**STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE**

2022 – 2026.

PREDLOG

novembar 2021. godine

SADRŽAJ

[I UVOD 4](#_Toc87353386)

[II VIZIJA REFORME JAVNE UPRAVE 6](#_Toc87353387)

[II ANALIZA STANJA SA STRATEŠKIM I OPERATIVNIM CILJEVIMA 9](#_Toc87353388)

[**1. ORGANIZACIJA I RAD JAVNE UPRAVE U FUNKCIJI POTREBA GRAĐANA** 9](#_Toc87353389)

[ **STRATEŠKI CILJ** 9](#_Toc87353390)

[ **STANJE U OBLASTI** 10](#_Toc87353391)

[ **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI** 12](#_Toc87353392)

[ **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STARTEŠKOG CILJA 1.** 19](#_Toc87353393)

[ **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA** 20](#_Toc87353394)

[**2. GRAĐANI I PRIVREDA KORISTE KVALITETNE USLUGE JAVNE UPRAVE** 24](#_Toc87353395)

[ **STRATEŠKI CILJ** 24](#_Toc87353396)

[ **STANJE U OBLASTI** 24](#_Toc87353397)

[ **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI** 26](#_Toc87353398)

[ **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STRATEŠKOG CILJA 2.** 30](#_Toc87353399)

[ **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA** 30](#_Toc87353400)

[**3. PROFESIONALNA JAVNA ADMINISTRACIJA** 33](#_Toc87353401)

[ **STRATEŠKI CILJ** 33](#_Toc87353402)

[ **STANJE U OBLASTI** 33](#_Toc87353403)

[ **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI** 36](#_Toc87353404)

[ **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STRATEŠKOG CILJA 3.** 42](#_Toc87353405)

[ **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA** 43](#_Toc87353406)

[**4. TRANSPARENTNA I OTVORENA JAVNA UPRAVA** 48](#_Toc87353407)

[ **STRATEŠKI CILJ** 48](#_Toc87353408)

[ **STANJE U OBLASTI** 48](#_Toc87353409)

[ **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI** 49](#_Toc87353410)

[ **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STRATEŠKOG CILJA 4.** 54](#_Toc87353411)

[ **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA** 54](#_Toc87353412)

[**5. PLANIRANJE POLITIKA SA GRAĐANIMA I ZA GRAĐANE** 57](#_Toc87353413)

[ **STRATEŠKI CILJ** 57](#_Toc87353414)

[ **STANJE U OBLASTI** 58](#_Toc87353415)

[ **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI** 61](#_Toc87353416)

[ **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STRATEŠKOG CILJA 5.** 66](#_Toc87353417)

[III HORIZONTALNA PITANJA 71](#_Toc87353418)

[ **JAVNA UPRAVA ZASNOVANA NA RAZNOLIKOSTI, RAVNOPRAVNOSTI, INKLUZIJI, ANTIDISKRIMINACIJI I JEDNAKIM MOGUĆNOSTIMA ZA SVE** 71](#_Toc87353419)

[ **DIGITALIZACIJA U JAVNOJ UPRAVI** 72](#_Toc87353420)

[IV TABELA STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVI STRATEGIJE (sa indikatorima uspjeha) 74](#_Toc87353421)

[V MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA 82](#_Toc87353422)

[VI KOMUNIKACIONI PLAN 88](#_Toc87353423)

# **I UVOD**

Vlada Crne Gore je u martu 2011. godine usvojila **Strategiju reforme javne uprave za period 2011 – 2016. (AURUM)**,[[1]](#footnote-1) sa Okvirnim akcionim planom za njenu implementaciju. AURUM-om su bile obuhvaćene dvije podoblasti javne uprave: državna uprava i lokalna samouprava. Osnovni cilj AURUM-a bio je usmjeren na efikasnu, profesionalnu i servisno orjentisanu javnu upravu u funkciji građana i drugih društvenih i privrednih subjekata. Implementacija AURUM-a bila je, između ostalog, usmjerena na izgradnju zakonodavnog okvira javne uprave u Crnoj Gori i taj cilj je u velikoj mjeri ispunjen.

U julu 2016. godine usvojena je **Strategija reforma javne uprave Crne Gore 2016 – 2020**. Struktura ove Strategije slijedila je logiku reformskih oblasti onako kako su one postavljene u dokumentu „Principi javne uprave”, koji je izradila SIGMA. Reformske oblasti iz Strategije 2016 – 2020. odnosile su se na sve segmente javne uprave (državna uprava, lokalna samouprava, organizacije sa javnim ovlašćenjima), dok su specifičnosti lokalne samouprave, koje se tiču njenog teritorijalnog, funkcionalnog i finansijskog položaja, dodatno bile razrađene u posebnom poglavlju. 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.

