili usaglašeni sa Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, a na koju se SBP dominantno oslanja, niti su bili najjasnije definisani te su doveli do različitog tumačenja od strane Evropske komisije i Ministarstva javne uprave. Upravo iz tog razloga, u cilju otklanjanja tog nedostatka, Ministarstvo javne uprave je, u oktobru 2019. godine, iniciralo izmjenu pomenutih indikatora radi usaglašavanja sa strateškim ciljevima i rokovima Strategije RJU, što je i prihvaćeno od strane Evropske komisije.

Takođe, bitno je napomenuti da sredstva u iznosu od 1.9 miliona eura koja nisu isplaćena u okviru prve varijabilne tranše u 2019. godini nisu izdvojena i da se ista, u skladu sa odredbama finansijskog sporazuma SBP, mogu isplatiti na kraju perioda realizacije programa SBP-a u zavisnosti od sveukupnog stepena realizacije indikatora učinka.

FINANSIJE za 2019. godinu

Od uplaćenog iznosa od 4 miliona, Zakonom o budžetu za 2019. godinu, na budžetskim pozicijama potrošačke jedinice **Ministarstvo javne uprave odobren je iznos od 1.810.000,00 EUR-a**. Preostali iznos iz Sektorske budžetske podrške je zadržan na pozicijama Ministarstva finansija u cilju realizacije Plana optimizacije.

Uz kvalitetnu koordinaciju i saradnju sa drugim institucijama koje su ključne u procesu RJU pripremljen je Akcioni plan za sprovođenje RJU 2018-2020 (AP) i usvojen na sjednici Vlade u januaru 2018. godine, kojim su prepoznati nosioci aktivnosti, rokovi, indikatori, procjena troškova i izvori finansiranja na nivou svake mjere. Ovakvim pristupom se, u saradnji sa Ministarstvom finansija, uz jasno definisanu internu proceduru MJU za isplatu sredstava nosiocima aktivnosti, osigurala namjenska potrošnja sredstava za reformske aktivnosti planirane AP-om, što se pokazalo ključnim za uspješnu koordinaciju i monitoring realizacije SBP.

Od ukupno odobrenog iznosa od 1.810.000,00 EUR-a u 2019. godini, **utrošeno je 1.100.169,28 EUR-a¹⁷**. Za realizaciju aktivnosti koje se odnose na Ministarstvo javne uprave u 2019. godini utrošeno je 650.349,10 EUR-a, dok su u istom izvještajnom periodu preusmjerena

¹⁷ Trošenje finansijskih sredstava biće predmet posebne informacije

sredstva drugim nosiocima aktivnosti u skladu s navedenim akcionim planom u ukupnom iznosu od 449.820,18 EUR-a.

Planirani iznos za realizaciju aktivnosti, prema AP, je iznosio 3,613,800. Imajući u vidu kašnjenje u isplati fiksanse tranše, kao i iznos odobrenih sredstava, navedeno je imalo uticaja i na dinamiku realizacije aktivnosti koje su planirane u 2018 i 2019. godini.

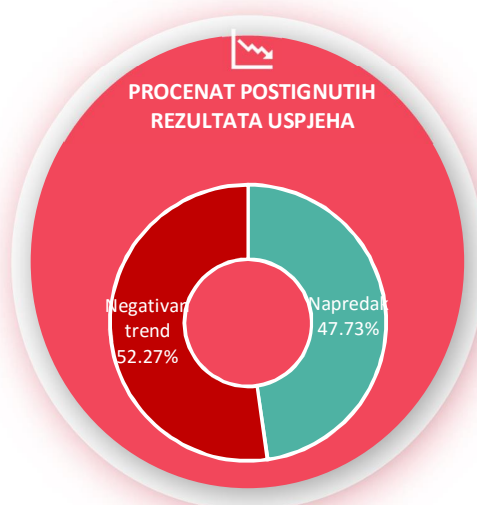
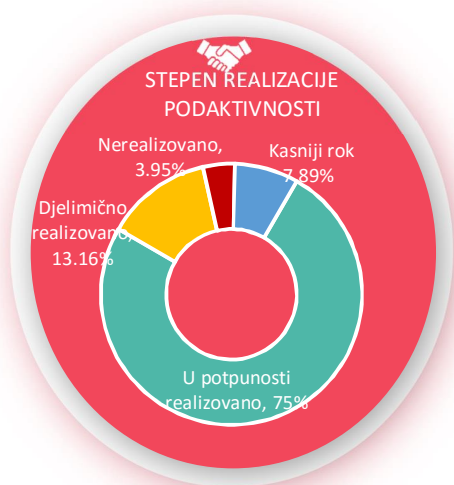
Indikatori koji se prate u okviru finansijskog sporazuma sa Evropskom komisijom

Naziv indikatora	Status	Cilj ispunjenosti indikatora
Mjera u kojoj institucionalno uređenje omogućava doslednu praksu upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi	Nerealizovano	do decembra 2019. godina centralna kadrovska evidencija biti uspješno povezana sa sistemom obračuna zarada MF, UZK će redovno pratiti, procjenjivati i izveštavati o stanju u javnoj upravi
Broj državnih službenika u državnim organima na centralnom nivou i jedinicama lokalne samouprave	Nerealizovano	Nadalje, ukupan broj zaposlenih do decembra 2019. na centralnom nivou smanjen za 5% (uključujući javne agencije) a ukupan broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave smanjen za 10% (uključujući javne službe) u odnosu na početno stanje.
Procenat institucija koje primjenjuju kadrovske planove u skladu sa propisima	Djelimično realizovan	Usvajanje novog zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN) i novog zakona o lokalnoj samoupravi (kao i podzakonskih akata koji se odnose na kadrovske planiranje), čime postaje obaveza ne samo usvajanje, već i sprovođenje kadrovskih planova.
Mjera u kojoj sistem obuke državnih službenika na snazi i primjenjuje se u praksi	Realizovan	Podrazumijeva usvajanje novog zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN) i novog zakona o lokalnoj samoupravi (kao i podzakonskih akata koji se odnose na kadrovske planiranje), čime postaje obaveza ne samo usvajanje, već i sprovođenje planova obuke.
Procenat ključnih registara koji su povezani i koji vrše automatsku razmjenu podataka	Realizovan	Do decembra 2019. 7 od 7 ključnih registara će biti međusobno povezani radi razmjene podataka.
Broj pritužbi na "čitanje administracije"	Realizovan	Do decembra 2019. 10% manje u odnosu na 2018. godinu

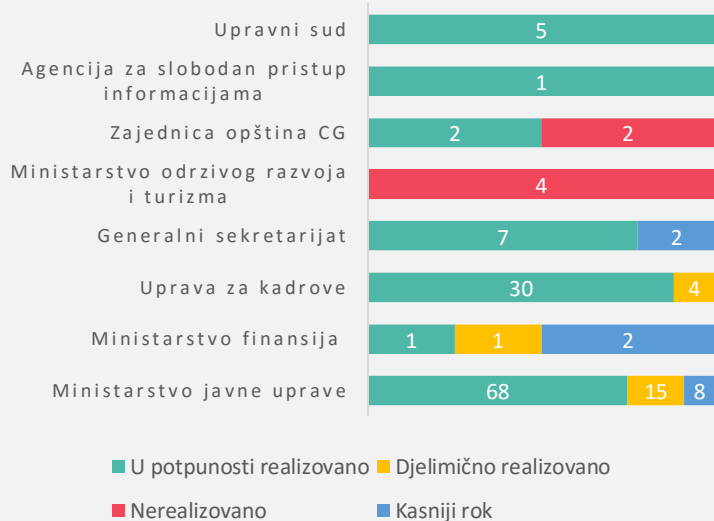
U 2019. godini, u Ministarstvu javne uprave kao nosiocu aktivnosti u skladu s Akcionim planom za reformu javne uprave, Planom javnih nabavki realizovane su sljedeće aktivnosti:

- Nabavka komunikacione i infrastrukturne opreme sa konsolidacijom infrastrukture u Data centru – ovaj postupak realizovan je u 2019. godini, ukupna procijenjena vrijednost postupka iznosila je 75.000,00 EUR-a od čega se iznos od 40.000,00 EUR-a odnosio na sredstva iz Sektorske budžetske podrške;
- Proširena eDMS aplikacija na sva Ministarstva i GSV i kontinuirano održavanje Sistema, postupak održavanja za period decembar 2019. – decembar 2020. godine realizovan u ukupnom iznosu od 99.999,24 EUR-a, a plaćanje će se vršiti mjesečno;
- Uspostavljanje javnog metaregistra servisa i podataka kroz priključivanje ključnih registara na uspostavljenu infrastrukturu, postupak realizovan u 2019. godini, ukupan iznos 488.986,76 EUR-a;
- Izrada jedinstvenog IS za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou – nabavka opreme – postupak realizovan u ukupnom iznosu od 40.000,00 EUR-a;

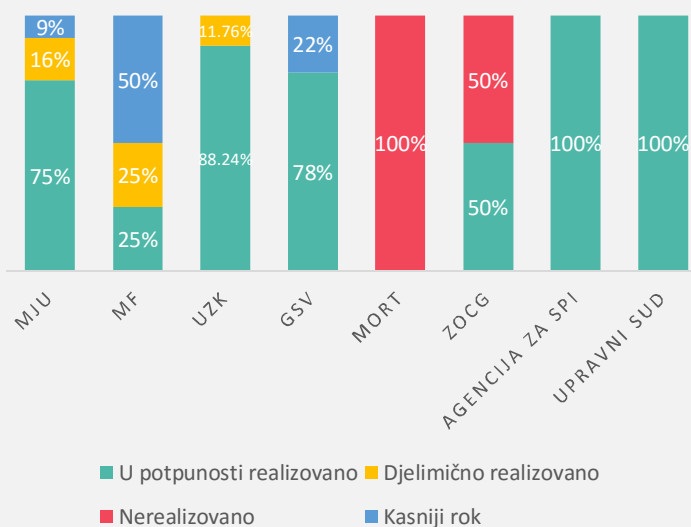
KRATAK PREGLED



Prikaz ukupnog broja podaktivnosti od 152 i nivoa realizacije po odgovornim institucijama

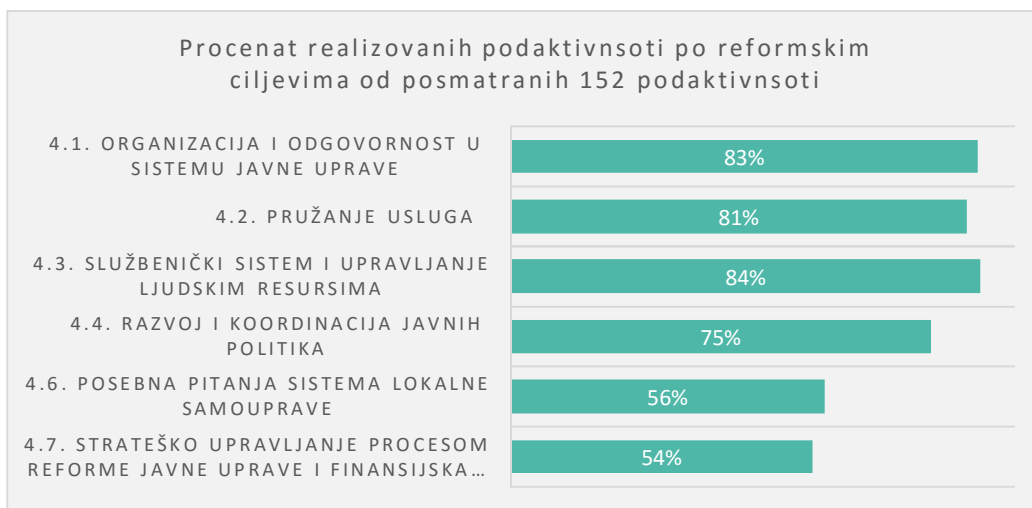


Stopa realizacija podaktivnosti po institucijama za 152 posmatranih podaktivnosti

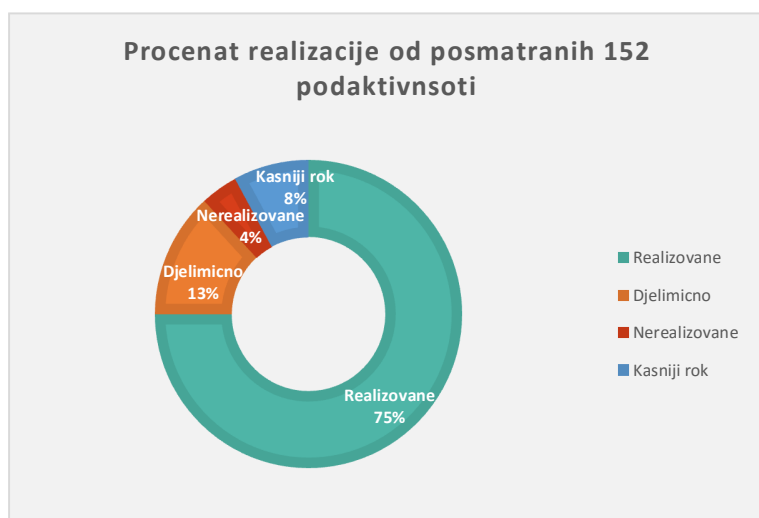


Kada su pitanju nosioci aktivnosti, **Ministarstvo javne uprave** je, kako je bio slučaj i u ranijem izvještajnom periodu, bilo je nosilac najvećeg broja – 91 podaktivnosti. Osim ministarstva, **Uprava za kadrove** je imala planiranih 34 podaktivnosti, **Generalni sekretarijat Vlade** 9, **Upravni sud** 5, **Ministarstvo finansija** 4, **Ministarstvo održivog razvoja i turizma** 4, **Zajednica Opština Crne Gore** 4, **Agencija za slobodan pristup informacijama** 1.

U ovom izvještaju uzete su u obzir one podaktivnosti koje su započete u 2018. godini i imale rok završetka u 2018. godini, a koje u predviđenom roku nisu realizovane, jer je u međuvremenu došlo do promjene njihovog statusa i nastavljeno je da se prate iako je protekao rok njihove realizacije. Takođe posmatrane su podaktivnosti koje su započete u 2019. godini sa rokom realizacije u 2019. godini.



Napomena : Grafik prikazuje procenat realizovanih podaktivnosti po reformskim ciljevima iz Strategije.



Nerealizovanih aktivnosti je 3 :

Ovdje dato obrazloženje nerealizacije 3 aktivnosti dok je obrazloženje za nerealizaciju 6 podaktivnosti dato u okviru Anexa ovog izvještaja.

