

STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE 2022-2026.

Sažetak





Ministarstvo
javne uprave

STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI 2022-2026.

Sažetak

Očekuje se da nova strategija poboljša kvalitet i efikasnost pružanja usluga, kao i da optimizuje javni sektor.

Iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2021. godinu

Sadržaj

KALENDAR REFORME JAVNE UPRAVE	6
STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI 2022-2026.	7
1.1 Usklađenost sa strateškim okvirom Crne Gore i međunarodnim obavezama	7
1.2 Proces donošenja dokumenta	8
1.3 Cilj dokumenta	9
1.4 Osluškujemo potrebe građana i njihova očekivanja od javne uprave	9
1.5 Opseg reforme i strateški ciljevi	16
1.6 Jednake mogućnosti za sve	21

Skraćenice

AURUM	Strategija reforme javne uprave za period 2011 – 2016.
eDMS	Elektronski sistem upravljanja dokumentima
GSV	Generalni sekretarijat Vlade
IPA III	Program pretpristupne podrške
IT	Informacione tehnologije
JSERP	Jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka
MER	Ministarstvo ekonomskog razvoja
MFSS	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
MJUDDM	Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MONSTAT	Uprava za statistiku Crne Gore
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
ReSPA	Regionalna škola za javnu upravu
RG	Radna grupa
RJU	Reforma javne uprave
SIGMA	Zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije za jačanje i unapređenje sistema javne uprave
SPI	Slobodan pristup informacijama
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UZK	Uprava za kadrove

KALENDAR REFORME JAVNE UPRAVE

- 2011.** Vlada Crne Gore usvojila Strategiju reforme javne uprave za period 2011 – 2016. (AURUM), s Okvirnim akcionim planom za njeno sprovođenje. Osnovni cilj ove strategije bio je usmjeren na efikasnu, profesionalnu i servisno orijentisanu javnu upravu u funkciji građana i drugih društvenih i privrednih subjekata
- 2013.** Uspostavljena posebna radna grupa (PAR Special group) za reformu javne uprave za dijalog sa Evropskom komisijom
- 2016.** Usvojena Strategija reforme javne uprave Crne Gore 2016 –2020. Struktura ove Strategije slijedila je logiku reformskih oblasti postavljenih u dokumentu „Principi javne uprave” koje su razvili Evropska komisija i OECD/SIGMA. Opšti cilj reformskih aktivnosti do 2020. godine bio je usmjeren ka stvaranju efikasne i servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad.
- 2016.** Formiran Savjet za reformu javne uprave
- 2016.** Formirano Ministarstvo javne uprave
- 2017.** Upostavljena Direkcija za implementaciju reforme javne uprave
- 2018.** Formiran operativni tim za implementaciju reforme javne uprave
- 2020.** Izrađena srednjoročna evaluacija Strategije RJU 2016-2020
- U smislu odgovora na potrebe javne uprave, evaluacijom je zaključeno da je ova strategija dala uglavnom odgovarajući set intervencija u pravcu povećanja efikasnosti, orijentacije javne uprave ka uslugama, kao i djelotvornom funkcionisanju unutar okvira Evropskog administrativnog prostora
- 2020.** Formirano Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija sa Direktoratom za strateško planiranje u javnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA projekte
- 2021.** Imenovan Savjet za reformu javne uprave
- 2021.** Vlada je usvojila finalni izvještaj o realizaciji Strategije reforme javne uprave 2016-2020.
- 2021.** Vlada Crne Gore usvojila Strategiju reforme javne uprave 2022 – 2026. sačinjenu uz uvažavanje preporuka Evropske komisije za napredak u reformi javne uprave.

STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI 2022-2026.

1.1

Usklađenost sa strateškim okvirom Crne Gore i međunarodnim obavezama

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026. usklađena je sa krovnim strateškim dokumentima zemlje, uključujući srodne sektorske strategije. Posebno se vodilo računa o harmonizaciji s međunarodnim dokumentima i obavezama iz područja EU integracija.

Vertikalna usklađenost u odnosu na krovne strateške i međunarodne dokumente i njihovi prioriteti mogu se sagledati kroz sljedeći grafički prikaz:



OSTALE MEĐUNARODNE OBAVEZE



KROVNA NACIONALNA DOKUMENTA



EU OKVIR

1.2 Proces donošenja dokumenta

Nakon isteka četvorogodišnjeg perioda važenja prethodne Strategije reforme javne uprave 2016-2020, konstatovan je napredak u reformi javne uprave, posebno kroz stvaranje evropski usklađenog zakonodavnog okvira u oblasti reorganizacije državne uprave, službeničkog sistema za zapošljavanje na osnovu zasluga i srednjoročnog planiranja. Ipak, u procesu reforme ostaju brojni izazovi zbog kojih Crna Gore i dalje ima status administracije koja je umjereno spremna za dalju reformu. Zato je u narednom periodu potrebno još napora i političke podrške za dalje optimizovanje radnih procesa i broja zaposlenih u javnoj upravi, uspostavljanje funkcionalnijeg sistema odgovornosti i delegiranja odluka, kao i nastavak procesa zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga.

