

EFIKASNA JAVNA UPRAVA

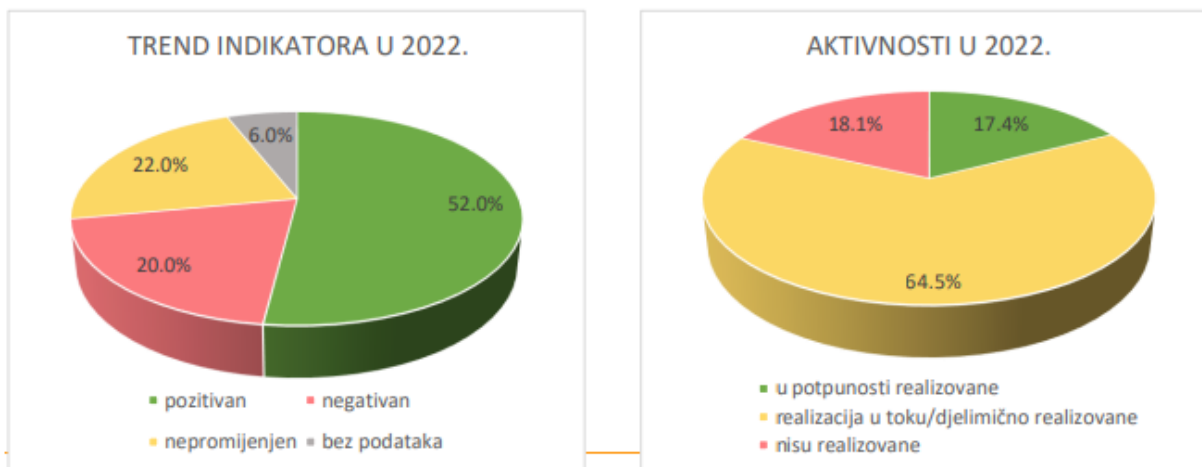
Reforma javne uprave, pored vladavine prava i ekonomskih reformi, predstavlja jedan od **tri ključna stuba u procesu proširenja Evropske unije**. Cilj reforme je da se uspostave standardi na svim nivoima funkcionisanja javne uprave, od kreiranja i implementacije javnih politika, kadrovskog planiranja, upravljanja kadrovima i službeničkog sistema, standarda kvaliteta u pružanju usluga i funkcionisanja javne uprave. Ključne vrijednosti reforme čini javna uprava zasnovana na raznolikosti, ravnopravnosti, inkluziji, antidiskriminaciji i jednakim mogućnostima za sve, s ciljem da se do 2026. javna uprava unaprijedi tako da bude: odgovorna, služi građanima i privredi, profesionalna, efikasna, transparentna i inkluzivna.

Strategijom reforme javne uprave 2022 - 2026. preduzimaju se mjere za poboljšanje pružanja usluga građanima i ostalim korisnicima. Cilj je da gradimo odgovornost i transparentnost u svemu što radimo. Vizija Strategije je profesionalna javna uprava koja kvalitetno pruža usluge krajnjim korisnicima i koja ima adekvatne kapacitete za pristupanje Evropskoj uniji.

U kontekstu praćenja sprovođenja **Strategije reforme javne uprave 2022 - 2026. (Strategija RJU)** Ministarstvo javne uprave je sačinilo **Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022 - 2026, za 2022. godinu**¹, koji je pokazao da je crnogorska administracija, uprkos izazovima u implementaciji, započela realizaciju velikog broja aktivnosti u sprovođenju reformskih aktivnosti i usaglašavanje sa evropskim principima i pravnom tekovinom.

Glavni nalazi monitoringa za 2022, s osvrtom na 138 aktivnosti i 50 indikatora koji su praćeni i mjereni, u graficima dolje pokazuju da su aktivnosti realizovane usporenom dinamikom. Ispunjenost ključnih indikatora se prati i kroz Sektorsku budžetsku podršku koju dobijamo od strane Evropske Unije (SBP).

¹ <https://www.gov.me/dokumenta/d549cffb-73ce-4dfe-b255-7cbf41c63bb5>



Aktivnosti koje sprovelo Ministarstvo javne uprave u prethodnom periodu:

- Usvojena je **Strategija RJU sa Akcionim planom 2022-2024.** i usvojen prvi **Izveštaj o implementaciji Akcionog plana (AP) Strategije reforme javne uprave 2022-2026, za 2022. godinu.**
- **Savjet za reformu javne uprave je unaprijedio svoj rad kroz novu organizacionu strukturu, veću transparentnost u radu, otvorenost sjednica, kao i uključenost svih aktera (predstavnika institucija i lokalnih samouprava, NVO, Univerziteta i sindikata) i koordinaciona tijela.**
- Obezbijedena je finasijska podrška za reformu javne uprave:
 - **Sektorska budžetska podrška u vrijednosti od 14 miliona EUR za period 2021 – 2027 (IPA III),**
 - **Započeta je implementacija projekta: "Podrška koordinaciji, praćenju i izvještavanju o Strategiji reforme javne uprave i Programu reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026", u iznosu od 700.000 koji implementira CEF iz Ljubljane, finansiran od strane EU,**
 - **Započeta je implementacija IPA projekta kroz SBP od 1. 300 000 EUR za oblast službeničkog sistema i pružanja usluga,**
 - **Započeta je implemtacija projekta sa UNDP za Efikasnu reformu javne uprave u iznosu od 150.000 EUR,**
 - **U toku je programiranje dodatnih 5 000 000 EUR u vidu podrške jačanju kadrovskih kapaciteta i poboljšanju procesa zapošljavanju u cilju boljeg korišćenja EU fondova.**
- Pripremljen je nacrt **Mape puta upravljanje kvalitetom u javnoj upravi Crne Gore, sa planom promocije.**

U **Izveštaju Evropske komisije**² je navedeno da je Crna Gora umjereno spremna u oblasti reforme javne uprave i ostvaren je **ograničen napredak**. Ističući rezultate, EK je konstatovala da je nastavljena implementacija Strategije reforme javne uprave, da je usvojen novi Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) i započeta implementacija, kao i da je Zakon o lokalnoj samoupravi, u dijelu kriterijuma, usaglašen sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

U Izveštaju se takođe navodi da postoji politička podrška reformi, kroz Savjet za reformu javne uprave, da je u toku izrada funkcionalnih analiza u oblasti zdravstva. U dijelu PFM-a je potvrđeno je da je proširen opseg time što je obuhvaćen i lokalni nivo, a po pitanju transparentnosti budžeta unaprijeđena je klasifikacija programskog budžeta.

Na temu upravljanje ljudskim resursima istaknuto je da su povećana lična primanja javnoj upravi i pravosuđu u prosjeku oko 30 %.

Konstatovan je određeni napredak u oblasti elektronske uprave, okvira interoperabilnosti i elektronske razmjene podataka.

Analize na nacionalnom nivou, kao i od strane međunarodnih institucija i organizacija govore da je administracija napravila pomake u prethodnom periodu, ali i da ključni izazovi, u kontekstu implementacije Strategije RJU, ostaju i dalje aktuelni:

IZAZOVI U JAVNOJ UPRAVI

U ovom dijelu navodimo ključne izazove u reformi javne uprave, dok je u nastavku dat detaljan opis naznačenih izazova.

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

- **Izrada i donošenje zakonskih rješenja** značajnih za unapređenja procesa reforme kao i njihova implementacija: Zakon o Vladi, Zakon o javnim ustanovama, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o inspekcijском nadzoru, Zakon o upravnom sporu,
- Iznos sudskih presuda koji je isplaćen u radnim sporovima od strane države u 2021. godini je 23 992 356,53 EUR, u 2022. je 15 226 148,67 EUR, dok za prva III kvartala 2023. iznosi 9 010 292,28 EUR.
- Značajno je povećana dužina trajanja upravnih sporova na 17,7 mjeseci, što utiče na to da građani ostvare pravnu zaštitu u razumnom roku.
- Za potrebe procesa interabilnosti registara, kroz Jedinostveni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP) je povezano osam ključnih registara, međutim izazov predstavlja veliki broj registara koji nisu kreirani. Državni organi raspolazu sa preko 300 registara koji se razlikuju po broju, vrsti podataka, načinu vođenja podataka, kao i po mogućnostima razmjene podataka

² [Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2023. godinu \(www.gov.me\)](http://www.gov.me)

s drugim organima. S tim u vezi, postojeći registri nijesu transparentno objavljeni čime je onemogućeno praćenje i korišćenje podataka koji su u posjedu institucija. Ovo utiče na kreiranje javnih politika i usluga za građane i privredu na osnovu tačnih podataka.

STRATEŠKI CILJ II - *Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave*

Elektronska uprava i e-kancelarijsko poslovanje još nisu zaživjeli u praksi. Procenat organa javne uprave u kojima je uspostavljen elektronski sistem upravljanja dokumentima (eDMS) je 40%.

Ministarstvo javne uprave radi na stvaranju tehničkih uslova za implementaciju i kontinuirano unapređenje projekata, Certifikaciono tijelo (CA) i Informacioni sistem za elektronsko upravljanje dokumentima i Upravljanje procesom elektronskih sjednica Vlade Crne Gore. Ovi projekti za konačan cilj imaju realizaciju koncepta - "Administracija bez papira". Aktivnosti se baziraju na mehanizmima upotrebe elektronskog dokumenta, usluge preporučene dostave, kao i ostalih elektronskih usluga povjerenja. Implementacijom pomenutih softverskih rješenja za elektronsko upravljanje dokumentima unutar i između organa državne uprave, kao i između građana i organa, stvorićemo ambijent za efikasniju i transparentniju Vladu.