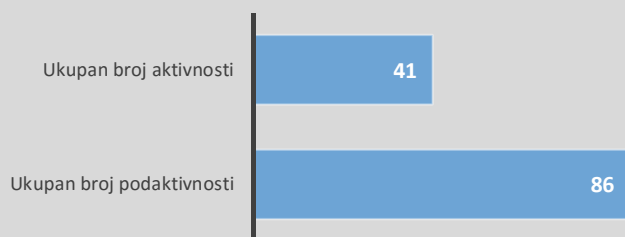
4.4.2.(6) Izrada analize sprovođenja Giljotine propisa - Proces giljotine propisa predstavljao je dio projekta Svjetske banke na unapređenju poslovnog ambijenta. Ocjena je da ovaj proces od samog početka nije funkcionisao na zadovoljavajućem nivou jer nije postojala analiza ušteda i koristi od implemetacija preporuka, te Ministarstvo finansija nije bilo u poziciji da izračuna, odnosno utvrdi efekte ove aktivnosti. Ipak, giljotina propisa nije proces koji ne postoji. Ministarstvo finansija realizuje aktivnosti na implementaciji Akcionog plana za unapređenje poslovnog ambijenta, što nedvosmisleno predstavlja svojevrsnu giljotinu i regulatornu reformu.

4.6.1.(2) Implementirati Zakon o komunalnim djelatnostima - U

toku je donošenje podzakonskih akata na osnovu kojih će se pripremiti modeli akata za jedinice lokalne samouprave. U toku 2019. godine sprovodile su se aktivnosti povodom donošenja novog Zakona o komunalnim djelatnostima i Zakona o vodnim uslugama.

4.6.3.(2) Izrada jedinstvenog informacionog sistema za administriranje lokalnih javnih prihoda - nije realizovana aktivnost iz razloga što u prethodnom periodu nijesu uspješno realizovana čak četiri postupka javne nabavke zbog neispravnosti ponuda. Upravni odbor Zajednice opština tokom 2019. godine donio je Odluku da u saradnji sa UNDP sprovede postupak nabavke softvera. Postupak je, nakon što je potpisan Sporazuma o saradnji, u toku. Sredstva su obezbijeđena i prenešena u skladu sa Sporazumom UNDP-u za realizaciju. Softver za administriranje lokalnih javnih prihoda biće operativan do kraja 2020. godine a prije toga (u drugoj polovini godine) testiran u 5 pilot opština.

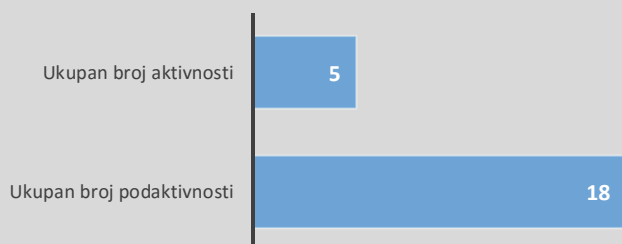
Ukupan broj aktivnosti i podaktivnosti započetih u 2018. godini sa rokom za realizacije u 2018. godini



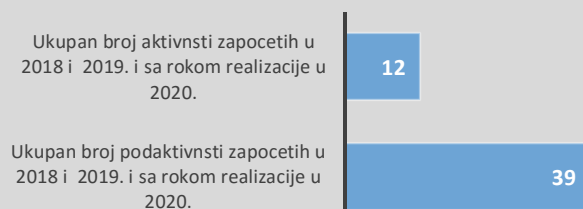
Ukupan broj posmatranih aktivnosti i podaktivnosti započetih u 2018 i 2019. i sa rokom realizacije u 2019. godini



Ukupan broj aktivnosti i podaktivnosti započetih u 2019. godini sa rokom za realizacije u 2019. godini



Ukupan broj posmatranih aktivnosti i podaktivnosti započetih u 2018 i 2019. i sa rokom realizacije u 2020. godini



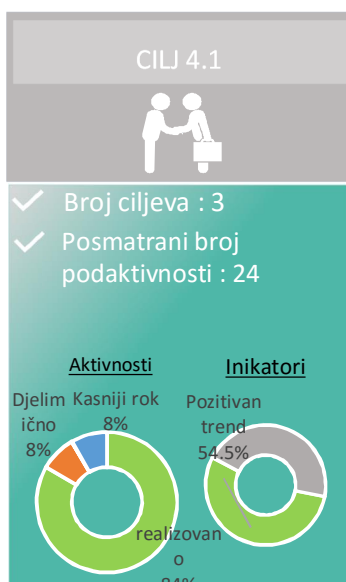
U nastavku je dat prikaz informacija o stepenu realizacije Akcionog plana, po ciljevima iz Strategije reforme javne uprave.



U toku 2019.godine, u ovoj oblasti, realizovano je niz aktivnosti koje doprinose jačanju principa odgovornosti i zakonitosti u radu organa državne uprave. Počeo je sa primjenom novi Zakon o državnoj upravi, otpočeo proces donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Indikatori koji se mjere u ovoj oblasti su pokazali napredak ali i određene izazove posebno kad je u pitanju dužina trajanja upravnog spora i ostvarivanje prava na efikasan pristup informacijama u posjedu organa državne uprave.

U okviru cilja 4.1.1 koji se odnosi na unaprijedjenu kontrolu nad zakonitošću i cjelishodnošću rada svih organa -

Novim Zakonom o državnoj upravi koji je stupio na snagu 1. januara 2019. stvoreni su uslovi za potpunu reorganizaciju državne uprave. Cilj novih zakonskih rješenja je da se unaprijedi organizaciona struktura, te organizacija državne uprave uskladi sa evropskim standardima tako da se utvrdi jasna tipologija organa državne uprave i jasne linije odgovornosti u sistemu, te smanje troškovi javne uprave.



U cilju implementacije zakonskih rješenja iz Zakona o državnoj upravi donijeti su sljedeći podzakonski akti:

- 1) **Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave („Službeni list CG”, broj 13/19)**, kojom su propisani jasni kriterijumi za osnivanje i funkcionisanje organa državne uprave.
- 2) **Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Službeni list CG”, broj 47/19)**, kojom je između ostalog propisano, da se kancelarijsko poslovanje može vršiti u elektronskom obliku.
- 3) **Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja („Službeni list CG”, broj 59/19)**, koje je donijeto nakon 26 godina od donošenja prethodnog i koje shodno novim zakonskim i podzakonskim propisima uređuje oblast kancelarijskog poslovanja od početka prijema, razvrstavanja, raspoređivanja, evidentiranja i otpremanja podnesaka, odnosno akata, do čuvanja predmeta, akata i drugog materijala tj. arhiviranja.
- 4) **Uredba o izmjenama i dopuni Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG”, broj 38/19)**, kojom je izvršeno usklađivanje sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju uslovne slobode i kazne rada u javnom interesu. Donošenjem ove uredbe realizovala se jedna od

aktivnosti prepoznata u Akcionom planu za usklađivanje posebnih zakona sa novim Zakonom o državnoj upravi. A od 1. januara 2019. godine počela je da se primjenjuje prva Uredba donijeta na osnovu novog Zakona o državnoj upravi.

- 5) **Odluka o ministarstvima koja mogu imati državne sekretare („Službeni list Crne Gore”, broj 69/19)**, kojom je u propisano da 13 ministarstava mogu imati državne sekretare, tj. u sistemu državne uprave trenutno imamo 21 državnog sekretara.

Novim normativnim okvirom, u sistem državne uprave, pored ministarstava i organa uprave, po prvi put se uvode državne agencije i fondovi koji vrše poslove državne uprave, pa se na ovaj način organizaciona struktura usaglašava sa EU standardima. Takođe, izjednačava se položaj svih organa uprave u odnosu na resorna ministarstva i unapređuje komunikacija između organa uprave i ministarstava. U odnosu na raniji zakon, ovaj zakon ne razlikuje organe u sastavu i samostalne organe, već se uprave osnivaju kao samostalni organi za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa ili za vršenje pretežno stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova u pojedinim oblastima i to ako su ispunjeni određeni uslovi. Utvrđena je nova organizacija državne uprave, upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju i druga pitanja od značaja za rad državne uprave, dok će se posebni zakoni kojima su osnovane državne agencije i fondovi uskladiti sa ovim

sistemske zakonodaje. Unapređuje se sistem izvještavanja ministarstava i organa uprave prema ministarstvima. Utvrđene su jasne linije odgovornosti na svim nivoima, kako bi se doprinijelo efikasnosti rada i djelovanja državne administracije i obezbijedio visok nivo kvaliteta u pružanju usluga. Takođe, Vlada je donijela novu **Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave**¹⁸. Novu organizaciju čini 29 organa i 17 ministarstava, umjesto dotadašnjih 35 organa i 17 ministarstava, čime se broj organa smanjio za šest. Takođe, saglasno Akcionom planu za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o državnoj upravi, **96,29 % organa na državnom nivou, a koji su osnovani posebnim zakonom, su usaglašeni sa novim Zakonom o državnoj upravi.**



Kontrola rada organa državne uprave jedan je od najzahtjevnijih procesa u pogledu stvaranja savremene, servisno orijentisane javne uprave. U tom cilju, jedna od posebnih aktivnosti odnosila se na jačanje kapaciteta upravne inspekcije inspekcije. Naime, tokom 2019.godine sproveden je niz obuka za sedam upravnih inspektora koje su se odnosile na primjenu Zakona o zabrani zlostavljanja na radu, Zakona o upravnom postupku, te primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Takođe, započeta je realizacija Twining projekta „Administrativno jačanje kapaciteta Upravne inspekcije” koji je podržala Evropska komisija, a koji ima za cilj da kroz uporednu praksu drugih država, ojača kapacitete Upravne inspekcije za kvalitetnije sprovođenja nadzora nad primjenom zakona. U tom pogledu, realizovana je studijska posjeta Ministarstvu javne uprave Republike Hrvatske od strane upravne inspekcije Ministarstva javne uprave Crne Gore. Takođe, pripremljena je **draft verzija Priručnika za rad Upravne inspekcije. Krajem 2019.godine je raspisan javni konkurs za izbor Glavnog upravnog inspektora.**

U toku 2019. godine od strane Upravne inspekcije ukupan broj izvršenih inspekcijskih nadzora u 2019. godini (koji broj obuhvata postupanje po prenijetim inicijativama iz 2018.godine i postupanje po inicijativama iz 2019.godine) je 489, koji su po vrsti nadzora bili: 128 redovna inspekcijska nadzora, 229 vanrednih inspekcijskih nadzora (po inicijativama i nalogu starješine organa) i 132 kontrolna nadzora.

Kada je riječ o aktivnostima **Upravnog suda**¹⁹, od 01.01.2019. do **31.12.2019. godine, imao ukupno u radu 16887 predmeta**, što je manje predmeta u radu nego prethodnih godina. Podaci ukazuju da je u 2019. godini primljeno 26,2% manje predmeta nego u 2018. godini (kada je priliv bio **9112** predmeta), a ukupno u radu je imao 27,95% manje nego prethodne godine. Međutim iako je u 2019. Godini manji priliv predmeta, opterećenost sudija je i dalje na visokom nivou. Takođe, navedene okolnosti su uticale da je dužina trajanja upravnog spora i dalje predstavlja izazov i da od projektovanih 4 mjeseca postupak ocjene zakonitosti upravnih akata u upravnom sporu u prosjeku iznosi 14 mjeseci.

¹⁸ "Službeni listu CG", br. 2/2019 od 11.1.2019. godine.

¹⁹ <http://sudovi.me/files/L3VzY2cvL2RvYy9Hb2Rpc25qaV9penZqZXN0YWoucGRm=>

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
1	Postojanje jedinstvenih pravila za osnivanje, upravljanje i nadzor, kada su u pitanju svi organi na državnom nivou	2016: / 2017: / 2018: Novi Zakon o državnoj upravi propisuje jedinstvena pravila za osnivanje i način rada.	Postoje jedinstvena pravila		Postoje jedinstvena pravila za upravljanje i nadzor
2	Procenat organa na državnom nivou koji su osnovani posebnim zakonom a koji nisu usaglašeni sa jedinstvenim pravilima	2016: / 2017: / 2018: Donošenjem novog Zakon o državnoj upravi koji propisuje jedinstvena pravila za osnivanje i način rada, uspostavljena je osnova za mjerenje.	96,29%		Odredice se ciljana vrijednost nakon uspostavljanja osnove za mjerenja
3	Broj tužbi Upravnom sudu na upravne akte	2016: 4691 2017: 12 828 2018: 9112	6492		/
4	Procenat upravnih akata koji su poništeni od strane Upravnog suda u odnosu na ukupan broj podnijetih tužbi	2016: 44;57 2017: 36,2% 2018: 15,17%	22%		Manje od 45%

Cilj 4.1.2 – Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama - Kada je riječ o ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama ostvarene vrijednosti u indikatorima ukazuju da je u 2019.godini bilo izazova u ovoj oblasti posebno kada je riječ o broju žalbi na odluke donešene u postupku odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Ipak, smanjen je procenat odluka koje su u postupcima za pristup informacijama poništene od strane Agencije odnosno Upravnog suda. Takođe, broj žalbi zbog ćutanja administracije ima pozitivan trend u odnosu na projektovanu vrijednost za 2020.godinu.²⁰

Sa druge strane, kada je riječ o efikasnijem ostvarivanju prava o slobodnom pristupu informacijama posebno važna aktivnost odnosila se na pripremu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Dakle, u izvještajnom periodu Vlada Crne Gore usvojila je Analizu normativnog okvira u oblasti slobodnog pristupa informacijama²¹, koja je temelj za pripremu navedenog propisa. Takođe, radna grupa koja je radila na pripremi navedenog normativnog okvira bila je sastavljena od predstavnika relevantnih organa za uređenje oblasti slobodnog pristupa informacijama, kao i predstavnika Univerziteta Crne Gore i civilnog sektora²². Ono što treba posebno istaći je činjenica da je priprema ovog zakona izazvala veliku zainteresovanost građana, civilnog sektora, međunarodnih organizacija i Evropske komisije, iz kog razloga zakon nije mogao biti donijet u IV kvartalu 2019. godine, kako je to bilo predviđeno Programom rada Vlade Crne

²⁰ U trenutku pripreme ovog Izvještaja nije izrađen Izvještaj radu Agencije za 2019.godinu, već su podaci dobijeni od strane predstavnika Agencije.

²¹ <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=355315&rType=2>

²² <http://www.mju.gov.me/vijesti/203825/Odrzan-sastanak-o-Predlogu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama.html>

Gore za 2019. godinu, već je donošenje istog odloženo za I kvartal 2020. godine, do kada će tekst Predloga zakona biti usaglašen sa nadležnim organima i Evropskom komisijom.