**Postignuti rezultati u predhodnom strateškom ciklusu**

Prema **Izvještaju o srednjoročnoj evaluaciji Strategije RJU 2016-2020**,[[2]](#footnote-2) koja je urađena eksterno, od strane nezavisnog evaluatora, ocijenjeno je da su:

* Strategija RJU i njeni Akcioni planovi bili ***relevantni*** *instrumenti za odgovor na potrebe kapaciteta javne uprave*. Strategija je dala uglavnom **adekvatan set intervencija radi povećanja njene efikasnosti i orijentacije ka uslugama**, kao i da djelotvorno funkcioniše unutar okvira Evropskog administrativnog prostora. Prioriteti RJU postavljeni u Strategiji i njenim akcionim planovima (AP RJU 2016-2018. i AP RJU 2019-2020.) prilagođeni su ukupnim nacionalnim i prioritetima pristupanja Crne Gore EU, naročito u pravcu obezbjeđenja sposobnosti vlasti da pruži javne usluge i da podstiče konkurentnost i rast i ispunjavanje preduslova u pravcu eventualnog pristupanja EU. Poseban fokus na razvoj kapaciteta LS bio je veoma relevantan i prijemčiv na potrebe i izazove sa kojima su LS suočene u smislu obezbjeđivanja efikasnog i djelotvornog pružanja usluga. Ipak, neke podsektorske oblasti, kao što su optimizacija i pristup informacijama, obuhvataju pretjerane ambicije i nerealne težnje i indikatore, što predstavlja slabost u strateškom pristupu ovim dvijema oblastima.
* Strateško **ulaganje u jačanje normativnog okvira kao temelj snažnog sistema javne uprave bilo je djelotvoran** put ka poboljšanoj organizaciji i odgovornosti u sistemu javne uprave, naročito kada je riječ o zapošljavanju u službeničkom i javnom sektoru. Uprkos ulaganju u razvoj normativnog okvira Slobodnog pristupa informacijama, primijećeni su izazovi u implementaciji zakonodavstva, posebno zloupotreba mehanizama za zahtijevanje pristupa informacijama i određeni nedostatak jasnoće o tome šta čini javnu informaciju.
* **Infrastruktura pružanja usluga doživjela je najsnažnija poboljšanja** širom palete usluga, a naročito u sistemima interoperabilnosti i e-uslugama, što se pokazalo kao najuspješnija oblast Strategije.
* Drugi značajan doprinos Strategije RJU bio je u smislu **jačanja sistema planiranja, koordinacije i monitoringa implementacije vladinih politika.** Uspostavljeni okviri, pristupi i metodologije prepoznati su po svom kvalitetu i korisnosti, što je dovelo do poboljšanja prakse izrade politike i boljem kvalitetu dokumenata politike. Međutim, ovi rezultati su krhki jer nijesu dovoljno uzeli maha u smislu svoje institucionalizacije, jer se njima i dalje upravlja kroz projekat finansiran spolja, a ne od strane same javne uprave.
* Evaluacijom je konstatovan **doprinos u promovisanju i jačanju upravljanja ljudskim resursima** i u opštem smislu službeničkog sistema, a ima dokaza o transformativnim posljedicama u načinu na koji javna administracije funkcioniše, naročito iz perspektive ljudskih resursa. Evaluacijom je utvrđeno da su institucije javne uprave, koje su zadužene za stub strategije koji se tiče upravljanja javnim resursima, mogle da urade više na promovisanju i jačanju sistema zasnovanog na zaslugama u javnoj upravi. Naročito su **minimalni rezultati evidentirani u oblasti optimizacije javne uprave**, mjerenoj kroz set indikatora unutar Strategije.
* Novi/revidirani normativni okviri kreiraju snažan i održiv temelj i spremni su da podstaknu dalju reformu javne uprave. **Ulaganje u kapacitete institucija u smislu novog znanja, razumijevanja i vještina, ali i kapaciteta IT je poboljšano**, ali njihova održivost zavisi od niza faktora, uključujući fluktuaciju zaposlenih, mehanizme da se prihvati i održi institucionalna memorija, dostupnost (IT) ekspertize, itd. Evaluacijom je konstatovan određeni nivo poboljšanja u smislu efikasnosti javne uprave i orijentisanosti ka uslugama, naročito kada je riječ o efikasnosti javnih službi i modernizaciji.

**Finalnim izvještajem o realizaciji predhodne Strategije reforme javne uprave 2016-2020.[[3]](#footnote-3)** ocinjenjene su glavne oblasti u kojima je postignut značajan napredak kroz prethodni četvorogodišnji ciklus, kao i oblasti u kojima su prepoznati izazovi u implementaciji. Nakon isteka četvorogodišnjeg perioda važenja Strategije RJU 2016 -2020. godine, konstatovano je da je javna administracija u Crnoj Gori napravila napredak u reformi javne uprave posebno kroz stvaranje dobrog i evropski usklađenog zakonodavnog okvira u oblasti reorganizacije državne uprave, službeničkog sistema za zapošljavanje na osnovu zasluga i srednjoročnog planiranja. Takođe, tokom cijelog procesa reforme **Ministarstvo javne uprave je prepoznato kao koordinator procesa** implemetacije i praćenja realizacije Strategije reforme javne uprave. Pokazalo se, naročito **u periodu pandemije COVID-19, da se javna uprava prilagodila nastaloj situaciji i obezbijedila pružanje tačnih, korisnih i ažurnih informacija.** Ipak, u procesu reforme su konstatovani i brojni izazovi zbog kojih se Crna Gore i dalje nalazi u statusu administracije koja je umjereno spremna za reformu javne uprave i u narednom periodu potrebno je uložiti napore i zadobiti političku podršku kako bi se nastavio proces zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga, optimizovao proces rada i broj zaposlenih u javnoj uprave i uspostavio sistem odgovornosti i delegiranja odluka.