STRATEŠKI CILJ III - *Profesionalna javna administracija*

- Porast broja zaposlenih u javnoj upravi, u novembru 2023, u odnosu na novembar 2021, iznosi 2,8 % na centralnom nivou i 11 % na lokalnom nivou, saglasno podacima dobijenim od Ministarstva finansija.
- **Zapošljavanje po osnovu ugovora o djelu** (Izveštaj DRI, za pet subjekata nadzora³) – Utrošeno je 4.500.000 € za period 2020 - 2022. Ne postoje evidencija i **dostupne informacije u realnom vremenu o broju angažovanih fizičkih lica**, po osnovu ugovora o djelu, i o ukupnom iznosu utrošenih sredstava na državnom nivou.
- U dijelu uspostavljanja efikasnog sistema kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, trenutno stanje je:
 - o Procenat organa koji su izradili Kadrovski plan unaprijeđenog kvaliteta kroz CKE je 82%.
 - o Procenat organa lokalne uprave i službi na lokalnom nivou koji su izradili kadrovski plan kroz CKE u skladu sa ZDSN i u skladu sa ZLS je 0%.
 - o Procenat usvojenih kadrovskih planova državnih organa i organa lokalne uprave je: 82% državnih organa i 63% organa lokalne uprave
- **Izrada i donošenje zakonskih rješenja** značajnih za unapređenja i kreiranja optimalne administracije i dalje je u fazi izrade ili nijesu započete normativne aktivnosti: Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o zaradama u javnom sektoru, Zakon o radu, Zakon o javnim ustanovama

³ [Izveštaj o reviziji uspjeha Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima.pdf \(dri.co.me\)](#)

STRATEŠKI CILJ IV - *Transparentna i otvorena javna uprava*

- **Ćutanje administracije** - U periodu od 01. 01. 2023. do 01. 11. 2023. AZLP je primio ukupno 6359 žalbi, što je povećanje od 534,63 % u odnosu na 2020. godinu (1002 žalbe), dok je do septembra 2023. izjavljeno 7649 tužbi Upravnom sudu Crne Gore.
- **Upravni sud i AZLP** - Ne postoje uvezanost i elektronsko praćenje kretanja predmeta „ćutanje administracije” i povezanost sa pravosudnim sistemom kao ni s informacionim sistemima obveznika primjene.

STRATEŠKI CILJ V - *Planiranje politika s građanima i za građane*

- Procenat novih strateških dokumenata koji su potpuno usklađeni s metodološkim kriterijumima je ispod početne vrijednosti za 2020. i iznosi 50%.
- Procenat izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata koji su potpuno usklađeni s metodologijom ispod početne vrijednosti za 2020. i iznosi 38%.
- Ministarstava nisu uspostavila jedinice za strateško planiranje, svega 22 % ministarstava je primijenilo zaključak Vlade u dijelu akata o sistematizaciji.

Horizontalna pitanja ove Strategije od suštinske važnosti za dalju modernizaciju javne uprave su:

- o javna uprava zasnovana na razlikama, rodnoj ravnopravnosti, inkluziji, antidiskriminaciji i jednakim mogućnostima za sve,
- o upotreba podataka u procesu kreiranja javnih politika i kreiranja servisa (data base, registri, upravljanje podacima) i digitalizacija javne uprave.

IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU STRATEGIJE REFORME JAVNE UPRAVE 2022-2026, KLJUČNI NALAZI ZA 2022.

Ministarstvo javne uprave djeluje kao horizontalno ministarstvo u oblasti planiranja, monitoringa i izvještavanja reforme javne uprave i kao koordinator kompletnog procesa pruža **stručno-administrativnu podršku Savjetu za reformu javne uprave.**

Ključni rezultati u Izvještaju o sprovođenju Strategije RJU za 2022, koji su ostvareni u prethodnom periodu su detaljno obrazloženi i opisani kroz tekst Izvještaja⁴.

Krajnji cilj reforme javne uprave, procesa digitalizacije i optimizacije je optimalna i efikasna javna uprava, koja će biti bolji servis za građanke, građane i privredu.

⁴ [Izvjestaj-o-implementaciji-akcionog-plana-za-sprovođenje-strategije-reforme-javne-uprave-2022-2026-za-2022-godinu-bez-rasprave \(www.gov.me\)](http://www.gov.me)

Mjerenje i praćenje indikatora započeto je godišnjim izvještajem o sprovođenju Strategije RJU i u daljem tekstu navodimo ključne indikatore koji su pokazali negativni trend u posljednje dvije godine.