U kontekstu jačanja otvorenosti javne uprave u prethodnom vremenu uspostavljen je Portal otvorenih podataka²³, a u 2019. godine Ministarstvo javne uprave i Privredna komora realizovale su aktivnost uspostavljanja čvorišta otvorenih podataka (HUB) koji doprinosi unapređenju ekosistema otvorenih podataka koji su potencijal u kreiranju novih vrijednosti i doprinose podizanju kvaliteta društva i konkurentnosti privrede. Na portalu Otvorenih podataka, na kraju 2019. godine nalazi se 107 data setova, od strane 18 institucija, sa 15 različitih tema.



	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
5	Broj žalbi na odluke donešene u postupku odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama	2016: 2687 2017: 3880 2018: 3284	3684		1630
6	Procenat poništenih odluka od strane Agencije u odnosu na ukupan broj žalbi	2016: 41,7% 2017: 30% 2018: 44,64%	1381 sto je (37,4%)		10%
7	Procenat poništenih odluka Agencije od strane Upravnog suda, u odnosu na ukupan broj tužbi na odluke Agencije	2016: 77% 2017: 83% 2018: 16,63%	Od 1505 Odluka poništeno 192 (12,75%)		50%
8	Broj žalbi zbog “ćutanja administracije” u postupku odlucivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama	2016:997 2017: 941 2018: 419	543		10% (943)
9	Procenat informacija koje su ministarstva proaktivno objavila, u skladu sa obavezama iz Zakona o SPI	2016:0% 2017: 88% 2019: 91,38%	94.4%		90%

Napomena: Indikator broj 8 – U odnosu na ukupan broj izjavljenih žalbi (3684) u 543 predmeta je utvrđeno da se radilo o ćutanju administracije.

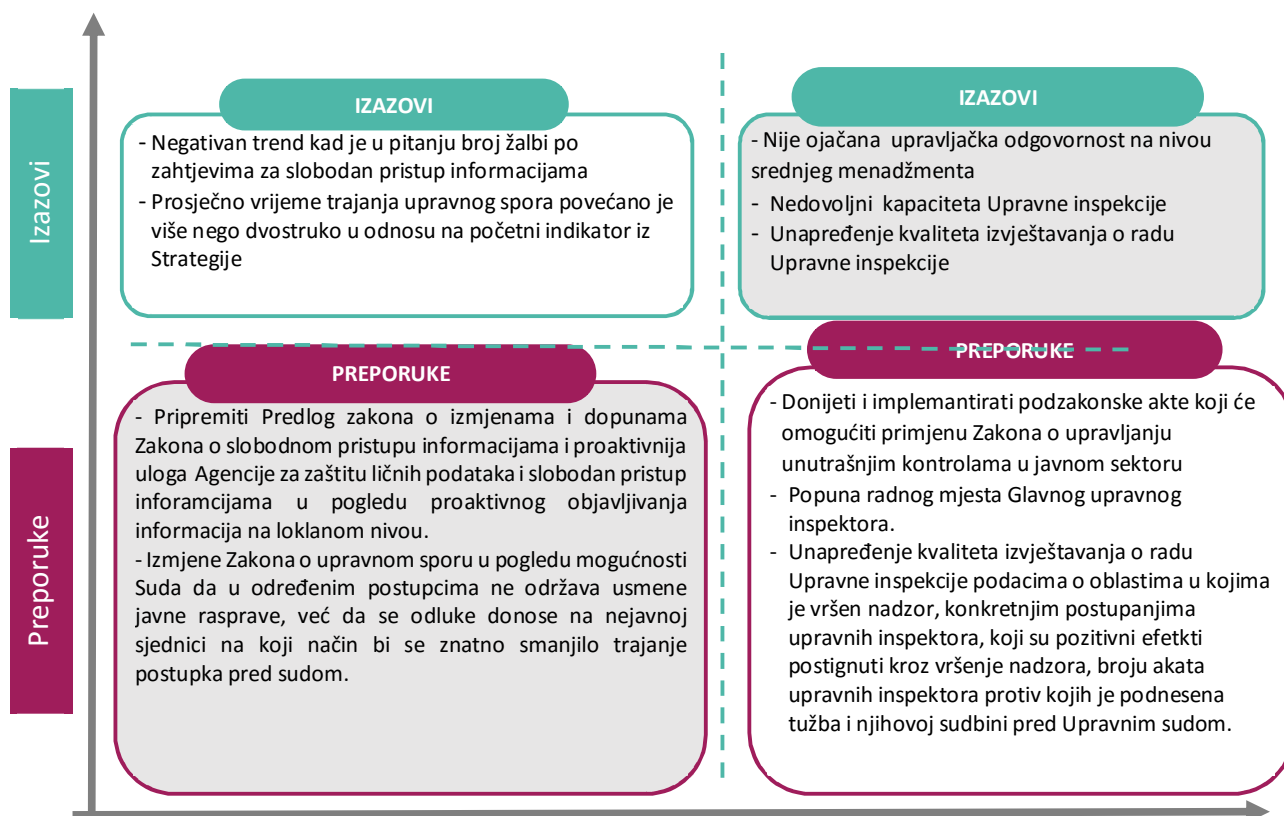
Cilj 4.1.3 Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta. U pravcu jačanja upravljačke odgovornosti rukovodilaca organizacionih jedinica u organima državne uprave realizovano je nekoliko aktivnosti. Naime, Ministarstvo finansija je angažovalo konsultantsku kuću i formiralo međuresorni radni tim koji je pripremio nacrt Metodologije za delegiranje ovlašćenja, a koja će biti objavljena nakon usvajanja Uredbe o prenošenju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru. Metodologijom će se definisati bliži postupak za prenošenje ovlašćenja uključujući i registar prenijetih ovlašćenja, postupak izvještavanja i druga pitanja od značaja za prenošenje ovlašćenja.

²³ www.data.gov.me

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
10	Procenat organa državne uprave u kojima struktura budžetskog programa odgovara strukturi menadžmenta	2016:30% 2017 : 43% 2018: 30%	26%		90%
11	Procenat ministarstava koji formalno delegiraju odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka na rukovodioce organizacionih jedinica	2016: 22,22% 2017: 11,11% 2018: 18%	12%		90%

Napomena: indikatori su negativni jer u planiranom roku nije donijet podzakonski akt čijom bi se implementacijom postigle planirane vrijednosti. U toku je njegovo usaglašavanje sa Sekretarijatom za zakonodavstvo.

Takođe, u toku je realizacija projekta „Unapređenje sistema budžetiranja, višegodišnjeg okvira budžeta i sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru“ koji se finansira od strane Evropske unije, a u okviru kojeg je odabrano pet pilot institucija kojima će se pružiti tehnička podrška u vezi prenošenja ovlašćenja. Nastavljena je i edukacija službenika na državnom i lokalnom nivou u pogledu unutrašnjih finansijskih kontrola, pa su u prvoj polovini 2019. godine organizovane 4 obuke, koje je pohađalo ukupno 45 službenika sa centralnog i lokalnog nivoa. U tom smislu, važno je naglasiti da su sastav učesnika obuka dominantno činili zaposleni iz kategorije ekspertskog kadra (27), dok je učešće zaposlenih iz kategorije ekspertsko rukovodnog kadra (10) i visokorukovodnog kadra (8) bilo na nižem nivou. Dakle, to ukazuje da je potrebno načiniti dodatne napore da navedene obuke pohađaju lica koja su zaposlena na radnim mjestima iz navedene dvije kategorije.





Pojednostavljivanje administrativnih procedura u pružanju upravnih usluga i digitalizacija javne uprave i dalje je jedan od najvažnijih prioriteta u agendi Vlade Crne Gore. U tom pogledu, Ministarstvo javne uprave je, u saradnju sa drugim institucijama, tokom 2019 godine sprovelo niz aktivnosti u cilju postizanja planiranih rezultata. U izvještajnom periodu u **fokusu su bile normativne aktivnosti** koje su se odnosile na donošenje Zakona o elektronskoj upravi²⁴ i Zakona o izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj identifikaciji²⁵, Zakona o izmjenama i dopunama zakona o ličnoj karti²⁶. Navedeni normativni okvir u ovoj oblasti u **potpunosti korespondira sa evropskim standardima** pružanja elektronskih usluga i **treba da dovede do razvoja elektronskih usluga koje imaju veći nivo sofisticiranosti**. Takođe, po prvi put su, shodno novoj metodologiji mjereni efekti primjene novog ZUP-a. To je ujedno i prvi Izvještaj koji sadrži i izvještaj o rješavanju upravnih stvari lokalnih samouprava.

- Zakon o upravnom postupku je počeo sa primjenjuje od 1.jula 2018²⁷ godine, a Vlada Crne Gore usvojila je prvi Izvještaj o postupanju u upravnim stvarima za period od 01.07.2017. do 31.12.2018. godine²⁷.

Nalazi iz ovog Izvještaja ukazuju da su javnopravni organi na državnom nivou u prvostepenom postupku 98% predmeta riješili u roku, dok je samo 2% neriješenih predmeta što ukazuje na blagovremenost u upravnom rješavanju. Takođe, činjenica da je procenat izjavljenih žalbi u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta u prvostepenom postupku na nivou od 0,96% pokazuje da su stranke u najvećem broju slučajeva zadovoljne postupanjem javnopravnog organa, što dodatno jača povjerenje u državnu upravu. U prilog jačanju principa zakonitosti rada organa državne uprave govori činjenica da je procenat odbijenih tužbi od strane **Upravnog suda na nivou od 72%**. **Izvještaj o postupanju u upravnim stvarima za 2019. godinu je Programom rada Vlade Crne Gore planiran za II kvartal 2020. godine.**

Mjerenje zadovoljstva građana pruženim upravnim ulugama u indentifikovanim organima državne uprave i organima lokalne samouprave je jedna od ključnih aktivnosti koje su planirane u oblasti pružanja usluga. Ministarstvo javne uprave je, uz podršku eksperata SIGMA-e, tokom 2019 godine izradilo Nacrt metodologiju za mjerenje zadovoljstva i identifikovani su organi koji će u okviru pilot projekta sprovoditi mjerenje zadovoljstva. Takođe, Ministarstvo javne uprave je u više navrata iniciralo kod organa državne uprave da kreiraju anekete kojima će mjeriti zadovoljstvo korisnika, ali organi državne uprave iste nijesu kreirali. U pogledu mjerenja zadovoljstva korisnika elektronskih ulugama na portalu eUprave sistem je implementiran. U toku 2019 godine na portalu e-uprave aktivno je bilo 5 anketa. Kroz anketu koja je bila aktivna tokom 2019 godine 82,67% korisnika je smatralo da je podnošenje elektronskog zahtjeva putem Portala eUprave olakšalo postupak dobijanja traženog dokumenta.



²⁴ "S.list CG", br. 72/2019 od 26.12.2019. godine"

²⁵ "S.list CG", br. 72/2019 od 26.12.2019. godine"

²⁶ "S.list CG", br. 18/2019 od 22.3.2019. godine"

²⁷ <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=368876&rType=2>

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
12	Prosječno trajanje upravnog spora, u mjesecima	2016: 8 2017: 9 2018: 11 mjeseci 5 dana	14 mjeseci		4 mjeseca
13	Broj upita od strane državnih organa za podatke	2017: 70225 2018: 50.316.578	306186		/
14	Gruba procjena ukupne uštede u vremenu / novcu (Standard Cost Model)	2018: Planirano je da preostale preporuke budu implementirane do kraja 2018. godine, a u 2019. godini će se definisati oblast (propisi) iz AP Giljotine propisa.	Ne mjeri se	Ne mjeri se	
15	Procenat ključnih organa (MUP, Uprava za nekretnine, Poreska uprava i 23 JLS) koji vrše redovno mjerenje zadovoljstva klijenata.	2017:10% 2018: 13%	13%		80%

Napomena: Indikator broj 13, nisu dostavljeni podaci od strane MUP-a, zbog čega je ostvarena vrijednost u 2019. godini manja u odnosu na prethodnu godinu.

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

Kada je riječ o interoperabilnosti registara odnosno elektronskoj razmjeni podataka između državnih organa i organa državne uprave **šest ključnih registara su povezani na sistem (Registar djece u vaspitno obrazovnim ustanovama, Centralni registar stanovništva, Centralni registar obveznika i osiguranika (registar poreskih obveznika i registar zaposlenih), Centralni registar privrednih subjekata, Registar kaznene evidencije), Katastar nepokretnosti.** Fondu za zdravstveno osiguranje i Glavnom gradu Podgorica omogućeno je preuzimanje podataka iz registara Poreske uprave. Ministarstvu odbrane i Agenciji za sprječavanje korupcije omogućen je pristup sistemu i u fazi su provjere ispunjenosti tehničkih uslova za razmjenu podataka. Niz drugih organa je pokazalo interesovanje i bilo je više sastanaka u cilju unapređenja interoperabilnosti.



Kako je tek protekao period od godinu dana od korišćenja ovog sistema tek će izvještaj za 2020. godinu dati detaljne podatke kada je u pitanju interoperabilnost ključnih registara.

Takođe, kroz kontinuirano praćenje razvoja elektronske uprave, te uspostavljanje kvalitetnog mehanizma za koordinaciju ovog procesa sa nivoa Vlade, pitanje digitalne transformacije javne uprave dodatno je aktuelizovano, **pa je formiran poseban Radni tim sa zadatkom unapređenja kvaliteta elektronskih usluga.** U izvještajnom periodu Vlada je razmatrala i usvojila dvije Analize stanja elektronskih usluga sa mjerama za njihovo unapređenje²⁸.

U cilju unapređenja poslovnog ambijenta u Crnoj Gori, Vlada je usvojila Akcioni plan za unapređenje poslovnog ambijenta²⁹ u izabranim oblastima u cilju smanjenja administrativnih barijera posebno u pogledu procedura za registraciju biznisa, plaćanja poreza, dobijanja građevinske dozvole, dobijanja priključka za električnu energiju, te registraciju nepokretnosti. Uz to, Radni tim je pripremio Procedure za definisanje, razvoj i obradu e-Usluga kojima su definisanikoraci na koji način se prepoznaje usluga pa sve do njene verifikacije na portalu eUprave, čime će se obezbijediti kvalitetnije prepoznavanje i praćenje pružanja elektronskih usluga.