Nisu postignuti indikatori učinka u oblasti organizacije i odgovornosti u sistemu javne uprave koji se odnose na dužinu trajanja upravnog spora koji sa planiranih 4 mjeseca u ovom trenutku iznosi 17 mjeseci; nije obezbijeđen sistem za efikasno ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama i transparetnost javne administracije što pokazuje stalni porast broja zahtjeva za slobodan pristup inforacijama i broj žalbi koji se podnoci Agenciji za slobodan pristup informacijama. U oblasti pružanja usluga nijesu ostvareni indikatori učinka koji se odnose na postojane sistema redovnog mjerenja zadovoljstva građana pruženim upravnim uslugama, u oblasti službeničkog sistema nijesu ostvarene vrijednosti indikatora u pogledu smanjenja broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou.

U **Izvještaju o napretku CG za 2021**. **godinu[[4]](#footnote-4)** konstatovano je da je Crna Gora umjereno spremna za reformu javne uprave, sa ograničenim napretkom u izveštajnom periodu. Određeni napredak je postignut u oblastima kao što su srednjoročno planiranje politike, elektronska vlada i upravljanje javnim finansijama, kao i transparentnost budžeta. Izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, smanjeni su uslovi za zapošljavanje na osnovu zasluga, kompetencije i nezavisnost državnih službenika. Reorganizacija javne uprave dovela je do značajnih kadrovskih promena, gubitka iskusnog osoblja u pitanjima vezanim za proces pristupanja EU. Potrebna je jaka politička volja u cilju efikasne depolitizacije javnog servisa, optimizacije državne administracije i efektivna implementacija upravljačke odgovornosti.

**II RAZVOJ NOVOG STRATEŠKOG DOKUMENTA**

U cilju kontinuiranog nastavka reforme javne uprave, pripremljena je Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. (u daljem tekstu: Strategija 2022 – 2026.).

Ministarstvo javne uprave je započelo rad na izradi Nacrta strategije 2022-2026. formiranjem Radne grupe (RG) u junu 2020. godine. Nakon parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, došlo je to promjene političke većine u Vladi Crne Gore što je imalo direktan uticaj na reogranizaciju Ministarstva javne uprave, koje sada funkcioniše kao Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (MJUDDM), sa novoosnovanim Direktoratom za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i IPA fondove. Sa prethodnog koncepta podjele nivoa javne uprave (centralnog i lokalnog), u skladu sa kompletnom reogranizacijom MJUDDM, napravio se koncept podjele po sektorskim pitanjima ovog strateškog dokumenta. Adekvatno novom pristupu, članovi RG su izmijenjeni u aprilu 2021. godine (predstavnici MJUDDM, Ministarstva finansija i socijalnog staranja (MFSS), Ministarstva ekonomskog razvoja (MER), Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), Generalni sekretarijat Vlade (GSV), Uprava za kadrove (UzK), Zajednica opština CG, predstavnik NVO), te je inteziviran rad na razvoju djelova strateškog dokumenta u skladu sa Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i pratećom i razvijenom Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata[[5]](#footnote-5) koju je razvio Generalni sekretarijat Vlade (GSV).

Rad na izradi novog strateškog dokumenta započeo je organizovanjem širokog okvira konsultacija sa svim relevantnim subjektima u procesu nacrta dokumenta, stvarajući tako potpuno inkluzivan pristup, koji se kao ovakav radi po prvi put. S tim u vezi, od aprila do novembra 2021. godine organizovane su fokus grupe, *stakeholder* sastanci i radionice sa zainteresovanim stranama koje su dale svoje predloge, sugestije i komentare na oblasti Strategije 2022 – 2026,[[6]](#footnote-6) nakon čega je objavljen i Izvještaj sa održanih fokus grupa.[[7]](#footnote-7) Ovakav 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 GSV pri razvoju strateških dokumenata organa javne uprave. Tokom novembra organizovana je javna rasprava...

Pri razvoju Strategije 2022 – 2026. korišteni su nalazi i preporuke iz svih relevantnih dokumenata[[8]](#footnote-8) - izvještaja, analiza i istraživanja razvijenih od strane državnih institucija, NVO organizacija i međunarodnih partnera.

Strategija 2022 – 2026. prati ključne ciljeve definisane Godišnjim programom rada Vlade, Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021 – 2023, Programom predpristupne podrške IPA III, ciljevima Slovenskog predsjedništva EU, Zaključcima sastanka EU ministara javne uprave iz juna 2021. godine, kao i SIGMA Principima javne uprave.