STRATEŠKI CILJI - Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana

Sistem **javnih ustanova** u Crnoj Gori veoma je kompleksan i obuhvata javne službe koje pružaju usluge građanima i pravnim licima. **Crna Gora nema Zakon o javnim ustanovama.**

Iznos **sudskih presuda plaćenih** od strane države u 2023. za prva tri kvartala iznosi 9 010 292,28 EUR⁵. Ovo ukazuje na to da izazovi u obezbjeđivanju zakonitosti i efikasnosti javne uprave predstavljaju teret za državni budžet, što kao posledicu ima ograničenje raspoloživih resursa za pružanje javnih usluga široj javnosti.

2018	2020	2021	2022	2023(sa III kvartalom)
15 401 122,21€	17 818 124,22 €	23 992 356,53€	15 226 148,67€	9 010 292,28€

Izvor: Podaci MF

Državni trezor **ne vodi evidenciju o strukturi rashoda po izvršnim rješenjima**, već se ukupan iznos rashoda evidentira na teret budžetskih korisnika, koji su u rješenju navedeni kao dužnici. Primjera radi, troškovi izvršenja na teret Upravnog suda prema podacima MF za 2022. godinu iznose 44 529,11€. U tom kontekstu, neophodno je unaprijediti evidenciju Državnog trezora da bi se mogla napraviti analiza uzroka za odliv sredstava.

Kao što je propisano Strategijom RJU, neophodno je puno unapređenje strukture izvještavanja **Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa** sa ocjenom stanja i preporukama za unapređenje rada organa koji su prepoznati u najvećem broju predmeta pred sudovima, sudskom praksom, pregledom troškova, objavom pravnih mišljenja koja su od značaja za javni interes. Takođe je potrebno unaprijediti strukturu Godišnjeg izvještaja s prikazom stanja o implementiranim preporukama **Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsman)**. Nadalje, Strategijom RJU je predviđena izrada Informacije o nerealizovanim preporukama organima javne uprave iz prethodnih izvještajnih perioda od strane Ombudsmana, sa ciljem utvrđivanja načina da se unaprijedi stopa realizacije, tj. procenat preporuka Ombudsmana.

U skladu sa gore navedenim podacima, sudska kontrola zakonitosti upravnih akata od strane Upravnog suda Crne Gore pokazuje da je i dalje veliki priliv predmeta, od kojih je trenutno pred Sudom više od 7 500 tužbi zbog ćutanja administracije što ujedno značajno povećava dužinu trajanja upravnih sporova na 17,7 mjeseci.

Da bi Vlada efikasno služila svojim građanima ona mora biti u mogućnosti da prikuplja pouzdane podatke u realnom vremenu i upravlja njima na pravi način. Podaci koje institucije posjeduju i kreiraju treba da budu dostupni svima, tj. drugim institucijama i organima, kao i istraživačima, privrednom i civilnom sektoru, akademiji i građanima, kroz kreiranje i unapređenje postojećih registara. Dostupnost kvalitetnih i tačnih podataka ključni je preduslov za kvalitetne



⁵ Izvještaj Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa

digitalne usluge i za upravljanje elektronskim i drugim sistemima. Analiza postojećih registara⁶ i potreba donošenja novih su neophodni u cilju dobijanja tačnih i kvalitetnih podataka. Da bi se navedeno postiglo, **neophodno je obezbijediti sveobuhvatan pravni okvir za vođenje registara**, kao i elektronskih registara, bezbjednu razmjenu podataka u pogledu prava pristupa, kao i tehničke mogućnosti za bezbjedno skladištenje i razmjenu podataka. Uz dostupnost podataka, otvara se mogućnost kreiranja novih digitalnih rješenja koja će iskoristiti potencijal postojećih podataka kroz korišćenje i ponovnu upotrebu podataka.

Dodatni izazov predstavlja **nepostojanje metoda upravljanja kvalitetom u organima javne uprave**. Kroz upravljanje kvalitetom bi se unaprijedio rad javne uprave, kako optimizacijom, tako i standardizacijom poslovnih procesa, s ciljem da se kvalitet usluga koje pruža javna uprava uskladi s potrebama korisnika.

U dijelu jačanja funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština u toku je **izrada Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori** kojom će se sveobuhvatno analizirati postojeći sistem i predložiti dalje unapređenje nezavisnosti rada jedinica lokalne samouprave (JLS), s ciljem da sistem funkcionisanja JLS odgovara potrebama građana.

Fokus treba da bude na tome da se unaprijedi sprovođenje upravnog nadzora nad JLS i obezbijedi mehanizam da se prilikom povjeravanja i prenošenja poslova lokalnim upravama obezbijede sredstva za obavljanje istih. Dodatno, neophodno je jačanje budžetske i fiskalne discipline, na intenziviranju naplate sopstvenih prihoda i na smanjenju neizmirenih obaveza.

INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST	VRIJEDNOST ZA 2022.	TREND	CILJANA VRIJEDNOST DO 2024.
Iznos sredstava koji je prinudno naplaćen u radnim predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa	10.412.089 € (2020)	15.226.148,67 €		Nepromijenjeno u odnosu na početnu vrijednost
Prosječno trajanje upravnog spora u Upravnom sudu	17 mjeseci	17,7 mjeseci		12 mjeseci


STRATEŠKI CILJ II - *Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave*

Prioritet je stvoriti **ambijent za jednostavnu, brzu i efikasnu komunikaciju građana i uprave**, prije svega kroz preduzimanje mjera radi **unapređenja efikasnosti rada organa u rješavanju upravnih predmeta** i potpunu primjenu zakonske obaveze organa da razmjenjuju podatke iz službenih evidencija, da bi se poboljšala efikasnost i ekonomičnost postupka.

Neophodno je dalje unapređenje i promocija **Portala eUprave i elektronske komunikacije između organa i stranaka**, razvoj **novih e-usluga** i uvođenje **potpuno digitalnih usluga** za ključne životne događaje.

⁶Informacija CGO - Registar organa vlasti koji se vodi u informacionom sistemu AZLP-a iz godine u godinu broji sve veći broj organa. Tako je, prilikom uspostavljanja 2013. godine, registar brojao oko 260, dok je na kraju 2022. godine evidentirano čak 1322 organa vlasti.

Takođe, **ne postoji jedinstveni katalog svih upravnih usluga koje se pružaju građanima** na centralnom nivou, ko su davaoci usluga, ne postoji pregled podataka koji se koriste za pružanje usluga, kao ni podataka koje korisnici usluga moraju sami da podnesu.


INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST	VRIJEDNOST ZA 2022.	TREND	CILJANA VRIJEDNOST DO 2024.
Procenat upravnih akata poništenih od strane Upravnog suda	20.33%	28%		20%

STRATEŠKI CILJ III - Profesionalna javna administracija

Na zaposlene u javnoj upravi primjenjuju se odredbe različitih zakona tj. **Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o radu**. Na osnovu uputstva za vođenje evidencije o broju zaposlenih, koje je izradilo Ministarstvo finansija, zaključno s septembrom 2023, ukupan broj zaposlenih na centralnom nivou je 45 962 lica, a na lokalnom 7 434 lica, **što ukupno čini 53 396 zaposlenih na nivou javne uprave. Učešće ukupnog broja zaposlenih na centralnom i na lokalnom nivou u ukupnom broju zaposlenih u CG za septembar 2023. iznosi 21,91 %.**

Poseban problem je **povećanje broja ugovora o djelu, privremenim i povremenim poslovima**. Zahtjevi za budžetskim sredstvima potrošačkih jedinica ne sadrže analize i obrazloženja potreba i očekivane efekte angažovanja putem ugovora na određeno. Prilikom odobravanja godišnjeg budžeta, **Ministarstvo finansija ne posjeduje sve informacije značajne za odlučivanje o broju i vrijednosti ugovora o djelu, kao ni o privremenim i povremenim poslovima** koji se žele potpisati.

Značajno je istaći da Odjeljenje upravne inspekcije, u skladu sa Planom rada za 2023, od septembra tekuće godine sprovodi inspeksijske preglede u svim jedinicama lokalne samouprave u odnosu na zaključivanje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu, ugovora o povremenim i privremenim poslovima i drugih vrsta ugovornog angažovanja. Inspeksijski pregledi će biti okončani do kraja godine.

INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST	VRIJEDNOST ZA 2022.	TREND	CILJANA VRIJEDNOST DO 2024.
Učešće ukupnog broja zaposlenih na centralnom i na lokalnom nivou u ukupnom broju zaposlenih u CG	26%	23% ⁷		23,7%





Kadrovski planovi se ne pripremaju paralelno s nacrtom budžeta, rade se bez jasnog sagledavanja potreba koje su realizovane i budućih potreba za planiranjem i zapošljavanjem. Dodatni problem je **ne ažurnost Centralne kadrovske evidencije (CKE) odnosno Kadrovskog informacionog sistema (KIS)**, kao jedinog digitalnog alata u oblasti upravljanja ljudskim resursima, kao i **nevezanost KIS-a**

⁷ Podaci preuzeti za novembar 2022. od Monstata i MF (ukupno 227500 zaposlenih, na centralnom i lokalnom nivou ukupno zaposlenih 52250)

s drugim evidencijama o zaposlenima u državnim organima. KIS nije potpun u obuhvatu i ne sadrži podatke o zaposlenima na centralnom i na lokalnom nivou, u javnim ustanovama, ni regulatornim agencijama.

Dodatno, ograničene su mogućnosti za napredovanje gdje sistem zarada i nagrađivanja nije povezan s radnim učinkom državnih službenika i namještenika. Ocjenjivanje službenika nije adekvatno uvezano s kretanjem u službi i nagrađivanjem.