²⁸ <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=354323&rType=2> i

<http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=368877&rType=2>

²⁹ <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=366032&rType=2>

Značajna aktivnost koja utiče na stvaranje povoljnog ambijenta u oblasti elektronskog poslovanja u Crnoj Gori, a **realizovana je prethodne godine, je II faza Nacionalnog sistema za elektronsku naplatu administrativnih taksi**. Naime u 2019. godini donijeti su Zakon o elektronskoj upravi i Zakon o administrativnim taksama i normativno je uvedena mogućnost naplate administrativnih taksi elektronskim putem. Ministarstvo javne uprave je realizovalo aktivnosti na realizaciji informacionog sistema koji će omogućiti elektronsko plaćanje administrativnih taksi, kako na šalterima institucija, tako i putem virtuelnih POS terminala. U toku su aktivnosti na certifikaciji informacionog sistema, kao i certifikaciji POS terminal, i početkom primjene Zakona o elektronskoj upravi, od 03.07.2020. godine, zapoćeće se plaćanje administrativnih taksi elektronskim putem.

Nacionalni sistem za naplatu administrativnih taksi i uvođenje elektronskog identifikacionog dokumenta značajno će doprinijeti unapređenju sigurnosti u elektronskom poslovanju i elektronskom pružanju usluga. U tom pravcu je u prethodnom periodu donijet **Zakon o izmjenama i dopunama zakona o ličnoj karti**. Nova lična karta, odnosno novi identifikacioni dokument izdavaće se i licima mlađim od 18 godina, odnosno rođenjem će građani koji imaju prebivalište u Crnoj Gori i imaju pravo na ličnu kartu, dobiti novi identifikacioni dokument koji će sadržati certifikat za elektronsku identifikaciju. Punoljetni građani će dobijanjem novog identifikacionog dokumenta dobiti i certifikat za kvalifikovani elektronski potpis, kojim dobijaju mogućnost da posjedovanjem novog identifikacionog dokumenta elektronski potpisuju dokumenta kvalifikovanim elektronskim potpisom, koji ima jednako pravno dejstvo kao svojeručni potpis.

U oblasti elektronske identifikacije i elektronskih usluga povjerenja pokrenuta je regionalna saradnja, potpisivanjem sporazuma sa Vladama Republike Srbije i Republike Sjeverne Makedonije o uzajamnom priznavanju usluga povjerenja u elektronskom poslovanju koje se pružaju u Crnoj Gori, Republici Srbiji i Republici Sjevernoj Makedoniji u cilju poboljšanja prekograničnog pružanja usluga naših građana i privrede, eliminisanje prepreka u elektronskom poslovanju, omogućavanja korišćenja i jednakog pravnog dejstva kvalifikovanih usluga certifikovanja za elektronske transakcije odnosno kvalifikovanih usluga od povjerenja, na čemu će se intezivno raditi u narednom periodu, a benefite čega će osjetiti građani sve tri države.

Kada je riječ o uspostavljanju elektronskog kancelarijskog poslovanja, **EDMS** je implementiran u svim ministarstvima, sprovode se kontinuirane obuke, a obezbijeđene su tehničke pretpostavke za razmjenu dokumenata između ministarstava i Generalnog sekretarijata Vlade. Imajući u vidu da su uočeni određeni problemi u korišćenju **EDMS-a** u određenim ministarstvima očekuje se da će sistem funkiconisati u punom kapacitetu do kraja 2020. godine³⁰. Pripremljen je draft Analize za razmjenu dokumenata sa jedinicama lokalne samouprave, a očekuje se da će ista biti usvojena u trećem kvartalu 2020. godine.

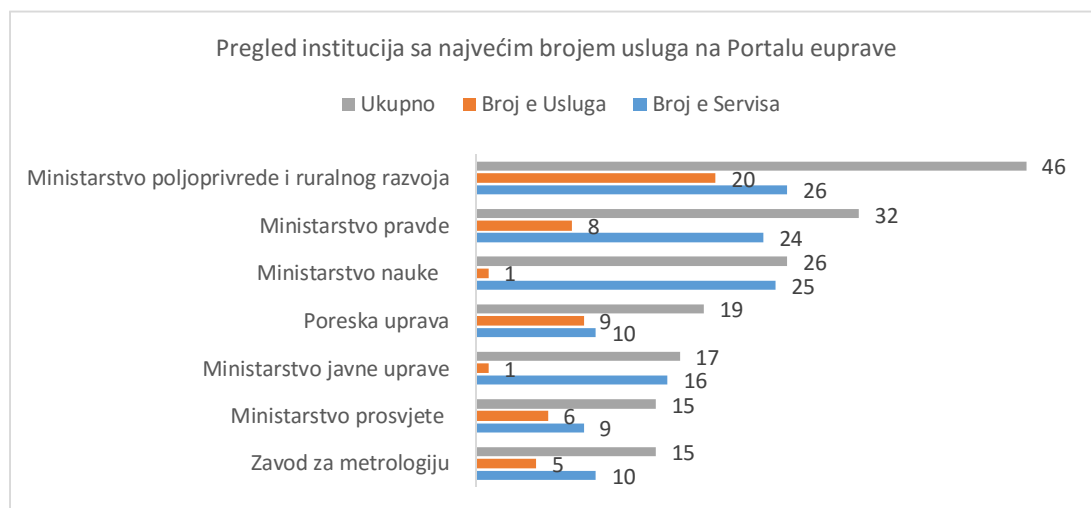
Takođe, implementacije druge faze EDMS sistema u organima uprave je zbog procesa reorganizacije započeta, pa je u nekim organima uprave koji su sada postali sastavni dio ministarstava (na primjer nekadašnji Zavod za intelektualnu svojinu, Uprava policije, Sekretarijat za zakonodavstvo, Zaštitnik imovinsko pravnih interesa) uspostavljen ovaj sistem. U Planu javnih nabavki za 2020. godinu, predviđena su sredstva za implementaciju sistem u organima državne uprave u kojima postoje tehnički uslovi za uspostavljanje sistema.



³⁰ Do sada je preko ovog sistema, u testnoj fazi, izvršena razmjena oko 20-ak dokumenata.

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
16	Procenat ključnih registara koji su povezani i koji vrše automatsku razmjenu podataka	2017:0% 2018: 85% (povezano šest od sedam ključnih registara)	100%		100%
17	Procenat ministarstava u kojima je implementiran eDMS (I – faza)	2017: 73.65%(18+1) 2018: 90% (17+1) U međuvremenu je ukinuto Ministarstvo evropskih integracija, te se indikator mijenja	100%		100%

Cilj 4.2.3 Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave sa visokim stepenom korisničkog istustva i korisničkog zadovoljstva - U toku 2019. godine zabilježeni su pozitivni trendovi kada je riječ o korišćenju eUsluga na portalu eUprave. Na dan 31.12.2019. bilo je aktivno 584 usluge, kojih je u 2018.godini bilo 564. **Od početka godine na portalu e-uprave građani i privredni subjekti su podnijeli 2259 zahtjeva za servise institucija, dok je u istom periodu prošle godine taj broj iznosio 1579, što govori o povećanju broja podnijetih zahtjeva za 43,71% za isti period prošle godine.**³¹ Trenutno je na Portalu 174 elektronske usluge koje su 3 i 4-og nivoa sofisticiranosti.



Izvor : Analiza stanja elektronskih usluga³², koja je usvojena na 152 sjednici Vlade Crne Gori

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

U pogledu aktivnosti koja se odnosi na kreiranje novih elektronskih usluga na lokalnom nivou, na portalu e-uprave su dostupne usluge u nadležnosti Glavnog grada Podgorica (19 informativnih usluga). U narednom periodu planirano je uključivanje i drugih lokalnih samouprava, a naročito u dijelu pružanja elektronskih usluga sa većim nivou sofisticiranosti.

³¹ <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=381484&rType=2>

³² <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=395248&rType=2>



U izvještajnom period su počeli sa radom unaprijeđeni portali Eparticipacije i Epeticije. Sistem e –participacije je unaprijeđen u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Iako su toku 2019. ministarstva u velikoj mjeri objavljivala javne rasprave i druga obavezne javne pozive, sistem se ne koristi u dovoljnoj mjeri od strane zainteresovanih građana što je konstatovano i u Izvještaju NVO Centra za demokratsku tranziciju.

Takođe, radilo se na promociji elektronskih usluga i portala eParticipacija i ePetcije kroz pojačane PR aktivnosti, reklame, ali i kroz raspisivanje Javnog konkursa za nevladine organizacije koji se odnosi na veće korišćenje servisa za Eparticipaciju u pripremi

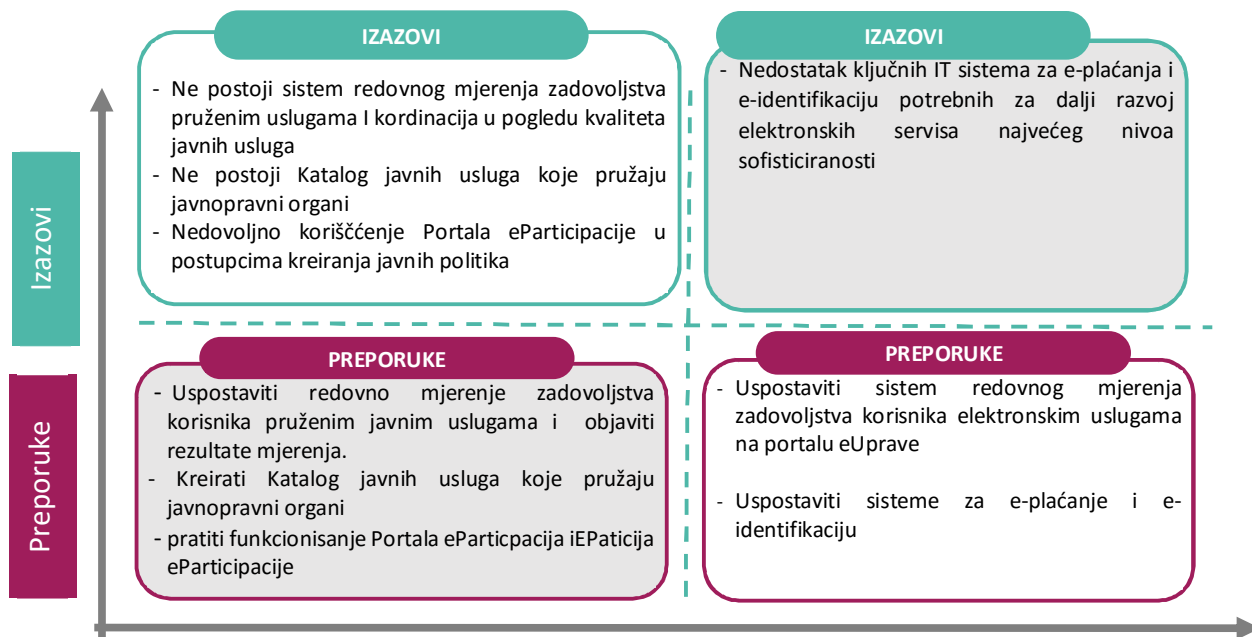
zakona i strategija.³³

Imajući u vidu navedeno, u toku je realizacija Javnog konkursa “eDemokratija – učestvuj, predloži, promijeni” za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u iznosu od 93.988,11 eurao. Cilj konkursa je da se kroz realizaciju projekata poveća stepen informisanosti, razumijevanja i korišćenja ove elektronske usluge za podnošenje predloga i sugestija građana i druge zainteresovane javnosti u proces kriranja javnih politika.

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
18	Broj odabranih e-usluga (8 e-usluga) koje su postavljene na Portal eUprava i nivoa su 3 ili 4	2016:2 2017: 4 2018: 1 usluga	2 usluge		8
19	Broj obezbijeđenih servisa na Portalu	2016:192 2017:249 2018: 1 usluga	584 servisa		500
20	Broj "one stop shop" servisa na Portalu	2016:10 2017:10 2018: 24	50		30
21	Broj elektronskih anketa na portalu eUprave kreiranih od strane organa u odnosu na početno stanje	2016:3 2017:5 2018: 8	5		30
22	Procenat zadovoljnih korisnika elektronskim uslugama koje se nalaze na Portalu eUprave	2016:45,98% 2017:46,49% 2018: 47,92%	82.76%		70%

Napomena: Indikator broj 18, dvije od odabranih 8 usluga na Portalu eUprava: Studentski krediti , Podnošenje zahtjeva za registraciju preduzeća.

³³ <http://www.mju.gov.me/vijesti/197579/Javni-konkurs-e-Demokratija-ucestvuj-predlozi-promijeni-za-finansiranje-projekata-programa-nevladinih-organizacija-u-oblasti-ref.html>




SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Reforma cjelokupnog službeničkog sistema bazirana je na **profesionalizaciji državne službe**. U izvještajnom periodu, puna posvećenost bila je u pravcu obezbjeđenja pune primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i podzakonskih akta koji su donijeti u prethodnom periodu.

U 2019. godini nastavilo se sa unaprijeđivanjem normativnog okvira u oblasti službeničkog sistema donošenjem podzakonskih akata koji proističu iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima, i to:

- **Uredbe o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika ("Službeni list CG", broj 16/19)**, kojom je propisana jasna procedura i mjerila za ocjenjivanje državnih službenika i namještenika.
- **Pravilnik o kriterijumima i načinu ocjenjivanja probnog rada državnih službenika i namještenika ("Službeni list CG", broj 23/19).**
- **Kadrovskog plana organa državne uprave i službi Vlade Crne Gore za 2019. godinu.** U saradnji sa UZK promijenjene su izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade za 2019. godine, zbog pojedinih izmjena akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave. **Uputstvo o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika.**



Takođe, donijete su izmjene i dopune **Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG", br. 2/18 i 34/19)**, shodno obavezi iz AP za usklađivanje posebnog zakona sa Zakonom o državnoj upravi.

U saradnji sa Upravom za kadrove i Twining projektom započet je rad na pripremi **Priručnika za ocjenjivanje državnih službenika i namještenika**, a u cilju efikasnijeg sprovođenja postupka za ocjenjivanje i mjerenje učinka zaposlenih.

Medjutim, rano je dati ocjenu o stepenu primjene **novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima** upravna inspekcija nije dobijala inicijative za preispitivanje odluka o zapošljavanju shodno novom Zakonu, a redovni nadzor podrazumijevao je provjeru postupka zapošljavanja i druge radnje koje se tiču statusa zaposlenih shodno starim propisima. Takođe, u toku je primjena Plana optimizacije koji je sa sobom donio i mjere ograničenja zapošljavanja u javnom sektoru što je takođe okolnost zbog koje treba biti obazriv prilikom ocjene o kvalitetu primjene novog normativnog okvira u oblasti službeničkog sistema. **Izrada Informacije o primjeni novog Zakona planirana je Programom rada ministarstva javne uprave za II kvartal tekuće godine** i treba da prikaže stanje u sprovođenju navedenog akta.