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

**Opseg strateškog dokumenta**

U odnosu na prioritete Vlade CG definisan je obuhvat Strategije 2022 – 2026, i to **pod javnom upravom u ovom strateškom dokumentu podrazumijeva se**:

* na centralnom nivou – organi državne uprave, pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (fondovi, agencije i dr.) i javne ustanove,
* na lokalnom nivou – jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave i ustanove.[[9]](#footnote-9)

**Preduzeća u većinskom vlasništvu države i privredna društva nisu prepoznata kroz obuhvat ovog strateškog dokumenta.** Privredna društva na centralnom nivou su predmet nadzora rada posebno osnovanog privrednog društva *„Montenegro Works*“[[10]](#footnote-10) od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja (MFSS), koje se bavi praćenjem i analizom finansijskog stanja u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i stručnom podrškom u sprovođenju reformi radi efikasnijeg upravljanja. Kako bi pristup ove reforme bio istovjetan na centralnom i lokalnom nivou, u **opseg ovog dokumeta nisu uključena privredna društva koje osniva opština,** obzirom da se radi o društvima koja fukcionišu po tržišnim prinicipima, ostvaruju profit i nisu prepoznata kroz budžet jedinica lokalne samouprave, kao što je to slučaj sa javnim ustanovama.

**Usklađenost sa postojećim strateškim okvirom**

Princip usklađenosti Strategije 2022-2026. je iskorišćen tokom planiranja politika, kako u odnosu na krovna strateška dokumenta, tako i u odnosu na srodne sektorske strategije, a posebno se vodilo računa o harmonizaciji sa međunarodnim dokumentima i obavezama iz područja EU integracija.

**Vertikalna harmonizacija** u odnosu na međunarodna i krovna strateška dokumenta i njihove prioriteti su dati kroz sledeći grafički prikaz, **izdvajajući komplementarne oblasti ovih dokumenata sa Strategijom RJU 2022-2026**:

Grafički prikaz **horizontalne usklađenosti** je dat u nastavku:

**STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE 2022-2026**

Krovna strateška dokumenta

Sektorske strategije

Medjunaro.dokumenta

Sveobuhvatna reforma javne uprave, u skladu sa SIGMA principima i stavovima EK, posebno se tretira kroz dva strateška dokumenta – **Strategiju reforme javne uprave i** **Program reforme javnih finansija**. Izrada oba dokumenta se razvijao kao paralelan, ali komplementaran proces za isti vremenski period 2022 – 2026. S tim u vezi, konstantna komunikacija je održavana sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja (MFSS), kako bi se razvile usklađene aktivnosti, koji su finalno i prikazane kroz oba strateška dokumenta. Nadalje, obzirom da je opseg Strategije 2022 – 2026. širi u odnosu na prošlu strategiju, te uključuje i javne ustanove na koje se odnosi Zakon o radu, i Ministarstvo za ekonomski razvoj je bio konstantan partner timu za razvoj Strategije RJU, kao i dio radne grupe.

U istom vremenskom razdoblju razvoja Strategije RJU, osnovane su i Radne grupe za razvoj **Strategije digitalne transformacije, kao i Strategije saradnje** **između organa državne uprave i nevladinih organizacija** čiji su ciljevi, indikatori i aktivnosti razvijani na osnovu Metodologije izrade strateških dokumenata. Koordinacija sa ovim radnim grupama uspostavljena je kako bi se definisao zajednički pravac kretanja u odnosu na Strategiju RJU.

Rad na izradi pomenutih strateških dokumenata bazirao se na sinergijskom pristupu pri razvoju i definisanju ciljeva i pratećih aktivnosti. **Definisanjem komplementarnih ciljeva i aktivnosti, utiče se na stvaranje pristupačne, efikasne, agilne, transparentne javne uprave.**

Konkretno, **komplementarnost Strategije RJU 2022-2026. i Programa reforme javnih finansija 2022-2026.** postignuta je u sledećim oblastima:

Dodatno, **komplementarnost je postignuta i sa Strategijom digitalne transformacije 2022-2026.** i to u izdvojenim oblastima pružanja e-usluga i transparentnosti rada javne uprave tj. dostupnosti podataka:

Strategija RJU se takođe izrađuje paralelno sa **Strategijom saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026**. Izrada pomenutih dokumenata bazirana je na sinergijskom razvoju, kako bi se zajedničkim djelovanjem došlo do poboljšanja uključivanja zainteresovanih strana u kreiranju javnih politika.

Za razliku od predhodnog strateškog perioda gdje nije postojala komplementarnost u realizaciji aktivnosti, i komplementarnost u postizanju određenih indikatora, prilikom planiranja ovog strateškog dokumenta, fokus je upravio bio na dobroj saradnji i političkoj koordinaciji između MJUDDM, MFSS i MER. Ta koordinacija se najprije ostvarivala kroz zajednički rad u okviru radne grupe, koja je osnovana sa predstavnicima sva tri ministarstva, dok je drugi nivo koordinacije postignut na političkom nivou u okviru Savjeta za reformu javne uprave, čiji su članovi ministri ova tri ministarstva, pored ostalih.