Ne postoji sistem kontinuiranog mjerenja zadovoljstva zaposlenih s ciljem unapređenja učinka rada organa, kao i zadovoljstva i motivacije zaposlenih, pa posljedično rukovodioci nemaju povratnu informaciju o nivou zadovoljstva, motivisanosti i o ključnim problemima službenika, zbog čega nije moguće spriječiti odlazak najboljih i pratiti uspješnost reforme iz godine u godinu.

INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST	VRIJEDNOST ZA 2022.	TREND	CILJANA VRIJEDNOST DO 2024.
<p>Procenat organa⁸ koji su izradili Kadrovski plan unaprijeđenog kvaliteta kroz CKE</p> <p>Procenat organa lokalne uprave i službi na lokalnom nivou⁹ koji su izradili Kadrovski plan kroz CKE u skladu sa ZDSN i u skladu sa ZLS</p>	<p>28,5% državnih organa (2021)</p> <p>0% organa lokalne uprave i službi (2021)</p>	<p>82% državnih organa</p> <p>0%</p>	<p></p> <p></p>	<p>70 % državnih organa</p> <p>30% organa lokalne uprave i službi</p>
<p>Procenat javnih ustanova koji su usvojili Kadrovski plan</p>		<p>0%</p>	<p></p>	<p>Uspostavljenja polazna osnova</p>
<p>Procenat usvojenih Kadrovskih planova državnih organa i organa lokalne uprave</p>	<p>63% KP državnih organa</p> <p>37 % KP organa lokalne uprave(2020)</p>	<p>82% KP državnih organa</p> <p>63% organa lokalne uprave40%</p>	<p></p>	<p>100% KP državnih organa i organa lokalne uprave</p>

STRATEŠKI CILJ IV - Transparentna i otvorena javna uprava

U Crnoj Gori, konstantno raste broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama, ali to ne vodi nužno ka većoj kontroli rada organa vlasti, na šta utiče trend zloupotreba ove mogućnosti. Ipak, slobodan pristup informacijama ostaje važan mehanizam čija aktivna upotreba može voditi ka većoj odgovornosti i kvalitetnijem radu organa vlasti.

Član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacija propisuje obavezu organa vlasti da na svojoj internet stranici objave vodiče za pristup informacijama, javne registre i javne evidencije, programe i planove rada, izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti.

⁸ U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o lokalnoj samoupravi


⁹ U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o elektronskoj upravi

Dodatno, organi vlasti dužni su objaviti i pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom, spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima, spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije, rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica, kao i informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, ukoliko AZLP ne postupi u roku od 15 dana, a u čemu je objektivno spriječena, to rezultira pokretanjem sporova pred Upravnim sudom protiv Agencije, i najčešće sudskom odlukom kojom se tužba usvaja, uz dosuđivanje pratećih advokatskih troškova u iznosu od 200, 400, odnosno 442 eura, zavisno od predmeta i toga da li je advokat fiskalizovao svoje usluge. Imajući u vidu broj predmeta, time se ostvaruje značajna imovinska korist, i to od po nekoliko desetina hiljada eura u korist jednog advokata i njegovih klijenata.¹⁰¹¹

U dijelu digitalizacije i unapređenje rada u kontekstu praćenja predmeta u svim fazama postupka i vođenju evidencija drugostepenih predmeta, od strane AZLP, neophodno je da cjelokupan pravosudni sistem pređe na novu IT platformu. Neophodno je, u cilju implementacije ove nove platforme za elektronsko praćenje kretanja predmeta u drugostepenom postupku u AZLP, obezbijediti mogućnost uvezivanja sa pravosudnim sistemom kao i informacinim sistemima obveznika primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Identifikovani nedostaci u proaktivnom objavljivanju informacija uzrokuju veliki broj podnijetih zahtjeva za slobodan pristup informacijama (SPI), administrativnu i tehničku opterećenost organa vlasti, koja dovodi do čestog „ćutanja administracije“. S tim u vezi, važno je istaći da se veliki broj tužbi nalazi pred Upravnim sudom, što dovodi do blokade rada Suda i velikih troškova za usluge advokata.

INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST	VRIJEDNOST ZA 2022.	TREND	CILJANA VRIJEDNOST DO 2024.
Udio usvojenih žalbi zbog ćutanja administracije u odnosu na ukupan broj žalbi	23.15% %	21.91 ¹² % %		15%

¹⁰ Od 14262 predmeta protiv AZLP-a, u periodu od 1. januara 2021. do 6. septembra 2023. godine, riješeno je svega 4588. Preciznije, Upravni sud je tokom 2021. godine donio 1293 odluke, tokom 2022. godine 1032 odluka, a do 6. septembra 2023. godine ukupno 2263 odluke. Prosječna dužina trajanja postupka u predmetima u kojima je tužena AZLP u 2022. godini bila je 494 dana, a od 1. januara do 3. oktobra 2023. godine prosječno trajanje postupka bilo je 384.5 dana. Upravni sud trenutno broji tri vijeća od po tri sudije i jedno vijeće od četvoro sudija, što je ukupno 13 sudija. Kako navodi sagovornik iz ovog suda, svaki sudija u tom sudu je, u prosjeku, zadužen sa oko 2000 predmeta, što predstavlja enormno opterećenje

¹¹ <https://media.cgo-ccc.org/2023/11/Slobodan-pristup-informacijama-publikacija.pdf>



¹² Broj zaposlenih u CG shodno MONSTAT statistici u septembru 2023. je iznosio 243.692. Broj zaposlenih shodno metodologiji Ministarstva finansija 53.396

STRATEŠKI CILJ V - Planiranje politika s građanima i za građane

Ključni prioriteti u ovoj oblasti odnose se na **jačanje sistema srednjoročnog planiranja i razvijanja integrisanog sistema strateškog planiranja** (povezivanje srednjoročnog budžetskog planiranja, planiranja srednjoročnih i godišnjih programa rada Vlade i ministarstava, planiranja sektorskih politika i procesa evropskih integracija). Ujedno, **integrisani sistem planiranja** treba da doprinese **uključivanju rezultata praćenja**, izvještavanja i evaluacije **u buduće cikluse planiranja** kako bi javne politike bile zasnovane na činjenicama.

Neusklađenosti javnih politika doprinosi i nepostojanje normativnog okvira za srednjoročno budžetsko planiranje, a time i nepostojanje srednjoročnog budžetskog okvira s definisanim limitima potrošnje na osnovu kojih bi se planirali finansijski aspekti javnih politika i ostvarila jasna poveznica sektorskih politika s budžetom.

Odsustvo propisanih procedura saradnje koje bi jasno definisale uloge i obaveze svih aktera u sistemu strateškog planiranja ima za posljedicu fragmentirano djelovanje institucija i ograničene kumulativne efekte kojima sistem strateškog planiranja treba da rezultira u praksi. Mreža državnih službenika za strateško planiranje, postoji od 2018, funkcioniše kao sveobuhvatna platforma za saradnju u oblasti razvoja kapaciteta za uspostavljanje održivog sistema planiranja politika. Međutim, nemaju sva ministarstva uspostavljene jedinice za strateško planiranje.

INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST	VRIJEDNOST ZA 2022.	TREND	CILJANA VRIJEDNOST DO 2024.
Procenat ministarstava čiji godišnji programi rada sadrže jasno postavljene ciljeve i indikatore	0%	0%		80%
% ministarstava koja imaju uspostavljene jedinice za strateško planiranje	30%	22%		70%

Paralelno sa izradom Strategije reforme javne uprave 2022 - 2026. obezbijedena je **finansijska podrška cjelokupnoj reformi javne uprave**, koja se realizuje kroz program **Sektorske budžetske podrške (SBP)**, poseban finansijski mehanizam u okviru pretprijetne podrške EU za finansijsku perspektivu IPA III. Program SBP sastoji se od **14 miliona eura**, od čega je 10,5 mil EUR namijenjeno direktnoj podršci budžetu Crne Gore, a 3,5 mil EUR predstavlja komplementarnu podršku (projekti) za reformu javne uprave i upravljanja javnim finansijama. Isplata varijabilnih tranši za **budžetsku podršku** zavisi od ispunjenosti definisanih indikatora, o čemu kontinuirano sprovodimo monitoring i izvještavamo EK.

Preporuke u cilju ubrzanja procesa reforme javne uprave

1. U kontekstu strateškog cilja *Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana*, potrebno je:
 - Ubrzati normativne aktivnosti u cilju donošenja i izmjena ključnih zakonskih rješenja i podzakonskih akata (Zakon o Vladi, Zakon o javnim ustanovama, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o upravnom sporu, Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru).
 - Unaprijediti strukturu izvještavanja Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa o troškovima prinudne isplate po osnovu izgubljenih sudskih sporova, u cilju kvalitetnijeg informisanja u dijelu implementacije Strategije RJU
 - Poboľjšati praćenje preporuka od strane Ombudsmana.
 - Ubrzati aktivnosti u cilju uspostavljanja registara institucija, kao i kreiranje registara gdje nema zakonskih prepreka.

2. U kontekstu strateškog cilja *Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave*, potrebno je:
 - Imajući u vidu tendenciju rasta evidencije i registara, neophodno je izvršiti digitalizaciju registara, u cilju razvoja elektronskih usluga i povezivanja na Jedinstveni informacijski sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP).
 - Osigurati da javna uprava bude zasnovana na razlikama, rodnoj ravnopravnosti, inkluziji, antidiskriminaciji i jednakim mogućnostima za sve.