Ministarstvo javne uprave započelo je rad na izradi Nacrta strategije 2022-2026. formiranjem Radne grupe (RG) u junu 2020. godine. Nakon parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, Ministarstvo javne uprave, funkcionise kao Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (MJUDDM), s novoosnovanim Direktoratom za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i IPA fondove. Adekvatno novom pristupu, članovi RG izmijenjeni su u aprilu 2021. godine i činili su je predstavnici MJUDDM, Ministarstva finansija i socijalnog staranja (MFSS), Ministarstva ekonomskog razvoja (MER), Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), Generalnog sekretarijata Vlade (GSV), Uprave za kadrove (UzK), Zajednice opština CG, predstavnik NVO.

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija sprovelo je javnu raspravu o Nacrtu strategije reforme javne uprave 2022-2026. i akcionog plana 2022-2024, u periodu od 9. novembra do 30. novembra 2021. godine. U okviru javne rasprave o Nacrtu strategije reforme javne uprave 2022-2026, Ministarstvo je organizovalo Panel diskusiju 24.11.2021. godine, sa ciljem da sve zainteresovane organizacije, zajednice i pojedinci imaju priliku da čuju stavove akademske zajednice, međunarodnih partnera, civilnog sektora i predstavnika lokalnih samouprava o ovom strateškom okviru.

Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 29.12.2021. godine usvojila Predlog strategije.

Operacionalizacija Strategije RJU 2022 – 2026. biće sprovedena kroz dva akciona plana, prvi za period 2022 – 2024. i drugi za period 2025 – 2026. godina.

Crna Gora je umjereno spremna za reformu javne uprave, s ograničenim napretkom u izvještajnom periodu. Određeni napredak postignut je u srednjoročnom planiranju politika, elektronskoj vladi, upravljanju javnim finansijama i transparentnosti budžeta. Izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima sniženi su zahtjevi u pogledu zapošljavanja na osnovu zasluga, kompetencije i nezavisnosti državnih službenika. Reorganizacija javne uprave dovela je do značajnih kadrovskih promjena i gubitka iskusnih službenika u pitanjima vezanim za proces pristupanja EU. Potrebna je snažna politička volja za djelotvornu depolitizaciju javnih službi, optimizaciju državne administracije i efikasno sprovođenje upravljačke odgovornosti.

Iz Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2021. godinu

1.3 Cilj dokumenta

Vizija

Vizija Strategije reforme javne uprave 2022-2026 je profesionalna javna uprava koja kvalitetno pruža usluge krajnjim korisnicima i ima adekvatne kapacitete za pristupanje Evropskoj uniji.

Osnovni cilj Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026. je zajedničko građenje odgovorne, efikasne, transparentne javne uprave, okrenute potrebama građana i privrede.

Vrijednosti na kojima počiva strategija:



1.4 Oslušujemo potrebe građana i njihova očekivanja od javne uprave

Zaposleni u institucijama sistema Crne Gore svakodnevno komuniciraju s građanima i pružaju usluge tokom najvažnijih trenutaka u njihovim životima. Kada prijavljuju rođenje djeteta, traže informacije o sigurnosti vakcine, ostvaruju pravo na penziju ili zdravstveno osiguranje, provjeravaju status zahtjeva za neku administrativnu uslugu, građani očekuju od države da zadovolji njihove potrebe. Međutim, suviše često se, poštujući zakonsku proceduru, građani moraju kretati zamršenom mrežom institucija, internet stranica i telefonskih brojeva da bi pristupili neophodnim uslugama.

U skladu sa vremenom u kome živimo i napretkom tehnologija, ali i usljed pandemije, građani Crne Gore se sve više okreću internetu. Da bismo u ovakvim okolnostima javnu upravu učinili što efikasnijom za građane, i da bismo pomogli i ostalim sektorima neophodnim za funkcionisanje društva, poput zdravstva, obrazovanja, socijalnih službi, medija, itd., neophodno je da neumorno radimo na što potpunijoj digitalnoj transformaciji svih službi.

Zato smo odlučili i da najvažniji strateški dokument u oblasti reforme javne uprave za period do 2026. godine napišemo u saradnji sa građanima i ostalim zainteresovanim javnostima. Ponosni smo na činjenicu da smo Strategiju reforme javne uprave 2022-2026. razvijali u potpuno inkluzivnom procesu. Održali smo:

- 8 fokus grupa sa više od 60 učesnika
- 7 sastanaka na kojima smo sumirali nalaze za svaki strateški cilj sa više od 80 učesnika
- 6 sastanka Radne grupe za pripremu Strategije reforme javne uprave Crne Gore 2022-2026 u punom sastavu
- 3 dvodnevne radionice Radne grupe u proširenom sastavu, sa preko 60 učesnika
- 12 sastanaka sa predstavnicima SIGMA i drugih međunarodnih institucija
- 3 sjednice Savjeta za reformu javne uprave.

Konsultovali smo kolege i kolegice iz relevantnih institucija javne uprave (resorna ministarstva, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore – Ombudsman, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, Upravni sud, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Zajednica opština Crne Gore, lokalne samouprave, Upravna inspekcija, Uprava za inspeksijske poslove, i mnoge druge). Savjetovali smo se i sa međunarodnim partnerima (Evropska komisija, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, Svjetska banka, UNDP, ReSPA, SIGMA), nevladinim organizacijama, akademskom zajednicom, sindikatima. Takav način rada/konsultovanja svih zainteresovanih strana u ranoj fazi nacrta strateškog dokumenta, kao i tokom njegovog razvoja, poslužiće kao najbolja praksa svim relevantnim organima i biće promovisan od strane Generalnog sekretarijata Vlade (GSV) prilikom razvoja strateških dokumenata organa javne uprave.