Komplementarnost aktivnosti, a time i nastojanje da se obezbijedi veća implementacija u praksi, vidi se kroz prošireni opseg Strategije RJU, u čijoj su osnovi uvedene javne ustanove, koje su definisane Zakonom o radu, i jednako tretiranje svih zaposlenih koji se finansiraju u javnoj upravi iz budžeta. Dodatno, uvođenjem kvaliteta u javnim uslugama u svim organizacionim oblicima javne uprave, kao kreiranju javnih politika u oblasti pružanja usluga.

U odnosu na implementaciju pojedinih ciljeva, kao što je proaktivno objavljivanje podataka, mapiranje procesa rada i optimizacija će se uvesti poseban mehanizam koordinacije po sektorskom pristupu, gdje će se na nivou sektora izvještavati resorno ministarstvo o podacima koji su od značaja za postizanje rezultata ove strategije. Ovo će dodatno biti praćeno i formiranjem posebnih timova u okviru Savjeta za reformu javne uprave, u odnosu na pomenute istaknute indikatore/rezultate.

**Posebne okolnosti**

Izuzetno je važno istaći da se Strategija RJU 2022 – 2026. razvijala u veoma specifičnom političkom momentu, koji je nakon parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, a posebno od decembra 2020. godine bitno uticao na ukupnu reogranizaciju javne uprave. Konkretno, izmjene se ogledaju kako u promjeni rukovodećeg kadra, tako i same strukture javne uprave, sa smanjenim brojem ministarstava i organa u sastavu, te izmijenjenim i proširenim nadležnostima istih. Novi fokusi i vizija MJUDDM su inkoporirani u ovaj strateški dokument.

Dodatno, COVID19 pandemija je uticala na ekonomske i strukturne reforme Crne Gore u svim segmentima, a posebno je otežano funkcionisanje javne uprave. S tim u vezi Vlada CG je usvojila mjeru rada i pružanja usluga van kancelarije, kako bi se nesmetao nastavio rad svih organa javne uprave. Svakako, kriza COVID19 ne treba da uspori tempo ka ukupnim ciljevima MJUDDM, a dodatni napori za oporavak su usmjereni ka viziji otvorenije, transparentnije, efikasnije javne uprave „sa pravim ljudima na pravom mjestu“. Javna uprava je temelj i pokretač obnove društva, što zahtijeva nove mehanizme kao odgovor na pandemiju, ali i u isto vrijeme mehanizme za bolje funkcionisanje javne administracije u službi građana/ki.

**Finansijska održivost procesa reforme javne uprave i donorska koordinacija**

Pored budžetski opredijeljenih sredstava, Strategija reforme javne uprave 2016 – 2020. je finansijski podržana i fondovima Evropske unije, konkretno Sektorskom budžetskom pomoću (SBP) sa opredijeljenim iznosom od 15 mil EUR, od kojih je 4,9 mil EUR realizovano kroz 15 projekata (komplementarni dio – tehnička podrđka), a ostatak direktnim budžetskim transferima u odnosu na % ispunjenosti indikatora definisanim kroz ovaj mehanizam.

U Crnoj Gori je uspostavljen programski budžet, tj. poseban podprogram koji se odnosi na oblast reforme javne uprave. Kroz Budžet za 2022. godinu predviđena su finansijska sredstva za implementaciju Strategije RJU 2022-2026, i to definisanjem oblasti reforme javne uprave kroz razvoj programskog budžeta. Srazmjerno definisanim aktivnostima Startegije RJU 2022-2026. i neophodnim finansijskim resursima za realizaciju istih, predviđeno je da se kroz naredne 4 godine za postizanje svih operativnih ciljeva izdvoje finansijska sredstva u ukupnom iznosu od 20 miliona EUR. Proporcionalno definisanim AP za 2022-2024. godinu predviđen je utrošak oko 4 miliona EUR, dok će se sledećim Akcionim planom za 2024-2026. godinu pripremiti finansijska alokacija za preostala sredstva.

Strategija RJU 2022 – 2026. će biti podržana novom SBP, koja se razvija paralelno u skladu sa finalnim nacrtom Strategije. U skladu sa naučenim lekcijama o implementaciji predhodne pomoći, ojačanim kapacitetima o sprovođenju ovog programa, MJUDDM će uz manji broj projekata kroz komplementarnu liniju (koja je kroz *Window 2* Akcionog dokumenta predviđena zajedno za reformu javnih finansija i reformu javne uprave), sa osnovnim ciljem direktne usmjerenosti na dostizanje novih indikatora, u saradnji sa Evropskom Komisijom (EK) i Delegacijom Evropske Unije u Crnoj Gori (DEU), razviti i indikatore uspješnosti za realizaciju novog Akcionog dokument za implementaciju SBP.

# **II VIZIJA REFORME JAVNE UPRAVE**

**Vizija i vrijednosti reforme**

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.