Cilj. 4.3.1 Ojačane profesionalne sposobnosti starješina državnih organa i visoko rukovodnog kadra sa jasno utvrđenim kriterijumima za njihov izbor - U ovom cilju, **uspostavljen je Okvir kompetencija** na osnovu kojih se vršila selekcija kandidata za radna mjesta u kategoriji visoko rukovodnog kadra. Dakle, u toku 2019. godine objavljen je **Priručnik „Kompetencije za starješine organa i lica iz kategorije visoko rukovodni kadar”³⁴**, u kojem su sadržani odgovori na pitanja šta su kompetencije, šta je okvir kompetencija, na koji način se sprovodi postupak provjere za navedene kategorije.

³⁴ <http://www.uzk.gov.me/biblioteka/Publikacije>



	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
23	Procenat starješina organa uprave i lica iz kategorije visoki rukovodni kadar koji su prošli postupak provjere sposobnosti u skladu sa utvrđenim kompetencijama, u odnosu na ukupan broj starješina organa uprave i lica iz kategorije visoki rukovodni kadar	2017: 0% 2018: 1,70%	33%		30%
24	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)	2016: 28 2017:28 2018: ne prati se	Ne mjeri se	Ne mjeri se	Ne mjeri se

Napomena: indikator 24 - U izvještajnom periodu nije bilo parlamentarnih izbora

Uz to, akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa državne uprave sadrže uslove u kojima su jasno navedene kompetencije za rukovodioce čime su u potpunosti stvoreni preduslovi za primjenu okvira kompetencija. Uvažavajući činjenicu da je shodno kadrovskom planu, koji je usvojen na sjednici Vlade Crne Gore od 26.06.2019. godine, u 2019. je 16 kandidata imenovano, odnosno postavljeno za starješinu organa uprave, a 44 kandidata je imenovano, odnosno postavljeno na radna mjesta iz kategorije visoki rukovodni kadar primjenom Okvira kompetencija.

Ono što je i dalje predstavljao izazov i tokom 2019 godine je manji procenat prosječnog broja kandidata na javnim oglasima u odnosu na projektovane procenat. Dodatno, **uvođenjem elektronske provjere** svih kandidata koji se zapošljavaju u organima državne uprave se odvija kontinuirano, čime su ojačani principi transparentnosti i objektivnosti postupka zasnovanog na merit sistemu. Pisano testiranje sastoji se od teorijskog i praktičnog dijela i podrazumijeva izradu pisanog testa. Pisani test izrađuje se u elektronskoj formi, pod šifrom.



	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
25	Prosječan broj kandidata na internim oglasima unutar organa	2016:0,54 2017: 0,44 2018: 0,61	Ne prati se	Ne mjeri se	1,5
26	Procenat žalbi na odluke o izboru u situacijama kada nije izabran prvorangirani kandidat, u odnosu na ukupan broj žalbi na odluke o izboru	2016:19,33% 2017: 18,6% 2018: 33,64% do donošenja novog ZDSN	Ne mjeri se	Ne mjeri se	15%
27	Prosječan broj kandidata na internim oglasima između organa	2016:0,52 2017: 0,44 2018: 0,93%	Ne mjeri se	Ne mjeri se	2
28	Prosječan broj kandidata na javnim oglasima	2016:5,66, 2017:4,24 2018: 4,96	4.39		7
29	Procenat odluka o izboru u kojima je izabran prvorangirani kandidat	2016:94,71% 2017:81,56% 2018: 85% do donošenja novog ZDSN	Ne mjeri se	Ne mjeri se	92%

Napomena: Indikatori broj 25, 26, 27 i 29. se ne mjere jer nisu prepoznati novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Cilj 4.3.3 Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljen efektivni sistem za praćenje i optimizacija broja zaposlenih i mjerenje kvaliteta njihovog rada - Uspostavljen sistem kadrovskog planiranja, kao i ažurna kadrovska

evidencija su važni preduslovi kako bi se nastavilo sa kvalitetnim upravljanjem ljudskim resursima i mogao nesmetano pratiti proces optimizacije broja zaposlenih u javnoj upravi.

Naime, Vlada Crne Gore je 26.06.2019. godine usvojila Kadrovski plan organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta Predsjednika Vlade Crne Gore za 2019. Godine. Od **ukupno 110 institucija, njih 101 odnosno 92% institucija je usvojilo kadrovske planove**. Međutim, ključni izazov u ovoj oblasti odnosi se na praćenje kadrovskog planiranja u organima i institucijama koji nijesu obuhvaćeni Kadrovskim planom Vlade, kao i na uspostavljanju mehanizma kojim će se redovno pratiti implementacija kadrovskih planova.

Takođe, centralna kadrovska evidencija je sistem koji se redovno ažurira, što pokazuju rezultati inspeksijskog nadzora Upravne inspekcije³⁵. Naime, za 80% uzorka koji je bio predmet inspeksijskog nadzora sprovedenog od strane Upravne inspekcije Ministarstva javne uprave nijesu pronađene neregularnosti, te kadrovski informacioni sistem sadrži sve neophodne podatke vezano za status službenika i njegovu zaradu³⁶. Ipak, treba imati u vidu da postoje određeni slučajevi u kojima su sprovedene sve procedure vezano za postupak zapošljavanja, te drugih podataka vezano za status zaposlenih, ali da iste iz objektivnih razloga nije moguće unijeti u sistem, posebno uzimajući u obzir proces reorganizacije javne uprave koji je uslovalo donošenje novog Zakona i Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, koji su u značajnoj mjeri izmijenili organizacionu strukturu državne uprave u Crnoj Gori.

Donijeta je odluka da se umjesto nadogradnje Centralne kadrovske evidencije (CKE) izgradi novi Kadrovski informacioni sistem, tako je i navedena aktivnost pripala novom projektu. U novom kadrovskom informacionom sistemu kreiran je modul kadrovsko planiranje i biće pušten u produkciju zajedno sa ostalim modulima od kojih se jedan odnosi na uvezivanje iste sa sistemom centralnog obračuna zarada Ministarstva finansija .

U javnoj upravi se odvija proces optimizacije broja zaposlenih i uspostavljeno je nekoliko nivoa kontrole zapošljavanja koja, između ostalog, podrazumijevaju i kontrolu sprovođenja kadrovskog planiranja.³⁷

U izvještajnom periodu Ministarstvo javne uprave nastavilo je sa aktivnostima na praćenju Plana optimizacije javne uprave. Ministarstvo javne uprave pripremilo kvartalne Izvještaje o realizaciji Plana optimizacije javne uprave, i to: Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije od za period 1. januar – 31.mart 2019. godine³⁸, za period 1. april – 30. jun 2019. godine³⁹, period jul –decembar 2019.godine. Navedni izvještaji su , u osnovi, pokazali da je u toku 2019. godine, posmatrano kroz neto efekat (povećanja po svim osnovama i smanjenja po svim osnovama) došlo je do **povećanja broja zaposlenih na centralnom nivou** i do određenog **smanjenja broja zaposlenih na lokalnom nivou čime nijesu postignuti indikatori u procentu koji je planiran Strategijom reforme javne uprave do kraja 2019.godine**. U cilju implemtacije mjera predviđenih Planom i postizanja planiranih vrijednosti, Ministarstvo javne uprave objavilo je javni poziv za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaposlenim u svim organima na centralnom i lokalnom nivou, koji je bio otvoren do 31. avgusta 2019. godine.

Primjena plana optimizacije je izazovan proces i njegova implementacija, kako je to konstatovano u Izvještajima o njegovom sprovođenju, je pokazala određene izazove u cilju ispunjenja planiranih indikatora. Prije svega, primjetan je porast zaključivanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o djelu, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou; da je dio ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o djelu zaključen bez saglasnosti Užeg kabineta Vlade, odnosno Užeg kabineta i predsjednika opštine (lokalni nivo); da je prilikom davanja saglasnosti na izmjene akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa dodatan izazov predstavlja praćenje da li se ukidaju radna mjesta zaposlenih koji su ostvarili pravo na otpremninu shodno Odluci o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru; da je mehanizam javno-privatnih partnerstava nedovoljno korišćen na nivou

³⁵ Intervju sa predstavnicima Upravne inspekcije, održan dana 13.02.2020. godine u prostorijama Ministarstva javne uprave

³⁶ Predstavnici upravne inspekcije objasnili su da je takvo stanje bilo u trenutku vršenja nadzora, te da je kadrovski informacioni sistem živa materija podložna promjenama koje su mogle nastupiti od trenutka završetka nadzora do dana kada je rađen intervju povodom sačinjavanja ovog Izvještaja

³⁷ Uprava za kadrove ne započinje nijedan postupak oglašavanja dok ne utvrdi činjenicu da je organ usvojio kadrovski plan, te da je radno mjesto koje se planira popuniti planirano kadrovskim planom organa

³⁸ <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=375034&rType=2>

³⁹ http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=389833&rType=2&file=Izvestaj%20PO%20II%20kvartal%202019%20-%2021.10.2019_MM.pdf

javne uprave za smanjivanje javnih izdataka; nedovoljno ispunjavanje obaveze smanjenja broja sistematizovanih izvršilaca od 10-30% u odnosu na važeći akt o sistematizaciji jer podaci pokazuju da je broj sistematizovanih izvršilaca po organima u prosjeku povećan za oko 6% na centralnom nivou.

Važno je ukazati da je **proces optimizacije broja zaposlenih u javnoj upravi praćen i od strana nevladine organizacije Institut alternativa** koja je u svom dokumentu konstatovala da postoje izazovi u implementaciji plana Optimizacije u pogledu dostizanja ciljanih vrijednosti⁴⁰.

Planom optimizacije javne uprave 2018-2020, kao jedna od kratkoročnih mjera, predviđena je i pojačana kontrola u odnosu na primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima u dijelu koji se odnosi na prestanak radnog odnosa po sili zakona (67 godina života i 15 godina radnog staža, i prestanak radnog odnosa usljed gubitka radne sposobnosti), pa s tim u vezi, inspekcijski nadzor u ovoj pravnoj stvari, vrši se u kontinuitetu od 2018 godine, koji je obuhvatio 113 subjekata nadzora i isti je nastavljen tokom 2019. godine, a okončan početkom 2020. godine, čime su za izvještajni period 2019. godine u cijelosti realizovane obaveze Odjeljena upravne inspekcije iz Plana optimizacije. Dodatno, praćenje sprovođenja mjera Plana optimizacije javne uprave tokom 2019. godine obilježila je stalna komunikacija sa predstavnicima organa subjekata nadzora, a sve u cilju dobijanja preciznih podataka.

Kad je u pitanju oblast upravljanja ljudskim kadrovima, u **2019. godini je organizovan drugi ciklus Programa obuka za upravljanje ljudskim resursima**. Ovaj ciklus je održan u periodu mart-jun i pohađalo ga je 24 polaznika.

Riječ je o prvom akreditovanom Programu obrazovanja koji je namjenjen službenicima državne uprave i lokalne samouprave koji rade na poslovima upravljanja ljudskim resursima. Realizacijom Programa obrazovanja za sticanje ključnih vještina za upravljanje ljudskim resursima se u velikoj mjeri jačaju kompetencije zaposlenih zaduženih za upravljanje ljudskim resursima. U cilju postizanja maksimalne efikasnosti i efektivnosti Programa obrazovanja neophodno je formalno riješiti status ovih službenika i aktima o sistematizaciji radnih mjesta predvidjeti opise radnih mjesta za ove službenike. Tim eminentnih stručnjaka realizuje Program kroz 4 tematske cjeline obrađujući razne teme, od osnovnih principa upravljanja ljudskim resursima, preko zakonskih rješenja u ovoj oblasti do vještina upravljanja ljudskim resursima.



⁴⁰ <https://institut-alternativa.org/pozitivni-efekti-optimizacije/>



Kada je riječ o razvoju i koordinaciji javnih politika, u prethodnom periodu, napravljeni su značajni rezultati koji ukazuju da je Crna Gora uspostavila sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika. Navedno proizilazi iz Izvještaja EK o napretku, u dijelu politički kriterijuma, gdje je konstatovano da je pravni okvir za jačanje strateškog planiranja od strane centralnih vladinih organa unaprijeđen u značajnoj mjeri.

Nakon što je usvojen Srednjoročni program rada Vlade za period 2018-2020., Vlada je usvojila izvještaj o njegovom sprovođenju za 2018. godinu⁴¹. Navedeni Izvještaj pokazuje da je stepen realizacije na nivou od 76%, djelimično je realizovano 22%, dok je 2% nerealizovanih aktivnosti. U toku je priprema Izvještaja za 2019. godinu.

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

Sa druge strane, nastavljeno je sa punom implemetacijom pravnog okvira za strateško planiranje kroz tri mehanizma: **Priprema mišljenja u skladu s Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata**; djelovanje **Mreže državnih službenika za strateško planiranje** kojom predsjedava Generalni sekretarijat vlade i **Program obrazovanja državnih službenika za strateško planiranje**.



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

Realizovane su aktivnosti koje su podrazumijevale pripremu srednjoročnih programa rada za odabrana pilot ministarstava, po novoj metodologiji. U tom smislu, **Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo ekonomije, te Ministarstvo održivog razvoja i turizma izradili su srednjoročne programe rada po novoj metodologiji, te javno objavili izvode programa koji sadrže ključne aktivnosti ministarstava, indikatore uspjeha i ostale elemente u skladu sa utvrđenom Metodologijom.** U toku je priprema i prvih godišnjih izvještaja pilot ministarstava, u skladu sa novim metodološkim pristupom, do kraja I kvartala 2020. godine, kao i ažuriranje srednjoročnih programa za period 2020-2022.