Na osnovu izazova koje su definisali učesnici u našim konsultacijama, odredili smo najvažnije strateške ciljeve:

1. Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana
2. Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave
3. Profesionalna javna administracija
4. Transparentna i otvorena javna uprava
5. Planiranje politika sa građanima i za građane.

Vodeći se ovim ciljevima, usmjerićemo se ka organizovanijem obavljanju administrativnih poslova da bismo pojednostavili pristup građana institucijama i uslugama, a administrativnim radnicima olakšali posao.



Reformom javne uprave nastavljamo da uspostavljamo bolje standarde na svim njenim nivoima, počev od kreiranja i sprovođenja javnih politika, kadrovskog planiranja i upravljanja službeničkim sistemom, do standarda kvaliteta u pružanju usluga.

Usluge koje javna uprava pruža građanima i privredi treba da budu što jednostavnije i pristupačne, a rad zaposlenih odgovoran i efikasan. Građanima se takođe mora omogućiti otvorenost i dostupnost svih podataka u radu javnih institucija, kao i kvalitetno učešće u kreiranju zakona i javnih politika.

Osnovni cilj Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026. je, dakle, **da zajednički gradimo odgovornu, efikasnu i transparentnu javnu službu okrenutu potrebama građana i privrede.**

Jedan od najvećih problema s kojima se suočava javna administracija u Crnoj Gori je nepostojanje jedinstvene evidencije o broju zaposlenih. Razlog tome je svakako nepostojanje pouzdane polazne osnove za procjenu efikasnosti mjera optimizacije broja zaposlenih. Sastavni dio ove strategije je zato evidencija o broju zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou. Ova evidencija će, uz jasne instrukcije za njeno vođenje, predstavljati osnov za praćenje broja zaposlenih prema utvrđenom obuhvatu, takođe definisanom strategijom.

Prvi put će dakle, evidencija o broju zaposlenih uključiti i javne ustanove na centralnom i lokalnom nivou. Time se stvara osnov za praćenje promjena u broju zaposlenih na dubljem nivou strukture javne uprave, što će doprinijeti većoj transparentnosti u pogledu upravljanja kadrovima.

Takođe, u cilju unapređenja upravljanja ukupnim fondom bruto zarada, planiramo projekte za uspostavljanje sistema centralizovanog obračuna zarada. Ovo će značiti razvoj softverskog rješenja za jedinstven sistem obračunavanja zarada zaposlenih koji plate primaju iz Budžeta Crne Gore. Time ćemo obezbijediti efikasan proces obračuna zarada, viši stepen kontrole i izvještavanja, kao i bolje upravljanje trošenjem na zarade u javnom sektoru.

Tokom jednog od istraživanja javnog mnjenja, građani su iznijeli mišljenje da se državni organi formiraju na osnovu partijskih interesa i da ne postoje osnovne pretpostavke za pravilan razvoj javne uprave, što samo doprinosi jačanju nepovjerenja u rad državnih institucija. Građani svakako ne očekuju savršenu javnu upravu, ali ipak žele da ona profesionalno radi svoj posao, prihvata greške i trudi se da ih ispravi. Svi smo bili u situaciji da nam pribavljanje najjednostavnijeg administrativnog papira oduzme i nekoliko sati, često i dana, usljed čekanja u redovima, slabe komunikacije sa zaposlenima na šalterima i u različitim kancelarijama, zbog čega dolazi do nesporazuma, gubljenja vremena i strpljenja, često i svađa. Kao odgovor na trenutno preovlađujuće mišljenje građana, u cilju poboljšanja funkcionalnosti javne uprave, pojačaćemo nadzor nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti. To podrazumijeva **da odgovornost treba da bude osnovna i konkretna mjera vrijednosti rada svakog pojedinca i institucije u javnoj upravi.**

Između ostalog, cilj nam je da značajno skratimo trajanje upravnih sudskih postupaka i povećamo broj realizovanih preporuka Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore - Ombudsmana u pogledu rada organa javne uprave. Uz to, sva ministarstva treba da izvještavaju o postignutim rezultatima i delegiraju ovlašćenja za finansijsko upravljanje i kontrolu.

Reformom želimo da poboljšamo stepen profesionalnosti zaposlenih u javnoj upravi, ali i skraćuje trajanja procedura.

Pitali smo građane i da li koriste usluge institucija putem interneta (onlajn). Naišli smo na konkretne kritike, ali smo dobili i pohvale.

Naime, prema mišljenju javnog mnjenja, pandemija Korona virusa je doprinijela ubrzanju digitalizacije i pokazala koliko je važno imati onlajn usluge, istovremeno bez gubitaka na njihovom kvalitetu, jednostavnosti i sigurnosti.