Vrijednosti na kojima počivaju vizija i ciljevi Strategije su:

**Cilj reforme**

Ova strategija se nastavlja na rezultate postignute u predhodnom starteškom ciklusu od 2016. do 2020. godine, dok se sam proces razvijanja novog dokumenta iskoristio za sagledavanja neispunjenih ciljeva i razmatranju novih pravaca u cilju prevazilaženja izazova sa kojima se susrela javna uprava.

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

U skladu sa SIGMA Principima javne uprave koji definišu šta dobro upravljanje podrazumijeva u praksi i navode zahtjeve koji trebaju slijediti zemlje tokom procesa pristupanja EU, a obuhvataju ključne horizontalne slojeve u sistemu upravljanja – razvoj strateškog okvira reforme javne uprave, koordinacija i razvoj politika, javna služba i upravljanje kadrovima, odgovornost, pružanje usluga i upravljanje javnim finansijama; gradimo javnu upravu po evropskim standardima i najboljim praksama.

Strategija RJU 2022-2026 promoviše veću dostupnost informacijama kako bi se olakšao život građanima, posebno kroz stvaranje digitalizovanih usluga i interoperabilnih registara. Takođe, efikasno planiranje i zapošljavanje državnih službenika u skladu sa stvarnim potrebama organa, te omogućavanje razmjene službenika u javnoj upravi, upotreba tehnologije kroz rad na daljinu će biti u fokusu sledećeg četvorogodišnjeg perioda implementacije Strategije. Promocija raznolikosti i uključivanje svih zainteresovanih strana u rad javne uprave, afirmacija iskazanih potreba građana kroz učešće u javne rasprave, ali i direktnog uticaja na rad organa ima za cilj razvijanje politika organa na osnovu identifikovanih potreba građana i privrede u direktnoj komunikaciji i saradnji.

**Ključni strateški ciljevi**

Ovim strateškim dokumentom definisano je 5 strateških ciljeva, a u nastavku je razvijena analiza stanja za svaki strateški cilj, identifikovani izazovi i definisani operativni ciljevi kao i indikatori, u skladu sa Metodologijom GSV-a.

# **II ANALIZA STANJA SA STRATEŠKIM I OPERATIVNIM CILJEVIMA**

## **1. ORGANIZACIJA I RAD JAVNE UPRAVE U FUNKCIJI POTREBA GRAĐANA**

* **STRATEŠKI CILJ**

Odgovornost treba da bude osnovna, mjerljiva i konkretna vrijednost za rad svakog pojedinca i institucije u javnoj upravi. 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, potrebno je unaprijediti **planiranje i** **izvještavanje o radu organa državne uprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja**, zasnovanog na mjerljivim ciljevima, pokazateljima učinka i ciljnim vrijednostima (*outcome-based*). Fokus je na daljem **delegiranju ovlašćenja i razvijanju koncepta upravljačke odgovornosti kroz obuke i dalja normativna rješenja.**

Daljim razvojem zakonskih i podzakonskih rešenja, a posebno donošenjem Zakona o Vladi i Zakona o javnim ustanovama, obezbijediće se stvaranje odgovarajućeg pravnog sistema koji omogućava djelotvorniju institucionalnu koordinaciju, efikasniju javnu potrošnju i povećanu odgovornost rada javne uprave. Uz utvrđen opseg javne uprave (462 institucije na centalnom nivou i 332 na lokalnom nivou), proširiće se opseg upravnog nadzora, a posebno nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, uz jačanje uloge, kapaciteta i rada Uprave za inspekcijske poslove i Upravne inspekcije. Radiće se na jačanju zakonitosti prilikom odlučivanja u upravno – javnim postupcima i daljem smanjenju procenta upravno – javnih akata poništenih od strane Upravnog suda. Dodatno, cilj je poboljšati implementaciju preporuka, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda - Ombudsmana, kao i rada Zaštitnika za imovinsko-pravni interes.

U cilju što ravnomjernijeg razvoja jedinica lokalne samouprave (JLS) fokus je na **obezbijeđivanju adekvatnog mehanizma povjeravanja i prenošenja poslova lokalnim upravama uz propisana sredstva** za obavljanje istih, **efikasniju naplatu sopstvenih prihoda i jačanje mehanizma međuopštinske saradnje** radi obavljanja poslova koji su od značaja za više JLS. Takođe, **unaprijediće se sprovođenje upravnog nadzora nad JLS**.

Dodatno, potrebno je poboljšati **elektronsku komunikaciju unutar uprave** radi stvaranja uprave koja smanjeno ili uopšte ne koristi papir u međusobnoj komunikaciji.