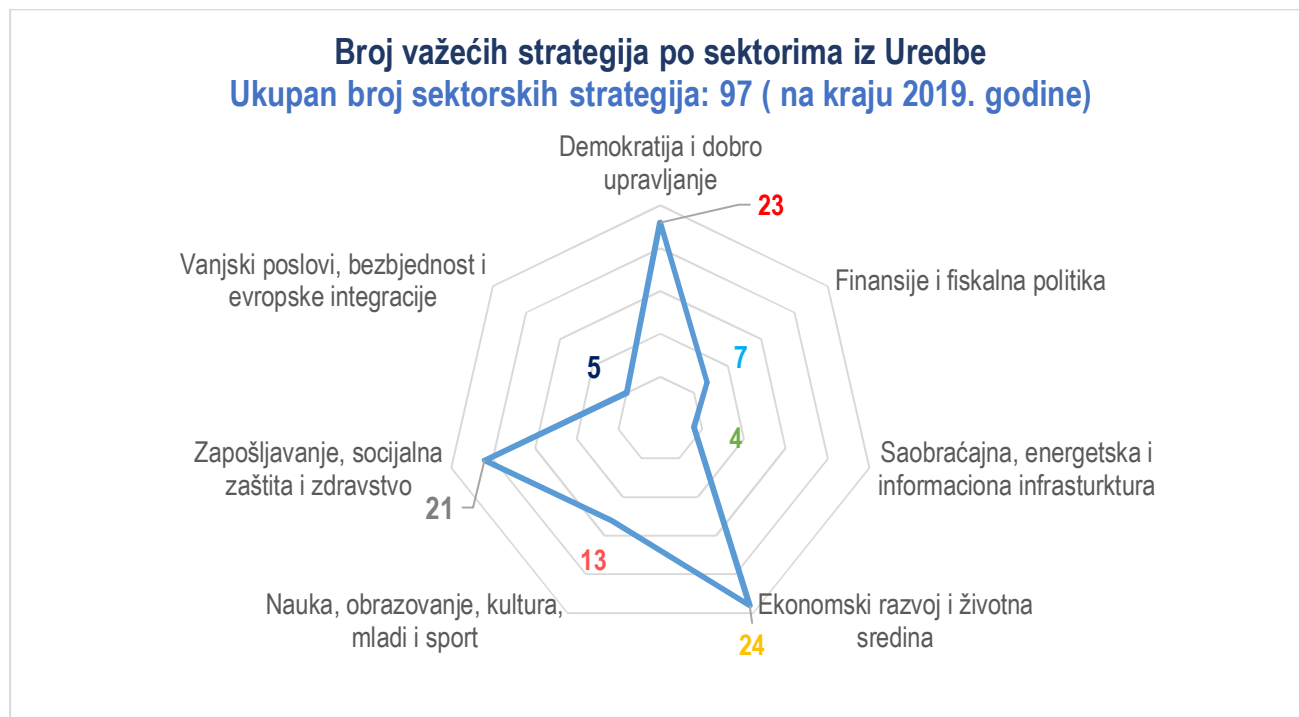
Takođe, u izvještajnom periodu radilo se na realizaciji pripremnih aktivnosti u pogledu obezbjeđenja uslova da se **srednjoročni programi rada shodno novoj metodologiji** izrađuju u svim ministarstvima, čime se stvaraju uslovi i za pripremu godišnjeg programa rada Vlade po novom modelu. Vlada je usvojila Informaciju o aktivnostima na unapređenju sistema srednjoročnog planiranja rada Vlade i ministarstava, u kojoj su definisane dalji koraci na unapređenju sistema srednjoročnog planiranja.⁴²

Ostaje izazov što se još uvijek nije donijela odluka o izboru **IT rješenja** (novo rješenje prolongira rokove, a osim toga već tri pilot ministarstva koriste PlanPro sistem i ažuriraju aktivnosti i održana je obuka za ključne predstavnike ostalih ministarstava po ovom sistemu), što će uticati na kašnjenja kod pripreme srednjoročnih programa rada ostalih ministarstava, čije donošenje je bilo planirano za I kvartal 2020. godine. Ministarstvo javne uprave je pripremiло analizu postojeće stanja sa predlogom narednih koraka, izrađena je tehnička specifikacija i očekuje se raspisivanje javne nabavke u 2020. godini.

⁴¹ Izvještaj o realizaciji Srednjoročnog programa Vlade Crne Gore 2018-2020., za 2018. godinu

⁴² http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/149

Generalni sekretarijat Vlade pripremio je **Informaciju prva godina sprovođenja pravnog okvira za strateško planiranje politika s preporukama za unapređenje planoskog sistema**.⁴³ U informaciji proizilazi da se unapređenje kvaliteta strateških dokumenata od faze nacрта do faze predloga u pogledu skladjenosti po tri kriterijuma postavljana u Uredbi : puna usklađenost sa strateškim okvirom je od 11% u nacrtu u predlogu povećana na čak 47%, usklađenost s procesom evropskih integracija od 22% na 42%, a usklađenost sa Uredbom od 16% do 46%. **Uočava se da je kvalitet strateških dokumenata i izvještaja značajno poboljšan**, ali da je broj strategija i dalje visok, što treba uzeti u obzir u narednim ciklusima planiranja. Kvalitet izvještaja je unaprijeđen, ali prostor za poboljšanja postoji u dijelu izvještavanja o učinku i finansijskim sredstvima.



Kvalitet strateških dokumenata: u periodu od početka primjene Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata („Sl. list CG“ br. 54/18 od 31. VII 2018.) **do 31. decembra 2019.** Generalni sekretarijat Vlade je pripremio ukupno **174 mišljenja na 99 strateških dokumenata (strategija, programa i akcionih planova)**, od čega njih **20 ne podliježe obrascu provjere kvaliteta u smislu Uredbe te je na njih mišljenje dato jednom, u formi dopisa.**

Kvalitet izvještaja: U istom periodu, GSV je pripremio ukupno 72 mišljenja na izvještaje, od čega 64 mišljenja na posebno strukturiranom obrascu, dok je na 8 izvještaja koji po svom konceptu ne podliježu obrascu provjere kvaliteta u smislu Uredbe, pripremio mišljenja u vidu dopisa.

Takođe Mreža državnih službenika za strateško planiranje je u izvještajnom periodu afirmisala je teme relevantne za strateško planiranje i razvoj politika, i to: *Implementacija Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i prateće Metodologije*, - *Afirmisanje značaja donošenja javnih politika baziranih na podacima*, - *Unapređenje sistema indikatora i usklađivanje različitih procesa planiranja u Crnoj Gori*. Mreža je razmatrala i pitanja svog daljeg funkcionisanja i uloge u sistemu planiranja politika, pa će u budućem period više pažnje biti posvećeno mandate i zadacima Mreže. Uz to, **Program obrazovanja državnih službenika za strateško planiranje** započet oktobra 2018, je u izvještajnom periodu završena prva generacija polaznika su bili upravo članovi Mreže. Program je uspješno završilo 30 polaznika, a trenutno je u toku drugi ciklus Programa.

⁴³ http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/148

Također, u okviru novog Portala za evropske integracije kreiran je Modul za praćenje strategija, programa i akcionih planova, a tokom prve polovine 2019. godine realizovane su aktivnosti na testiranju Portala, te pripremne aktivnosti u pravcu obezbjeđenja preduslova da se izvještaji o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Startegije reforme javne uprave sačinjava preko Portala⁴⁴.

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
33	Procenat ministarstava čiji godišnji programi rada sadrže jasno postavljene ciljeve i indikatore	(2014): / 2016: 0% 2018: 0%	17,6%		/ 90%
34	Procenat ministarstava u čijim godišnjim izvještajima o radu je predstavljen rezultat na osnovu postavljenih ciljeva i indikatora	(2014): / 2016: 0% 2018: 0%	-		90%
35	Postojanje sistema srednjoročnog planiranja na nivou Vlade	(2014): / 2017: NE 2018: DA	DA		Da

Napomena: Indikator broj 33 - Pilot ministarstva (Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja), Indikator broj 34: Ministarstva će, u skladu sa Uredbo o organizaciji i načinu rada državne uprave, pripremiti izvještaje za 2019. godinu do kraja I kvartala 2020. godine

Cilj 4.4.2 Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija - Kada je riječ o učešću javnosti u kreiranju javnih politika, u 2019. godini Savjet za saradnju organa državne uprave sa nevladinim organizacijama usvojio je novu metodologiju na osnovu koje je Ministarstvo javne uprave pripremio Izvještaj o primjeni Uredbe o učešću predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, za 2018. godinu⁴⁵.

Prema podacima iz navedenog izvještaja, u 2018. godini bilo 48 javnih poziva za izbor predstavnika nevladinih organizacija u radne grupu i druga radna tijela organa državne uprave, a objavljeno je 29 lista predstavnika NVO sa nazivima nevladinih organizacija koje su ih predložile, dok je uslove poziva ispunilo 30 prijavljenih NVO kandidata (kvalifikovani NVO predstavnici), od koji je njih 23 bilo uključeno u radne grupe. Kada je riječ o sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, 7 ministarstava je objavilo spisak zakona o kojima će se sprovesti javna rasprava, objavljeno je 67 javnih poziva za konsultovanje zainteresovane javnosti, od čega je objavljeno 34 izvještaja o obavljenom konsultovanju. Također objavljeno je 48 javnih poziva za učešće u javnoj raspravi i objavljeno je 43 izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi. Na javnim raspravama u pripremi je 99 zakona, odnosno strategija pristiglo 1523 komentara, obrazloženo 1508, dok je prihvaćeno 775 komentara. **U toku je priprama Izvještaja za 2019 godinu, čije usvajanje je planirano za II kvartal tekuće godine.**

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

Ipak, portal E-participacije se ne koristi u dovoljnoj mjeri, o čemu govori i podatak da je u izvještajnom periodu na Portalu dostavljen samo jedan komentar. U tom cilju, Ministarstvo javne uprave je preduzelo niz aktivnosti kako bi se unaprijedilo stanje u ovoj oblasti. Naime, otpočela je realizacija projekata NVO, za koje je opredijeljen iznos od 93.988,11 eura, po osnovu javnog konkursa **E-demokratija, podrži – predloži – učestvuj – promjeni**, koji ima za cilj da poveća informisanje, razumijevanje i veće uključanje građana i ostale zainteresovane javnosti u proces kreiranja javnih politika. Također, u saradnji sa Upravom za kadrove sprovedene su **In-house obuke u tri ministarstva** u cilju unapređenja kvaliteta standarda javnog

⁴⁴ Pripremne aktivnosti podrazumijevale su unošenje Akcionog plana u sistem, a održane su dvije obuke članovima Međuresorskog operativnog tima u cilju njihovog upoznavanja sa funkcionalnostima sistema.

⁴⁵ <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=375872&rType=2>

konsultovanja u postupku pripreme zakona i strategija. Takođe, održan je sastanak sa sekretarima ministarstva, koji je rezultirao sa zaključcima koji se kontinuirano prate kako bi se u ovoj oblasti postvitali što bolji rezultati i unaprijedio kvalitet javnih konultacija.

U pogledu izrade RIA- a pri izradi zakona i strateija, u terminološkom i suštinskom smislu sve RIA-e koje rade i koje prate izradu zakona i strategije su „cjelovite RIA-e“. Međutim termin „puna RIA“ označava težnju ka uspostavljanju boljeg kvaliteta odgovora/analiza već postavljenih kriterijuma/pitanja koje nam RIA pruža. Tako npr jedan od ciljeva je uspostavljanje **modela standardnog troška**. Kada kažemo da RIA-e ne sadrži model standardnog troška to ne znači da ona ne opisuje troškove, i da taj opis nije zadovoljavajući da ne služi svrsi zbog koje procjenjujemo troškove. Međutim, način obračuna koji nam model nameće je kvalitetniji, upotrebljiviji za dalje analize, konkretniji. U tom cilju do kraja 2020. godine će se intenzivno raditi na razvijanju vještina državnih službenika za izradu što kvalitetnijih obrazaca. Izmjena Uputstva o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa planirana je za 2020. godinu. Takođe, biće pripremljeno i Uputstvo o sačinjavanju Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa za jedinice lokalne samouprave.

U martu 2019. godine usvojen je Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa u Crnoj Gori za period januar-decembar 2018. godine koja je razmatrana na Savjetu za konkurentnost. **U toku je izrada Izvještaja o kvalitetu primjene analize uticaja propisa u Crnoj Gori za period januar-decembar 2019. godine** i očekuje se da će Izvještaj biti dostupan do kraja marta. Bitno je napomenuti da ove godine Analizu kvaliteta RIA obrazaca ne vrše službenici Ministarstva finansija, koji tokom godine daju mišljenja na iste, a navedeno iz razloga smanjenja pristrasnosti u ocjenjivanju, odnosno kako bi se dala što je moguće realnija slika o procesu izrade RIA. U tom smislu angažovana su tri lica i to : jedno iz akademske zajednice, jedno lice iz udruženja privrednika i jedno iz državne uprave.

Tokom 2019. godine Ministarstvo finansija je dalo preko 400 mišljenja na predloge propisa i prateće obrasce Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, s aspekta implikacija na poslovni ambijent i uticaja na budžet države.

U cilju unapređenja kvaliteta sprovođenja analize uticaja propisa (RIA) Ministarstvo finansija u saradnji sa Upravom za kadrove krajem 2019. godine pripremiło je Program za sprovođenje specijalističkih obuka za obavljanje tehničkih vještina kada je u pitanju izrada RIA Izvještaja. Navedena obaveza proizilazi iz Strategije reforme javne uprave. U februaru 2020. godine u saradnji sa ekspertom organizovana je obuka za trenere, koji će tokom 2020. godine sprovođiti obuke za sva ministarstva, u skladu sa pripremljenim Programom.

Ministartvo finansija je i do usvajanja pomenutog Programa sprovođilo raznovrsne obuke tokom 2019. godine, na unapređenju vještina službenika za izradu Analize.

U cilju unapređenja fiskalnih analiza u RIA-i u aprilu 2019. godine Ministarstvo finansija je u saradnji sa OECD/SIGMA-om organizovalo obuku za 12 predstavnika Ministarstva finansija.