“

Sistem i organizacija državne uprave se izvlače iz ustava; zakonski okvir je ograničen, tako da nam državni organi imaju samoregulativnu funkciju. Postoji samo odokativna metoda shodno kojoj se donose propisi, a na osnovu partijskih interesa se formiraju državni organi. Nikad nije urađena funkcionalna analiza državne uprave. Dakle, osnovne pretpostavke za pravilan razvoj javne uprave ne postoje. Još uvijek nijesmo rasčistili što je zapravo javna uprava. Državna uprava je jedan mali segment mnogo šire, javne uprave. potrebno je odvojiti javnu službu od drugih javnih tijela. Najveći problem je odsustvo pravnog statusa.

Učesnik Fokus grupe

”

Međutim, potrebno je, kako navode građani, unaprijediti elektronsku komunikaciju između institucija, ali i omogućiti građanima lakši onlajn pristup, kao i neku vrstu potvrde da je zahtjev za određenim dokumentom ili procesom prihvaćen, kako bi bili sigurni da su uspješno obavili onlajn proceduru.

Naš imperativ je stalan rad na poboljšanju zadovoljstva građana uslugama javne uprave, odnosno institucija sistema. Zato ćemo uvesti sistemsko mjerenje zadovoljstva korisnika javnih usluga, kako bismo uvijek imali informacije na osnovu kojih ćemo unapređivati usluge i održavati sistem upravljanja kvalitetom institucija i procesa. Krajnji rezultat treba uvijek da bude poboljšanje kvaliteta usluga i neprekinuta optimizacija procesa u organima javne uprave.

Osim ovoga, građani su nam jasno stavili do znanja da komunikacija na javnim raspravama treba da bude jednostavnija i shvatljiva svima, s obzirom da se javne rasprave i tribine i održavaju radi građana i njihovih potreba i problema.

Prema navodima učesnika istraživanja, problem je takođe selektivno objavljivanje informacija pa građani najveće povjerenje ipak poklanjaju internet pretraživačima. Zato se često dešavaju greške, upravo zbog praćenja sadržaja nađenih na internetu umjesto na zvaničnim sajtovima uprave.

Paralelno sa donošenjem Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026., odvijao se rad i na razvoju Strategije digitalne transformacije 2022–2026. Ova strategija predstavlja jedan od najvažnijih strateških dokumenata Vlade Crne Gore, jer će uspješnost njene realizacije uticati i na stepen uspješnosti sprovođenja drugih strateških dokumenata, zato što se procesi digitalne transformacije u vijeku u kome živimo odražavaju na sve sfere društva. Cilj Strategije digitalne transformacije je, dakle, prepoznavanje principa na kojima treba graditi dalju transformaciju društva usvajanjem načela kojima se rukovode zemlje Evropske unije i ostalih razvijenih zemalja.

Zašto digitalizacija javne uprave?

Jedan od operativnih ciljeva reforme javne uprave je i puna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou, što podrazumijeva digitalnu transformaciju.

Šta to zapravo znači? Digitalizacija je sredstvo za postizanje cilja, a ne sam cilj. Digitalizacijom stvaramo osnov za bolje rezultate u rješavanju problema građana u eri interneta, u kojoj svi očekujemo brzinu i jednostavnost.

Za državu po mjeri građana, usmjerenu na kvalitetno pružanje kvalitetnih usluga, važno je osigurati saradnju i razmjenu informacija između različitih institucija sistema i organizacija. Ovo znači i efikasnu saradnju svih organa javne uprave, kao i automatizaciju razmjene i kvalitetnu integraciju procesa na svim nivoima. Da bi organi uprave efikasno služili građanima, mora postojati mogućnost prikupljanja pouzdanih podataka u realnom vremenu i odgovarajućeg upravljanja tim podacima.

Dostupnost kvalitetnih i tačnih podataka ključni je preduslov za kvalitetne digitalne usluge i upravljanje elektronskim i drugim sistemima. Zato je neophodno obezbijediti sveobuhvatan pravni okvir za vođenje elektronskih registara, bezbjednu razmjenu podataka u pogledu prava pristupa, kao i tehničke mogućnosti za bezbjedno skladištenje i razmjenu podataka. Uz dostupnost podataka,

neophodno je kreiranje novih digitalnih rješenja koja će iskoristiti potencijal postojećih podataka, i to korišćenjem i ponovnom upotrebom podataka.

U cilju dobijanja preciznih i pravovremenih podataka, neophodan je pravni okvir i infrastruktura za bezbjedan i visok nivo razmjene podataka, prateći principe regulative EU.

Prepoznajući vrijednost i veliku ekonomsku važnost otvorenih podataka, kao i podataka u formatu koji omogućava njihovu ponovnu upotrebu, cilj nam je takođe da ovom strategijom podstaknemo stvaranje novih digitalnih rješenja, generisanje nove ekonomske vrijednosti i unapređenje transparentnosti i odgovornosti javne uprave. Ostvarenje navedenog nije moguće bez punog poštovanja zakonskih normi i etičkih principa u pogledu prava na privatnost i kontrole korišćenja podataka.



Građanima, preduzećima i organizacijama treba omogućiti da donose bolje odluke na temelju uvida dobijenih iz neličnih podataka, koji treba da budu dostupni svima.

Podaci koje kreiraju institucije treba, dakle, da budu dostupni svima: drugim institucijama i organima, istraživačima, privrednom i civilnom sektoru, akademiji i građanima. A nastavak uspostavljanja interoperabilnih registara podataka i jedinstvene razmjene podataka omogućiće njihov slobodan protok unutar države i bolju komunikaciju sa Evropskom unijom.