3. U kontekstu strateškog cilja *Profesionalna javna administracija*, potrebno je:
 - Ubrzati unapređenje normativnog okvira kroz izmjene i dopune zakonskih rješenja, u cilju unapređenja uslova i kompetencija za zasnivanje radnog odnosa, sistema kadrovskog planiranja svih institucija koji se finansiraju iz budžeta, kompetencija zaposlenih, obuka i sistema napredovanja i nagrađivanja (Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o zaradama u javnom sektoru, Zakon o radu),
 - Neophodno je da se unaprijede kadrovski kapaciteti i unaprijedi izvještavanje od strane Upravne inspekcije, Zaštitinika imovinskog pravnih interesa i Ombudsmana,
 - Neophodna je izrada Analize o razlozima/osnovama za isplatu dodatnih troškova izvršenja po osnovu izgubljenih predmeta i primjena preporuka u institucijama prepoznatim po većem broju sporova,
 - Osigurati povezivanje centralizovanog obračuna zarade sa Centralnom kadrovskom evidencijom u cilju praćenja broja zaposlenih i zarada,
 - Definisanje statusa zaposlenih po ugovoru o djelu, saglasno izradi novih pravilnika o sistematizaciji.

4. U kontekstu strateškog cilja *Transparentna i otvorena javna uprava*, potrebno je:
 - Osigurati proaktivno objavljivanje informacija u cilju transparentnijeg rada institucija i smanjenja broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama (SPI).

5. U kontekstu aktivnosti za sprovođenje strategije, monitoring i izvještavanje potrebno je:
 - Obrazovati Savjet za reformu javne uprave u novom sazivu
 - Osnažiti administrativne kapaciteta u kontekstu pregovaračkog procesa, međunarodne saradnje strateškog planiranja i raditi na boljoj koordinaciji u cilju kvalitetnijeg sprovođenja ključnih ciljeva reforme i prioritizacije rezultata koji se žele postići.

PREDLOG ZAKLJUČAKA

1. Obavezuju se Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija i Ministarstvo rada i socijalnog staranja, da nastave s aktivnostima na izradi zakonskih rješenja i upute ih na usvajanje u roku koji je planiran programom rada Vlade: Zakon o Vladi, Zakon o javnim ustanovama, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o upravnom sporu, Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o zaradama u javnom sektoru, Zakon o radu.
2. Obavezuje se Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa da unaprijedi strukturu izvještavanja o troškovima prinudne isplate po osnovu izgubljenih sudskih sporova.
3. Preporučuje se Ombudsmanu da unaprijedi strukturu izvještavanja s prikazom stanja o implementiranim preporukama.
4. Obavezuju se ministarstva, organi državne uprave i drugi organi uprave da uspostave registre od javnog interesa na osnovu postojećeg normativnog okvira, kao i da definišu normativni okvir i/ili izvrše potrebne izmjene i dopune zakonskih rješenja gdje se registri već vode, u cilju kvalitetnijeg kreiranje javnih politika i usluga za građane i privredu na osnovu tačnih podataka.
5. Obavezuje se Ministarstvo javne uprave da nastavi s aktivnostima na osnaživanju komunikacije sa svim institucijama javne uprave, saglasno Zakonu o elektronskoj upravi, u cilju razmjene podataka preko Jedinog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka.
6. Obavezuju se sva ministarstva da podatke iz pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji unesu kroz Centralnu kadrovsku evidenciju, u cilju efikasnijeg upravljanja kadrovima, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovih pravilnika.
7. Obavezuju se Ministarstvo finansija, Ministarstvo javne uprave i Uprava za ljudske resurse da uspostave efikasan sistem koordinacije prilikom izrade kadrovskih planova.
8. Obavezuje se Ministarstvo javne uprave da, na osnovu dostavljenih podataka o broju zaposlenih u javnoj upravi i u saradnji sa Ministarstvom finansija, napravi vizuelizaciju podataka i iste javno objavi kako bi se postigla veća transparentnost kada je u pitanju broj zaposlenih u javnoj upravi, saglasno Strategiji reforme javne uprave.
9. Obavezuju se Uprava za ljudske resurse i Uprava za inspekcijske poslove da naprave analizu kadrovskih i infrastrukturnih potreba u roku od 30 dana i dostave ih Vladi, kao i da u skladu s tim planiraju budžete za narednu godinu.

10. Obavezuju se ministarstva, organi državne uprave, drugi organi uprave da u roku od 15 dana njihove PR službe objave podatke u njihovom posjedu, na ePortalu Vlade i ministarstava, shodno članu 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.
11. Obavezuje se Generalni sekretarijat Vlade da u što kraćem roku uspostavi funkcionalnost Informacionog Sistema za planiranje, monitoring i izvještavanje strateških dokumenata.