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

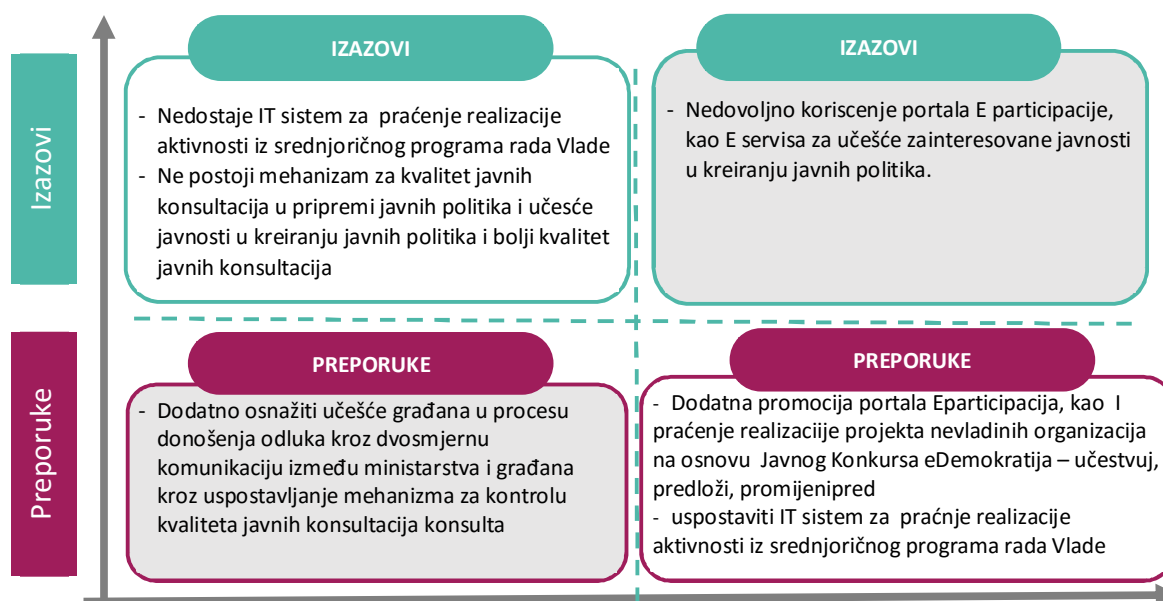
Imajući u vidu odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi kojim se uvodi obaveza sprovođenja RIA analize za propise na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija u saradnji sa UNDP-om i Zajednicom opština organizovalo je obuku za pripremu Izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa (RIA) i primjenu modela standardnog troška, i za predstavnike opština. Obuka je prvenstveno bila namijenjena predstavnicima svih opština, a pored njih, ciljna grupa su bili i službenici koji pripremaju Odluke o lokalnim administrativnim taksama i lokalnim komunalnim taksama. Obuka je bila praktičnog karaktera, gdje su se analizirali nacrti odluka opština.

Obuka se sprovođila po regionima (južni, centralni, sjeverni). Prvom dijelu RIA obuke (3, 4, 5. Jun 2019. godine) prisustvovalo je 60 predstavnika lokalnih samouprava, dok su drugi dio obuke (26, 27, 28. Jun 2019. godine) pohađala 33 predstavnika (gdje se podrazumijevalo da isti predstavnici koji su pohađali prvi dio obuke pohađaju i drugi dio)

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
36	Procenat predloga zakona uz koje su Vladi dostavljeni i nacrti podzakonskih akata čije donošenje proizilazi iz predloženog zakona	2017:1 2018: 0%	Ne mjeri se	Ne mjeri se	40%
37	Procenat izrađenih RIA koje su usaglašene sa standardima kvaliteta, u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje Ministarstvu finansija prvi put ¹	2017:25% 2018: 59%	-		50%
38	Procenat propisa kod kojih se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (Standard Cost Model) ²	2017: / 2018: 10%	NE MJERI SE	Ne mjeri se	30%
39	Procenat zakona koje je Vlada predložila Skupštini koji sadrže cjelovitu RIA ³	2017: 86,6% 2018: 89,5%	89%		100%
40	Procenat propisa kod kojih su u postupku javne rasprave u potpunosti ispoštovana pravila javnog učešća ⁴	2017:41,5% 2018: 64,80%	57%		90%

Napomena : Indikator broj 36 : Materijal za razmatranje na sjednici Vlade priprema se u skladu sa Poslovníkom Vlade Crne Gore. Poslovníkom nije predviđena obaveza dostavljanja nacrtu podzakonskih akata uz predlog zakona. Pravno-tehnička pravila za izradu propisa, koja je utvrdio Sekretarijat za zakonodavstvo, sadrže preporuku da se nacrti podzakonskih akata pripremaju istovremeno sa predlozima zakona. Nedovoljni administrativni kapaciteti, veliki broj zakona koji se pripremaju, a takođe i činjenica da značajan broj predloga zakona pretrpi izmjene amandmanskim djelovanjem tokom Skupštinske procedure, zbog čega bi nacrti podzakonskih akata i da su pripremljeni u ranoj fazi pretrpjeli značajne izmjene, su razlozi što se podzakonska akta ne pripremaju u ovoj fazi.

Indikator broj 37 : U toku je izrada Izvještaja o kvalitetu primjene analize uticaja propisa u Crnoj Gori za period januar-decembar 2019. godine i očekuje se da će Izvještaj biti dostupan do kraja marta





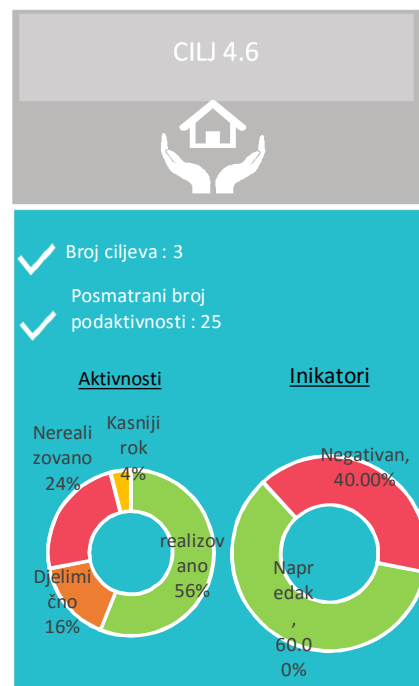
Rezultati koji su ostvareni kroz Program upravljanja javnim finansijama, u 2019.godine, biće predmet razmatranja posebnog godišnjeg Izvještaja, za 2019.godinu, za čiju je pripremu nadležno Ministarstvo finansija.



Strategija reforme javne uprave 2016-2020. godina posebno je usmjerena na razvoj lokalne samouprave. Ključni ciljevi u ovoj oblasti odnose se na **unapređenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave** (u daljem tekstu: JLS), za vršenje poslova na lokalnom nivou i **finansijsku održivost**, kao i dobar **finansijski kapacitet** opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama.

Cilj 4.6.1. Unapređenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovih kapaciteta - Unapređenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovog kapaciteta posebno je važan proces koji podrazumijeva redefinisane nadležnosti JLS shodno njihovim kapacitetima i potrebama lokalnog stanovništva. Dakle, riječ je o procesu zahvaljujući kojem će se obezbijediti efikasnije i vršenje poslova i pružanje usluga od strane opština, a opštine istovremeno osnažiti i pripremiti za primjenu EU politika i regulativa koje svoj oblik i svrhu dobijaju na lokalnom nivou vlasti koja je najbliža građanima. U tom pravcu, u 2019. godini organi državne uprave kao i lokalne samouprave radili su na kreiranju odgovarajućeg pravnog okvira i stvaranju uslova za njegovu implementaciju.

U izvještajnom periodu, u ovoj oblasti **fokus** je bio na **implementaciji zakonskog i strateškog okvira** koji će **obezbijediti finansijsku održivost crnogorskih opština**. U prvom redu, preduzete su sve mjere kako bi se obezbijedila **implementacija dva ključna zakonska propisa koja uređuju ovu oblast – Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o finansiranju lokalne samouprave**, dok je uporedo sa tim nastavljen i proces optimizacije broja zaposlenih na lokalnom nivou.



Takođe, treba naglasiti da je u izvještajnom periodu usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnoj policiji ("Službeni list CG" br. 34/19 od 21.06.2019.g.), kojim se dodatno unapređuje pravni okvir za organizovanje i djelovanje komunalne policije. U cilju jačanja efikasnosti rada komunalne policije i uspješnijeg sprovođenja komunalnog reda u praksi, donijet je set podzakonskih akata, čiji osnov donošenja proizilazi iz ovog zakona i to: Pravilnik o izgledu i sadržaju službene legitimacije komunalnog policajca, Pravilnik o bližem načinu vršenja poslova i primjene ovlaštenja komunalne policije, Pravilnik o evidenciji o upotrebi sredstava prinude komunalne policije, Pravilnik o izgledu oznakama i načinu nošenja uniforme komunalnog, Pravilnik o boji i oznakama službenih vozila i plovila i posebnoj opremi komunalne policije. Osim navedenih 5 pravilnika predložen je i Pravilnik o programu i načinu stručnog osposobljavanja i načinu provjere stručne osposobljenosti za vršenje poslova komunalne policije i upućen Sekretarijatu za zakonodavstvo radi usaglašavanja.

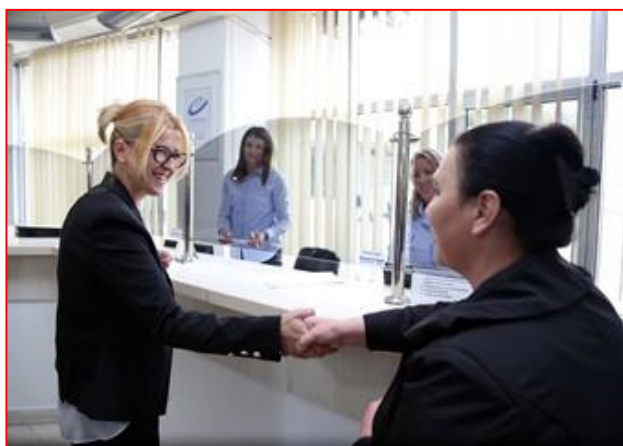
Sa druge strane, sve crnogorske opštine usvojile su usklađene akte –statut, poslovnik o radu Skupštine opštine, odluku o načinu rada organa lokalne uprave – u skladu sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Uvažavajući činjenicu da se ključna novina koja je uvedena ovim propisom odnosi na **uređenje službeničkog sistema na lokalnom nivou** koji u potpunosti treba da obezbijedi merit sistem zapošljavanja, te profesionalizaciju organa lokalne uprave, nastavljene su aktivnosti opština u pravcu ostvarivanja tog cilja. Pored činjenice da su **sve opštine uspostavile jedinice za upravljanje ljudskim resursima**, u izvještajnom periodu, aktivno je rađeno **na izradi jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje**

ljudskim resursima – izrađen je projekat, te nabavljena oprema neophodna za njegovo puštanje u rad. To pokazuje da se aktivnost realizuje planiranom dinamikom, te bi informacioni sistem mogao biti u funkciji nakon završetka izrade informacionog sistema za centralni nivo, na koji će biti nadograđen sistem za lokalni nivo.

Podsticanje međuopštinske saradnje je proces koji se kontinuirano sprovodi bez obzira na nepostojanje obavezujuće zakonske norme. **Međuopštinska saradnja** prepoznata je takođe, kao snažan mehanizam čija primjena će obezbijediti kvalitetnije i racionalnije obavljanje poslova koje su u nadležnosti opština. U prilog tome govori činjenica da su opštine proaktivno potpisivale sporazume o međusobnoj saradnji najčešće u oblasti komunalnih i administrativnih poslova.⁴⁶

U cilju sprovođenja aktivnosti podsticanja međuopštinske saradnje na osnovu analize međunarodne prakse, prikupljanjem podataka na terenu i u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, državnim organima i Zajednicom opština, a na osnovu međunarodnih iskustava i primjera najbolje regionalne prakse, nezavisne konsultantkinje angažovane u okviru projekta “Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima” pripremile su *Nacrt Analize o mogućim oblicima međuopštinske saradnje u Crnoj Gori*. Prezentacija ove Analize održana je u martu 2019. godine uz prisustvo predstavnika opština, Ministarstva finansija, Ministarstva ekonomije, Zajednice opština Crne Gore, kao i NVO sektora. U cilju dalje razrade i primjene predloženih rješenja Ministarstvo javne uprave je formiralo međuresorsku radnu grupu sastavljenu od predstavnika organa državne uprave, Zajednice opština Crne Gore i jedinica lokalne samouprave, koja je izradila nacrt Analize sa Predlogom plana podsticajnih mjera, kao i modele *Ugovora* i *Sporazuma* o međuopštinskoj saradnji za poslove koji su prepoznati Analizom. Očekivano vrijeme usvajanja konačne verzije ovog dokumenta je prva polovina naredne godine.

U pogledu implementacije Zakona o lokalnoj samoupravi, u dijelu službeničkog sistema, u izvještajnom periodu uspostavljen je sistem elektronskog testiranja kandidata shodno Uredbi o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, koja se primjenjuje i na lokalnom nivou u svim jedinicama lokalne



⁴⁶ **Međuopštinski sporazumi:**

Zajedničko vršenje poslova unutrašnje revizije po sporazumu, na osnovu Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru

1. Opština Nikšić za opštinu Plužine
2. Opština Nikšić za opštinu Šavnik
3. Opština Pljevlja, za opštinu Žabljak
4. Opština Tivat za opštinu Kolašin
5. Opština Tivat za opštinu Mojkovac
- Poslovi glavnog gradskog arhitekta
6. Opština Nikšić za opštinu Šavnik
7. Opština Nikšić za opštinu Žabljak
8. Opština Nikšić za opštinu Plužine
9. Glavni grad Podgorica za opštinu Kolašin
10. Opština Rožaje za opštinu Gusinje
11. Opština Berane za opštinu Mojkovac.
- Poslovi upravljanja komunalnim otpadom i prečišćavanja otpadnih voda
12. Opštine Bar i Ulcinj su zaključile Ugovor o osnivanju „Možura“ d.o.o. za upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom, uz udio opštine Bar od 65% a opštine Ulcinj od 35%,
13. Opštine Kotor, Budva, Tivat i Herceg Novi - Lider projekta JKP Kotor. Uvođenje kompostiranja i prikupljanja selektivnog otpada
14. Opštine Tivat i Kotor; Upravljanje postrojenjem za prečišćavanje otpadnih voda
- Osnivanje Regionalnog parka Sinjajevina
15. Lider projekta je Opština Mojkovac. Partneri na projektu: opštine Danilovgrad, Žabljak, Kolašin i Šavnik.
- Osnivanje Regionalnog biznis centra za sjevero-istočni region
16. Lider projekta je Opština Berane. Partneri na projektu: opštine Andrijevica, Bijelo Polje, Plav, Rožaje, Regionalna razvojna agencija Bjelasica, Komovi i Prokletije.
- Poslovi zbrinjavanja napuštenih životinja (azil)
17. Uslugu azila za napuštene životinje pruža Komunalno Berane za okolne opštine, koje snose troškove hrane i smještaja za svaku životinju koja je smještena u azilu opštine Berane
18. Komunalno Kotor pruža uslugu azila za pse lutalice – zajednički projekat opština Kotor i Tivat
- Poslovi komunalnog inspektora
19. Opština Rožaje za opštinu Petnjica

samouprave. Za potrebe uspostavljanja sistema elektronskog testiranja kandidata u svim jedinicama lokalne samouprave implementiran je neophodan aplikacioni softver (s bazom zajedničkih pitanja, koja se može dalje proširivati i prilagođavati shodno potrebama pojedinih opština) i sprovedene tri obuke za predstavnike jedinica lokalne samouprave. Sistem elektronskog testiranja do sada je u praksi koristilo 11 JLS, dok u ostalim JLS nije ni bilo aktivnosti popune radnog mjesta u ovom periodu.