Državni organi raspolažu sa više od 300 registara koji se razlikuju po broju, vrsti podataka, načinu vođenja podataka, kao i po mogućnosti njihove razmjene s drugim organima. Imajući u vidu tendenciju rasta evidencije i registara, neophodno je izvršiti digitalizaciju registara, odnosno njihovo prebacivanje u elektronski oblik.

Državni organi moraju koristiti podatke koje su drugi državni organi već prikupili od pojedinaca i preduzeća, umjesto traženja istih podataka nekoliko puta ili prikupljanja informacija od nekog državnog organa samo da bi ih predali drugom.

Iako je ovakva razmjena informacija između državnih organa formalno ozakonjena - u praksi se ne dešava. Stoga je potrebno standardizovati i sistematizovati digitalne baze podataka/registre i razmjenu podataka između njih. Neophodno je da sva ministarstva i ostale institucije sistema/državni organi počnu međusobno da komuniciraju na osnovu once-only principa („samo jednom“), po službenoj dužnosti, i u skladu sa zakonskom obavezom. To znači da građani više ne moraju da ostavljaju iste podatke na različitim mjestima, a zahvaljujući ovom principu, država više neće smjeti da im ih iznova traži već će ih, u skladu sa zakonskom obavezom, preuzimati iz jedinstvene, validne baze podataka.

Navedeno će se odnositi i na upotrebu elektronskog potpisa i plasman spektra usluga digitalizacije i izgradnju nacionalnih standarda, unapređenje sistema elektronskog upravljanja dokumentima (eDMS) i portala eUprave, kao i nastavak svih strateških projekata prepoznatih kroz Strategiju digitalne transformacije i Strategiju reforme javne uprave. Cilj transformacije ovih servisa je njihovo uvezivanje, kako bi građani mogli preko njih komunicirati sa institucijama.



Da bismo dostigli trendove u savremenim javnim administracijama okrenutim korisničkom iskustvu, odnosno građanima i privredi, kroz Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026. definisali smo akcioni plan. Neke od aktivnosti određene akcionim planom su:

- Jačanje kapaciteta službenika kroz edukaciju i obuku u oblastima upravljanja IT tehnologijama i upravljanja promjenama (change management);
- Mogućnost zadržavanja kadrova koji se bave IT poslovima;
- Unapređenje EDMS i JSERP sistema (odnosno Sistema za elektronsko upravljanje dokumentima i zapisima i Jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka);
- Uspostavljanje platforme eGovernment za pružanje usluga;
- Realizacija projekta „Montenegro digital“, itd.

Da bi se sprovela digitalna transformacija na nivou cijele vlade, modernizovala javna uprava, osnažili interni kapaciteti, optimizovali IT troškovi i omogućio održivi i svrsishodni razvoj digitalnih servisa, pokrenućemo projekat *Montenegro digital*, koji će:

- definisati digitalne standarde i standardizovati tehnologiju na nivou cijele vlade
- obezbijediti modularne nabavke i optimizovati potrošnju u dijelu nabavke IT opreme, softverskih rješenja, licenci i realizacije digitalnih rješenja
- kreirati otvoreno digitalno tržište
- agilno razvijati proces politika i platformi po potrebama građana

Kroz realizaciju projekta *Montenegro Digital* radićemo na realizaciji glavnih ciljeva MJUDDM:

- Građani će imati jednostavno, pristupačno i najbolje korisničko iskustvo u svim javnim uslugama;
- Građani će se prijaviti samo jednom za pristup uslugama, bilo kad, bilo gdje i sa bilo kojeg uređaja;
- Građani će moći da koriste bilo koju javnu uslugu, bez prepreka i izuzetka.

1.5 Opseg reforme i strateški ciljevi

Prema strategiji, reforma će na centralnom nivou obuhvatiti državne organe, organe državne uprave, pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (fondove, agencije i dr.) i javne ustanove, a na lokalnom nivou jedinice lokalne samouprave, organe lokalne uprave, službe i ustanove.



I STRATEŠKI CILJ Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana

OPERATIVNI CILJ 1.1. Funkcionalna javna uprava sa efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornost

OPERATIVNI CILJ 1.2. Administracija bez papira

OPERATIVNI CILJ 1.3. Jačanje funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština u cilju obezbjeđivanja ravnomjernijeg razvoja svih JLS

Odgovornost treba da bude osnovna, mjerljiva i konkretna vrijednost za rad svakog pojedinca i svake institucije u javnoj upravi.

Da bismo ispunili ovaj cilj potrebno je unaprijediti sistem spoljne kontrole (sudovi, Državna revizorska institucija, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda – Ombudsman, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa) i unutrašnje kontrole i nadzora (inspekcije, nadzor hijerarhijski višeg organa nad hijerarhijski nižim organom uprave, kontrola zakonitosti javnopravnih akata u upravnom postupku u okviru prava na žalbu u upravnom postupku, kontrola organa državne uprave nad organima lokalne uprave i drugim nosiocima javnih ovlašćenja).

Radi poboljšanja odgovornosti institucija, treba unaprijediti planiranje i izvještavanje o radu organa državne uprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, koje će biti zasnovano na mjerljivim ciljevima, pokazateljima učinka i ciljnim vrijednostima. Fokus je na daljem delegiranju ovlašćenja i razvijanju koncepta upravljačke odgovornosti kroz obuku i dalja normativna rješenja.