**STRATEŠKI CILJ SE OSTVARUJE KROZ SLEDEĆE OPERATIVNE CILJEVE:**

* funkcionalna javna uprava sa efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti
* administracija koja međusobno komunicira bez ili sa što manje papira
* jačanje funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština u cilju obezbijeđivanja ravnomjernijeg razvoja svih jedinica lokalne uprave.
* **STANJE U OBLASTI**

**Javna uprava** u skladu sa ovim strateškim dokumentom **obuhvata organe državne uprave, opštine (jedinice lokalne samouprave), pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (fondovi, agencije, i dr.) i javne ustanove (JU na centralnom nivou i JU koje su osnovale opštine)**. Organizacija, poslovi, položaj i uloga, kao i druga pitanja u vezi sa organizacijom i radom u javnoj upravi Crne Gore posebno su regulisani Ustavom Crne Gore[[11]](#footnote-11), Zakonom o državoj upravi [[12]](#footnote-12) i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave[[13]](#footnote-13), Zakonom o lokalnoj samoupravi[[14]](#footnote-14), Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore[[15]](#footnote-15) kao i drugim propisima koji se odnose na ovu oblast.

**Sistem državne uprave** u Crnoj Gori čine **ministarstva i organi uprave** koji imaju stručnu i upravljačku samostalnost u skladu sa zakonom, a njihova odgovornost je podređena resornom ministru za upravnu oblast u kojoj se vrše poslovi. Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Pojedine poslove državne uprave vrši lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su im ti poslovi preneseni zakonom, odnosno povjereni aktom Vlade. Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave[[16]](#footnote-16), koja je donijeta nakon formiranja 42. Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada),[[17]](#footnote-17) organizacija državne uprave je bitno izmijenjena. Novom Uredbom osnovano je ukupno 12 ministarstava[[18]](#footnote-18) i 27 organa uprave[[19]](#footnote-19) i definisan je nadzor relevantnih ministarstava koji vrše nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti organa uprave u upravnim oblastima za koja su osnovani. U odnosu na prethodnu organizaciju (17 ministarstava i 29 organa uprave) novom Uredbom je sprovedeno racionalno uređenje (organizacija) državne uprave, te smanjen broj ministarstava za 5, dok je izmjenama pomenute Uredbe broj organa uprave smanjen na 27. Donošenjem Zakona o državnoj upravi 2018. godine u sistemu državne uprave se, pored ministarstava i organa uprave, po prvi put uvode državne agencije i fondovi kao nosioci javnih ovlašćenja[[20]](#footnote-20) koji vrše poslove državne uprave i osnivaju se posebnim zakonima. U postupku pripreme ovih zakona, o ispunjenosti kriterijuma propisanih Zakonom o državnoj upravi, pribavlja se mišljenje Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija.

U cilju pregleda svih državnih organa i institucija, na jednom mjestu uspostavljen je **Registar državnih organa i institucija**, koji je javno dostupan <https://drzavniorgani.gov.me/> i korisnicima omogućava pregled svih državnih organa i institucija po vrstama organa, nadležnosti i oblastima rada kao i standardnoj pretrazi po ključnim riječima kojima se opisuje svaki organ. Ovaj registar ne obuhvata jedinice lokalne samouprave i javne službe na lokalnom nivou. Prema Registru, trenutno postoji 462 institucije na centralnom nivou (uključujući i javna preduzeća) od čega su 332 javne ustanove, odnosno pravna lica koja imaju javna ovlašćenja.

Sistem **javnih ustanova** u Crnoj Gori je veoma kompleksan, i obuhvata javne službe koje pružaju usluge građanima i pravnim licima. Javne ustanove se osnivaju na državnom i lokalnom nivou, a obuhvata oblike organizovanja i pružanja javnih usluga građanima i pravnim licima kako u oblasti društvenih djelatnosti (zdravstvo, obrazovanje, kultura, sport, socijalna i dječja zaštita, penzijsko i invalidsko osiguranje, itd). Crna Gora nema Zakon o javnim ustanovama, kao što ga imaju zemlje okruženja, već se dijelom uređuju „sektorskim zakonima“ u oblasti društvenih djelatnosti.[[21]](#footnote-21) Kada je riječ ojavnim ustanovama čiji je osnivač država, ministarstva vrše kontrolu opštih akata koje one donose, upozoravaju njihove organe da opšti akti nijesu saglasni sa Ustavom ili zakonom i predlažu odgovarajuća rješenja, radi usklađivanja. Kako je to propisano odredbom člana 76 Zakona o držanoj upravi, ako javna ustanova čiji je osnivač država, ne postupi po upozorenju, Vlada može, na predlog ministarstva, da obustavi primjenu takvog akta, ako bi njegovom primjenom mogle nastupiti teže štetne posledice i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog akta. Dalje, u postupku kontrole ministarstvo vrši neposredan uvid u rad javne ustanove čiji je osnivač država i zahtijeva dostavljanje izvještaja, obavještenja, mišljenja i potrebnih podataka. Takođe, ministarstvo odlučuje po žalbi na pojedinačna upravna akta koja u prvom stepenu donose javne ustanove čiji je osnivač država i vrši druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

Veliku ulogu u praćenju zakonitosti rada organa javne uprave, a saglasno članu 17. Zakona o državnoj upravi, ima upravni nadzor koji obuhvata tri vrste nadzora, i to:

* nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti,
* nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne uprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih odnosno povjerenih poslova i
* inspekcijski nadzor.