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
41	Jedinstven sistem za upravljanje ljudskim resursima	2017: 7 2018: sve JLS	sve JLS		Sve JLS imaju uspostavljen sistem
42	Broj poslova i usluga u kojima postoji obavezna saradnja jedinica lokalne samouprave	2017 Da 2018: Da	25%JLS		30% JLS sprovode jedan od oblika obavezne saradnje
43	Broj poslova i usluga koje jedinice lokalne samouprave pružaju na osnovu potpisanih sporazuma o saradnji	2017:14 2018:18	18		Potpisano 20 sporazuma o međupostinskoj saradnji

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

U pogledu optimizacije broja zaposlenih na lokalnom nivou, Izvještaj je pokazao da je u toku 2019 godine došlo do smanjenja broja zaposlenih na lokalnom nivou, u neto efektu od 253 lica, odnosno 105 u prvoj polovini godine i 148 u drugoj polovini godine.

Takođe, u istom cilju Vlada je 11. VII 2019. donijela Odluku o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru („Sl. list CG”, broj 41/19), zatim 19. IX 2019. Odluku o izmjenama Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru („Sl. list CG”, broj 55/19) i 24. X 2019. Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru („Sl. list CG”, broj 61/19).

Odluke su donijete na osnovu nedavno usvojenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je stupio na snagu 29. VI 2019, čime je stvoren pravni osnov za uređenje pitanja otpremnina u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa, kao jedne od srednjoročnih mjera obuhvaćenih Planom optimizacije javne uprave Crne Gore 2018- 2020. Ovim aktima donijetim od strane Vlade Crne Gore uređuju se pitanja koja se odnose na mogućnost isplate otpremnine za zaposlene u javnom sektoru, koji imaju najmanje šest godina radnog staža od kojih posljednju godinu rada u javnom sektoru. Predložena rješenja predstavljaju sublimaciju opcija do kojih se došlo u saradnji s ekspertskim timom Svjetske banke, kroz program tehničke podrške, a u cilju iznalaženja najkvalitetnijeg rješenja, kako s aspekta pravičnog pristupa i usklađenosti iznosa otpremnine sa ostvarenim godinama staža zaposlenog tako i s aspekta fiskalne održivosti.

Cilj 4.6.2. Pooštriti i racionalizovati kriterijume za formiranje novih opština - Važan segment stvaranja održivog sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori odnosi se na propisivanje jasnih, racionalizovanih i oštrijih kriterijuma za osnivanje novih opština. Ministarstvo javne uprave je u izvještajnom periodu formiralo radnu grupu za izradu **Analize zakonodavnog okvira kojim se regulišu pitanja i postupak osnivanja novih opština**, u pogledu kriterijuma za njihovo osnivanje. Pripremljen je Nacrt Analize zakonodavnog okvira kojim se uređuju pitanja i postupak osnivanja novih opština, čiji je cilj da se kroz sagledavanje postojećeg stanja zakonodavnog okvira, kojim se regulišu pitanja osnivanja novih opština u pogledu kriterijuma za osnivanje novih opština, i drugih relevantnih izvora, sagleda njihov uticaj na oblikovanje koncepta teritorijalne organizacije (velike, male opštine).

Cilj 4.6.3. Obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama - Posmatrajući ostvarene vrijednosti indikatora, ali i cjelokupan učinak u pogledu unapređenja stanja u lokalnim javnim finansijama u 2019. godini, zaključuje se da je ostvaren progres, te da je uspostavljen pravni okvir koji će u narednom vremenu osnažiti opštine u pogledu njihovih finansijskih kapaciteta.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, uspostavljen je Fond za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata koji funkcioniše po takozvanom revolving modelu i čija je svrha stvaranje mogućnosti da se opštinama u vidu pozajmice opredijele sredstva neophodna za predfinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava. Time je uspostavljen dodatni, veoma podsticajni mehanizam za jedinice lokalne samouprave u cilju što boljeg korišćenja dostupnih donatorskih sredstava za realizaciju važnih projekata od interesa za sve građane.

U 2019. godini iz Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata opštine Danilovgrad, Herceg Novi, Rožaje, Tuzi i Bijelo Polje povukle su sredstva u ukupnom iznosu od 759.433,48 €. Do 31. decembra 2019. godine opštine Rožaje i Herceg Novi izvršile su povraćaj sredstava u Fond u ukupnom iznosu od 62.970,32 €. ⁴⁷Navedeno ukazuje da crnogorske opštine aktivno rade na jačanju svojih kapaciteta, te aktivno koriste mehanizme koji su im na raspolaganju kako bi ostvarili svoju funkciju u punom smislu, a sve u interesu građana čije interese zastupaju.

Takođe, potpisan je **Sporazum o saradnji između Poreske uprave i Zajednice opština** koji je rezultat zajedničkih aktivnosti koje su Poreska uprava i Zajednica opština, u saradnji sa Ministarstvom finansija i opštinama, preduzimale u prethodnom periodu na planu obezbjeđivanja uslova za efikasnije utvrđivanje, naplatu i kontrolu lokalnih javnih prihoda i podizanje nivoa poreske discipline. Cilj potpisivanja Sporazuma je uspostavljanje partnerstva i unapređenje saradnje **u razmjeni službenih podataka i informacija** između informacionih sistema Poreske uprave i nadležnih organa lokalne uprave, kako bi se obezbijedila blagovremena, **tačna i efikasna evidencija prireza porezu na dohodak fizičkih lica**, poreza na nepokretnosti i članskog doprinosa i podigao nivo efikasnosti organa u naplati poreskih obaveza. Uspostavljanjem procesa razmjene službenih podataka značajno će se unaprijediti rad lokalnih poreskih organa i obezbijediti ažurnija evidencija prireza porezu na dohodak fizičkih lica, poreza na nepokretnosti i članskog doprinosa u opštinama i, istovremeno, značajno doprinijeti eliminisanju biznis barijera i unapređenju poslovnog ambijenta. ⁴⁸

Opštine sa lokalnim preduzećima i javnim ustanovama predstavljaju kategoriju poreskih obveznika kojima se posebno bave u Poreskoj upravi. Nakon dugogodišnjeg perioda, zahvaljujući naporima i pokazanoj odlučnosti Poreske uprave da obezbijedi punu primjenu zakona i kod jedinica lokalne samouprave, tokom 2019. godine uspjeli su da obezbijede da sve opštine, uključujući i najveće dužnike među njima – opštine Pljevlja i Ulcinj, **počnu redovno da servisiraju reprogramirane i tekuće obaveze**. Na taj način, u odnosu na početak 2015. godine kada su opštine sa lokalnim preduzećima potpisale ugovore o reprogramu, poreski dug je smanjen za oko 20 miliona eura. ⁴⁹

Ni u ovom izvještajnom periodu nije realizovana aktivnost koja je podrazumijevala **izradu jedinstvenog informacionog sistema za administriranje lokalnih javnih prihoda** iz razloga što u prethodnom periodu nijesu uspješno realizovana čak četiri postupka javne nabavke zbog neispravnosti ponuda. . Upravni odbor Zajednice opština tokom 2019. godine donio je Odluku da u saradnji sa UNDP sprovede postupak nabavke softvera. Postupak je, nakon što je potpisan Sporazuma o saradnji, u toku. Sredstva su obezbijeđena i prenešena u skladu sa Sporazumom UNDP za realizaciju. Softver za administriranje lokalnih javnih prihoda biće operativan do kraja 2020.godine a prije toga (u drugoj polovini godine) testiran u 5 pilot opština. Održana je prezentacija projekta „Efikasne i transparentne lokalne samouprave“ ⁵⁰

Takođe, u izvještajnom periodu usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list CG" br. 066/19 od 06.12.2019). U toku je usaglašavanje Sekretarijata za zakonodavstvo sa podzakonskih

⁴⁷ <http://www.mif.gov.me/vijesti/219547/U-2019-godini-iz-Fonda-za-podrsku-opstinama-za-predfinansiranje-donatorskih-projekata-povuceno-759-433-48.html>

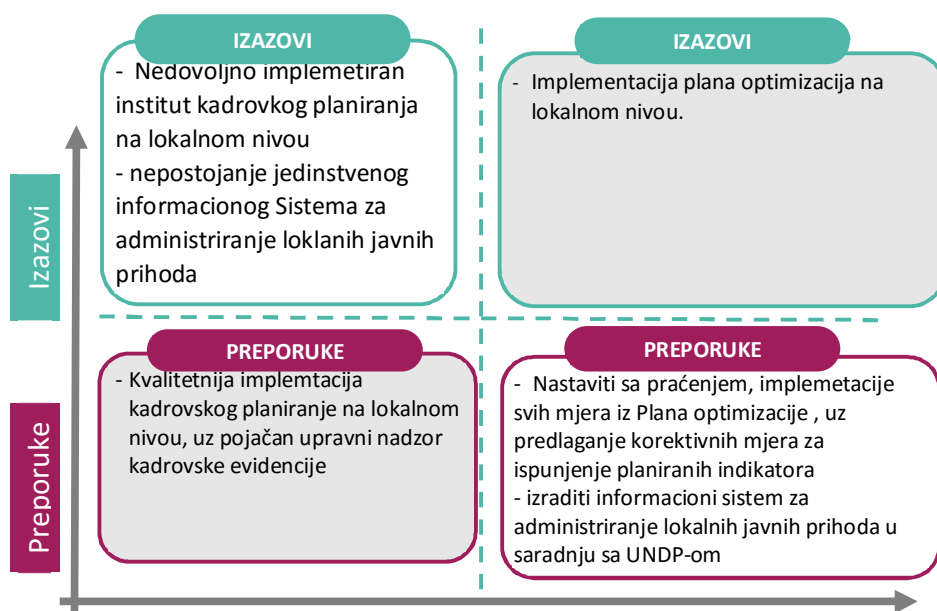
⁴⁸ <http://www.poreskauprava.gov.me/vijesti/209118/Potpisan-Sporazum-o-saradnji-između.html>

⁴⁹ <https://portalanalitika.me/clanak/358046/naplaceno-1-17-milijardu-eura-poreza-poreski-dug-smanjen-na-378-miliona>

⁵⁰ <http://uom.me/2019/12/odrzana-prezentacija-projekta-efikasne-i-transparentne-lokalne-samouprave/>

akata na osnovu kojih će se pripremiti modeli akata za jedinice lokalne samouprave. U toku 2019. godine sprovodile su se aktivnosti povodom donošenja novog Zakona o komunalnim djelatnostima i Zakona o vodnim uslugama.

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
44	Broj JLS	2017:23JLS 2018: 24	24		25JLS
45	Učešće prihoda jedinica lokalne samouprave u BDP-u	2017:6,13% 2018: 6,25 %	7,07%		8%
46	Procenat sopstvenih prihoda u budžetima jedinica lokalne samouprave	2017:57,22% 2018: 52,99%	53,22%		65%
47	Učešće tekuće javne potrošnje na lokalnom nivou u odnosu na BDP	2017:3,02% 2018: 2,93%	3,06%		2,50%
48	Smanjen nivo neizmirenih obaveza jedinica lokalne samouprave u odnosu na BDP	2017:1,93% 2018: 1,81%	1,43%		1,50%
49	Nivo javnog duga na lokalnom nivou u odnosu na BDP	2017:3,97% 2018: 3,26%	2,46%		4%
50	Broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i javnim službama čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave	2017:12.174 2018: Smanjen broj zaposlenih kroz kratkoročne mjere, za 475 -3,9%	12806		-10% u odnosu na PV





Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave odvija se planiranom dinamikom. **Ministarstvo javne uprave** koordinira procesom reforme, te priprema godišnje i polugodišnje izvještaje o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave.

U tom smislu, Ministarstvo javne uprave sprovelo je proces kontinuiranog prikupljanja podataka, te u skladu sa ustaljenom vremenskom dinamikom započela pripremu Izvještaja o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za 2019. godine.

Dakle, zahvaljujući prethodno uspostavljenom sistemu koordinacije, te uspostavljanju **Međuresorskog operativnog tima** koji funkcioniše u punom kapacitetu, Direkcija za praćenje i upravljanje procesom reforme javne uprave Ministarstva javne uprave dobila je kvalitetne podatke čijom analizom je napravljen presjek, te je jasna dinamika realizacije obaveza predviđenih za 2019. godinu. U toku 2019. godine Tim je održao 3 sasatanka.

Savjet za reformu javne uprave prati rad Operativnog tima, kroz izvještaj koji je razmatran na sjednici Savjeta ⁵¹.

Uz to, započete se aktivnosti na uspostavljanju informatičke podrške za sprovođenje monitoring, i to preko Portala za evropske integracije Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, tačnije modula za praćenje strategija, programa i akcionih planova. U tom pogledu, na navedenom portalu unijet je Akcioni plan, te je organizovana obuka za članove Međuresorskog operativnog tima na temu dostavljanja podataka preko istog. Takođe, uz podršku SIGMA/OECD Ministarstvo javne uprave organizovalo je dvodnevnu radionica za članove **Operativnog tima** na temu kvalitetnijeg prikupljanja podataka, uspostavljanja novih mehanizama rada, te sprovođenja procesa eksterne evaluacije Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godina.

Kada je riječ o procesu evaluacije Strategije reforme javne uprave 2016-2020., u izvještajnom periodu na sjednici Savjeta reforme javne uprave razmatrana je usmena informacija o pripreminim aktivnostima na sprovedenju evaluacije Strategije reforme javne uprave 2016-2020. Godina. U tom pravcu, Ministarstvo javne uprave je sačinilo Plan evaluacije, te je u toku sprovođenje evaluacioni proces. Ova aktivnost biće realizovana do kraja maja 2020. godine.

Savjet za reformu je u toku 2019 godine održao dvije sjednice. Takođe, unaprijeđen je sadržaj Izvještaja sa sjednica na način što se u istim unose izdvojena mišljenja članova Savjeta, kako bi članovi Vlade imali širu sliku u vezi sa odlukama koje se na sjednici Savjeta donose.



⁵¹ http://www.srju.gov.me/biblioteka/Materijal_sa_sjednica/201826/Informacija-o-radu-Meduresorskog-operativnog-tima-za-sprovođenje-Strategije-reforme-javne-uprave.html

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2019. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
51	Procenat ciljanih vrijednosti Strategije 2016-2020 dostignutih za 2017. i 2020. godinu	2016:38,9% 2017 : 43,14% 2018: 56,86 %	47,73%		90%