Na osnovu planiranih aktivnosti, do 2026. godine građani mogu očekivati povećan procenat realizacije preporuka Ombudsmana, da će sva ministarstva izvještavati na osnovu postignutih rezultata, da će 80% organa u javnoj upravi uspostaviti elektronski sistem upravljanja dokumentima, što je preduslov za elektronsku komunikaciju sa građanima i privredom, kao i smanjenje iznosa sredstava koji se naplaćuju u sudskim sporovima.



II STRATEŠKI CILJ Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave

OPERATIVNI CILJ 2.1. Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga

OPERATIVNI CILJ 2.2. Puna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti

Realizacijom aktivnosti prepoznatih u Strateškom cilju II biće omogućeno uspostavljanje jednostavnije i brže komunikacije između građana i uprave, prije svega unapređenjem efikasnosti rada organa u rješavanju upravnih predmeta i uz potpunu primjenu zakonske obaveze organa da razmjenjuju podatke iz službenih evidencija u svrhu poboljšanja efikasnosti i ekonomičnosti postupka. Smatramo da će građanima vrlo koristiti uvođenje Kataloga oflajn i onlajn usluga koji će služiti za dobijanje povratnih informacija od korisnika i preduzimale mjere unapređenja usluga. Građani će na ovaj način direktno uticati na poboljšanje rada javne uprave, koja i postoji radi njih. Standardizacijom procesa rada u čitavoj javnoj upravi, uspostavljanjem kataloga usluga i knjige administrativnih procedura, nastaviće se s razvojem e-servisa za potrebe građana i privrede.

Nastavićemo sa daljim povezivanjem ključnih registara kako bismo omogućili elektronsku razmjenu dokumenata i njihovo dostavljanje po službenoj dužnosti, bez opterećivanja građana.

Prioritet će biti na unapređenju i popularizaciji portala eUprave i elektronsku komunikaciju između organa i stranaka, razvoju novih e-usluga, uvođenju potpuno novih digitalnih usluga za životno važne događaje (eRođenje, eStudent, eUpis...), unapređenju portala u dijelu e-plaćanja, e-autentifikacije i e-identifikacije korisnika. **Na ovaj način stvorićemo uslove za elektronski, samim tim lakši pristup potrebnim dokumentima (bez papira).**





III STRATEŠKI CILJ Profesionalna javna administracija

OPERATIVNI CILJ 3.1. Efikasan sistem kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, depolitizacija i unaprijeđenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema

OPERATIVNI CILJ 3.2. Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja na osnovu praćenja rezultata rada, ocjenjivanja i stalnog usavršavanja

OPERATIVNI CILJ 3.3. Optimalna administracija

Briga o zaposlenima kroz brigu o njihovom zadovoljstvu na radnom mjestu i dodatnom stručnom usavršavanju, što će doprinijeti boljim rezultatima na radnom mjestu i u postizanju ciljeva organizacije u cjelini, ključni su rezultati do kojih će dovesti realizacija aktivnosti ovog strateškog cilja. Praćenjem rada službenika prate se njegovi rezultati i napredak, ali i identifikuju potrebe za daljim usavršavanjem i razvojem. Ono što nam je ovdje pokretač je činjenica da je zadovoljan radnik dobar radnik, a dobar službenik u javnoj upravi znači i zadovoljni korisnici, odnosno građani.

Ambijent za rad profesionalnih i kompetentnih zaposlenih u javnoj upravi podrazumijeva:

- jednak položaj svih zaposlenih koji se finansiraju iz Budžeta Crne Gore,
- pravedan i konkurentan sistem zarada u javnoj upravi,
- praćenje rada zaposlenih, konstantan profesionalni razvoj u skladu s opisom posla, ocjenjivanje povezano s napredovanjem, nagrađivanjem i stručnim usavršavanjem,
- stvaranje efikasnog sistema planiranja i zapošljavanja u javnoj upravi na osnovu identifikovanih potreba i sinhronizovanom izradom kadrovskog plana i Budžeta,
- digitalizaciju procesa u oblasti službeničkog sistema koji bi se sprovodili samo kroz kadrovski informacioni sistem: kadrovski plan, obuka, ocjenjivanje, godišnji odmori, itd, kao i digitalizaciju faza upravljanja ljudskim resursima: eZapošljavanje, eUčenje, eOcjenjivanje
- ažurnu Centralnu kadrovsku evidenciju,
- optimizaciju procesa i zaposlenih unutar organa, na osnovu funkcionalnih analiza za kompletnu javnu upravu.



IV STRATEŠKI CILJ Transparentna i otvorena javna uprava

OPERATIVNI CILJ 4.1. Unapređenje funkcionisanja sistema pravne zaštite u oblasti SPI i jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

OPERATIVNI CILJ 4.2. Unapređenje primjene Zakona o SPI od strane obveznika primjene zakona i jačanje kapaciteta korisnika zakona, radi obezbjeđenja adekvatnog ostvarivanja prava na pristup informacijama

OPERATIVNI CILJ 4.3. Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka

Unapređenje funkcionisanja i jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, ukupno poboljšanje funkcionisanja sistema pravne zaštite u oblasti slobodnog pristupa informacijama (SPI), unapređenje primjene Zakona o SPI od strane organa vlasti i jačanje svijesti i razvijanje vještina službenika za SPI, unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka, samo su neke od aktivnosti čijom realizacijom će se obezbijediti uslovi za stvaranje transparentne i otvorene javne uprave.

Ovim ćemo ojačati proces objavljivanja podataka u organima vlasti, uključujući objavljivanje evidencija u mašinski čitljivoj formi, uz istovremeno poboljšanje kvaliteta u reaktivnoj transparentnosti gdje organi na zahtjev objavljuju informacije od javnog značaja. Fokus je na poboljšanju kvaliteta i zakonitosti rada prvostepениh organa u postupcima odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama uz jačanje uloge i kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Ono što je svakako najvažnije za građane u ovom dijelu je da će ih na šalterima dočekati ljubazni radnici administracije zadovoljni svojim poslom, jer građani se najviše žale upravo na neljubaznost administrativnih službenika.

Uz podršku SIGMA i u saradnji sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija pripremiло je konkretne aktivnosti za ostvarivanje navedenih ciljeva kao dio posebnog Akcionog plana, kako bi se doprinijelo što djelotvornijem ostvarivanju prava na pristup informacijama i kako bi svi problemi evidentirani u praksi bili prevaziđeni.



V STRATEŠKI CILJ Planiranje politika s građanima i za građane

OPERATIVNI CILJ 5.1. Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade

OPERATIVNI CILJ 5.2. Unapređenje institucionalne koordinacije za snažnije efekte javnih politika

OPERATIVNI CILJ 5.3. Povećanje obuhvata i jačanje kapaciteta za sprovođenje RIA

Planiranje politika sa građanima i za građane, u narednom četvorogodišnjem periodu, odnosi se na jačanje sistema srednjoročnog planiranja i razvijanje integrisanog sistema strateškog planiranja. Ovo znači povezivanje srednjoročnog budžetskog planiranja, planiranja srednjoročnih i godišnjih programa rada Vlade i ministarstava, planiranja sektorskih politika i procesa evropskih integracija.

Integrisani sistem planiranja treba da doprinese uključivanju rezultata praćenja, izvještavanja i evaluacije u buduće cikluse planiranja kako bi javne politike bile zasnovane na činjenicama.

Doprinos sistemu kreiranja politika zasnovanog na podacima obezbijedićemo jačanjem saradnje sa istraživačkom i akademskom zajednicom, nevladinim organizacijama, Upravom za statistiku Crne Gore – MONSTAT i drugim proizvođačima zvaničnih statistika radi veće dostupnosti i korišćenja podataka. Akcenat će biti na definisanju konkretnih mehanizama za saradnju i formiranje jedinice po uzoru na inovativne habove i istraživačke centre. Pored istraživačkog rada, njihov zadatak će biti pospješivanje saradnje na liniji državna uprava – istraživači/akademski zajednica – civilni sektor i efektivna upotreba podataka i istraživanja.

Naš fokus će takođe biti usmjeren na mehanizme institucionalne saradnje i razvoja, kao i na jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta u konkretnim oblastima neophodnim za efikasnu koordinaciju politika (Mreža državnih službenika za strateško planiranje i formiranje jedinica za strateško planiranje i IPA programiranje).

Da bismo povećali transparentnost javnih politika, posvetićemo se i jačanju sistema javnih konsultacija i javnih rasprava, prvenstveno u kontekstu osnaživanja službenika i službenica za sprovođenje ovih procesa prilikom pripreme zakona i strategija. Takođe, usmjerićemo napore u pravcu jačanja mehanizama za ostvarivanje većeg uticaja lokalnih samouprava i mjesnih zajednica na organe odlučivanja i obaveznog razmatranja njihovih zahtjeva, kao i djelovanja po prioritetima.

Građani i privreda, dakle, mogu da očekuju kvalitetnije javne konsultacije, što znači i kreiranje kvalitetnije javne politike, kao i kvalitetno izrađene analize efekata propisa (RIA) sa sprovedenim studijama uticaja na građane i privredu koje će biti i javno dostupne i objavljene na portalu eUprave.

1.6 Jednake mogućnosti za sve

Za dalju modernizaciju javne uprave od suštinske je važnosti postići da njen rad počiva na poštovanju različitosti, ravnopravnosti, inkluziji, antidiskriminaciji i jednakim mogućnostima za sve. Da bude javna uprava svih građana.

Podsjetimo, Evropska unija je 2004. godine pokrenula inicijativu pod nazivom „Povelja o raznolikosti“, prihvaćenu u 26 zemalja, iza koje je stalo preko 12.000 organizacija potpisnica i više od 16 miliona zaposlenih. Cilj povelje je unapređenje raznolikosti, ravnopravnosti, nediskriminacije, uključenosti i jednakih mogućnosti na radnom mjestu.

Ustav Crne Gore kao najviši pravni akt u državi, Zakon o rodnoj ravnopravnosti i Zakon o zabrani diskriminacije čine normativnu osnovu kojom se definišu pitanja rodne ravnopravnosti u crnogorskom pravnom sistemu. U Crnoj Gori odvija se više aktivnosti u vezi sa antidiskriminacijom, ali ne i sa raznolikošću. U prethodnom periodu više se radilo na inkluzivnosti, rodnoj ravnopravnosti, ravnopravnosti manjinskih i marginalizovanih grupa – Roma i Egipćana, osoba s invaliditetom.

U javnoj upravi prepoznate su aktivnosti u vezi s rodnom ravnopravnošću, koje se prožimaju kroz sve strateške ciljeve i fokusiraju se na niz aktivnosti koje treba da doprinesu primjeni i unapređenju ovog standarda.

Demografske promjene (povećana mobilnost, starenje stanovništva, migracije), promjenljivi tržišni uslovi i faktori globalizacije doprinose rastućoj raznolikosti radne snage unutar organizacija i na tržištu rada. Postoji velika vjerovatnoća da će zaposleni na poslu naići na različite potrebe, vrijednosti, motivaciju, različite doprinose i načine izgradnje odnosa. Raznolikost je više od pola, od starosti ili rase pojedinca. Različitost, uključivanje i jednakost oduvijek su bili izvor napretka i razvoja pravednijeg društva.

Kako do sada nije postojao širi koncept raznolikosti, strategija će se baviti ovom temom kao horizontalnim pitanjem. Koncept različitosti odnosi se na poštovanje vrijednosti raznolikosti, nediskriminacije i jednakih mogućnosti u odnosu na svakog pojedinca.

Ciljevi Strategije su usmjereni ka stvaranju koherentne politike raznolikosti koja će obezbijediti inkluzivno okruženje i dati svim zaposlenima priliku da se osećaju uključeno, poštovano i cijenjeno. U tom smislu prepoznate su aktivnosti u vezi s rodnom ravnopravnošću i inkluzivnošću u javnoj upravi, koje se prožimaju kroz sve strateške ciljeve, a obuhvataju proces kreiranja javnih politika, pružanje usluga i upravljanja ljudskim resursima, fokusirajući se na realizaciju aktivnosti koje treba da doprinesu primjeni i promociji ovog standarda.

Angažovanje građana i učešće javnosti (inkluzija) u svim segmentima rada javne uprave postaje važnije nego ikad. Kroz taj strateški dokument princip inkluzivnosti prožima se kroz sve strateške ciljeve i uključuje sve zainteresovane u procese počev od pripreme do realizacije.

Poseban fokus biće stavljen na primjenu standarda inkluzivnosti u kreiranju politika prilikom definisanja usluga za potrebe građana, radi njihovog optimalnog korisničkog iskustva, gdje će se koristiti kvalitativna i kvantitativna istraživanja koja će poslužiti kao osnova za djelovanje organa javne uprave i određivanje pravaca za unapređenje stanja u oblasti pružanja.

J	ednaka za sve građane
A	gilna, brza, i dostupna
V	jerodostojna
N	aša – svih građana
A	ktuelna, u skladu sa razvojem tehnologije
U	služna
P	ouzdana i precizna
R	azvijena
A	mbiciozna u ostvarivanju ciljeva
V	rijedna
A	vanguardna – kakva treba biti u 21. vijeku

KORISNI LINKOVI:

VLADA CRNE GORE

<https://www.gov.me/>

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

<https://www.gov.me/mju>

SAVJET ZA REFORMU JAVNE UPRAVE

<https://www.gov.me/vlada-crne-gore/savjet-za-reformu-javne-uprave>

STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE

2022-2026 <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

PORTAL E-UPRAVE

<https://euprava.gov.me/>

E-PETICIJE

<http://epeticije.gov.me/>

KATALOG USLUGA ELEKTRONSKE UPRAVE

https://www.gov.me/e-servisi?sort=published_at

“

**Kompetentnost ljudi je ključ.
U budućem periodu moramo
tražiti kadar koji je u stanju da
sve zamišljene reforme sprovede.**

Poruke učesnika Fokus grupa održanih
pri izradi strategije

”

“

**Naći model da se kroz ovu strategiju
osigura da svi organi u svom planu
kadrovskih rješenja uključe kvote koje
su propisane zakonom o profesionalnoj
rehabilitaciji lica s invaliditetom.**

Poruke učesnika Fokus grupa održanih
pri izradi strategije

”

“

**Jedan od problema u organizaciji
rada je nauravnoteženost obima
posla za različita radna mjesta.
Dok su jedni preopterećeni,
drugi su relaksirani, a primaju
isti lični dohodak.**

Poruke učesnika Fokus grupa održanih
pri izradi strategije

”

“

**Sve se svodi na sistem
nagrađivanja i sankcionisanja.
Disciplinski mehanizmi mogu
riješiti naše probleme s
reformom javne uprave.**

Poruke učesnika Fokus grupa održanih
pri izradi strategije

”

“

**Ima previše zaposlenih. Vjerujete mi da
tamo rade ljudi koji nemaju gdje da
sjednu, koji nemaju svoj sto, nemaju svoj
računar, i onda se izmišlja posao za njih.**

Poruke učesnika Fokus grupa održanih
pri izradi strategije

”

“

**Zapošljavanje preko Uprave za kadrove
podrazumijeva 20 dana sakupljanje
dokumentacije da biste se prijavili na oglas.
Bolja praksa je da ide sve online. Tek ako
budete izabrani donosite sve to, a kod nas se
sve unaprijed donosi i ljudi se izlažu trošku.**

Poruke učesnika Fokus grupa održanih
pri izradi strategije

”