Što se tiče međusobne komunikacije organa, **sistem za elektronsko upravljanje dokumentima (eDMS)** pokrenut je 2009. godine odnosno 2011. godine pušten u produkciju, a u zaključno sa 2020. godinom implementiran u svim ministarstvima u Crnoj Gori. Novom Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, došlo do izmjene u organizaciji ministarstava, koju je bilo neophodno implementirati u sistemu (umjesto prethodnih 17, u 2021. godini postoji 12 ministarstava), a pored ministarstava, sistem je implementiran u Upravi policije, Zaštitniku imovinsko pravnih interesa Crne Gore, Sekretarijatu za zakonodavstvo, Upravi za kadrove i Upravi za sport i mlade.[[22]](#footnote-22)

Na nivou **jedinica lokalne samouprave** (JLS), u prethodnom periodu fokus je bio na implementaciji zakonskog i strateškog okvira koji bi obezbijedio finansijsku održivost crnogorskih opština. Svih 25 crnogorskih opština[[23]](#footnote-23) usvojile su i uskladile akte – statut, poslovnik o radu Skupštine opštine, odluku o načinu rada organa lokalne uprave – u skladu sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima.[[24]](#footnote-24) 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, podsticajni mehanizam za jedinice lokalne samouprave u cilju što boljeg korišćenja dostupnih donatorskih sredstava za realizaciju važnih projekata od interesa za sve građane.

Ukupan broj **lokalnih javnih službi u Crnoj Gori nikad nije stalan**. Taj broj na kraju 2020. godine u Crnoj Gori obuhvata 63 javne ustanove (ustanove kulture, dječije i socijalne zaštite, muzejske i bibliotečke djelatnosti) i 23 lokalne turističke organizacije. Podaci o njihovom tačnom broju, poslovanju, broju zaposlenih, visini zarada nigdje nijesu sistematizovani i uglavnom nijesu transparentni, izuzev finansijskih iskaza koje su dužni da dostavljaju Poreskoj upravi. Takođe, u svim službama primjenju se različite računovodstvene politike i politike zarada, odnosno nedostaje unificiranost na nivou sistema. Lokalnim samoupravama treba stvoriti adekvatne mehanizme za vršenje upravnog nadzora nad radom javnih službi ciji je osnivač.

Opštine su proaktivno potpisale 20 sporazuma o **međuopštinskoj saradnji** u 2019. godini, najčešće u oblasti komunalnih i administrativnih poslova.[[25]](#footnote-25) 30% JLS sprovode neki od oblika međuopštinske saradnje.[[26]](#footnote-26) Razvijen je Predlog plana podsticajnih mjera, kao i modeli ugovora i sporazuma o međuopštinskoj saradnji za poslove.

* **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI**
* ***Nedovoljni mehanizmi praćenja rada, odgovornosti i kontrole (nadzor) zakonitosti rada javne uprave***

Usvajanjem propisa u pravni sistem u oblasti reforme javne uprave su inkorporirani principi i standardi dobre javne uprave tzv. Evropskog upravnog prostora. Međutim, ocjena Evropske unije da izostaje efikasna implementacija ukazuje da ne postoje dovoljno razvijeni sistemski mehanizmi za praćenje primjene propisa, rada javne uprave i principa dobre uprave. Od strane MJUDDM u ovom dijelu prepoznati su sljedeći izazovi u **unutrašnjem nadzoru i kontroli:**

1. Nije zaživio u praksi nadzor nad zakonitošću i cjelishodnočću rada organa uprave što znači da **ne postoje** **dovoljni mehanizmi praćenja rada** **vertikalno hijerahijski nižih tijela**. Prema SIGMA procjeni od 2021. godine, samo 62,5% uzorka hijerahijski nižih upravnih vlasti podnosi svoj godišnji izvještaj odgovarajućem ministarstvu na odobrenje. Polovina uzorka hijerahijski nižih institucija podnosi svoj predlog budžeta direktno Ministarstvu finansija, bez odobrenja odgovarajućeg ministarstva ili institucijekoja je za njih nadležna. **Godišnji planovi hijerahijski nižih institucija ne uključuju ciljeve povezane sa pokazateljima na nivou ishoda i ciljeve koji bi omogućili praćenje postizanja rezultata**. Ne postoje redovne rasprave između ministarstva i hijerahijski niže institucije u vezi s postizanjem dogovorenih rezultata. To ukazuje da **izostaje praćenje efektivnosti rada kroz stepen ostvarenosti Programa rada i ostvarenja budžeta.**
2. **Ne postoji sistemsko praćenje primjene propisa od strane ministarstava**, iako je to zakonska obaveza (u svim zakonima propisuje se obaveza da nadzor nad primjenom zakona vrši ministarstvo). Usljed toga, dolazi do **čestih *ad hoc* promjena zakona** koje nijesu zasnovane na kontinuiranom praćenju i analizi primjene istih.

Dodatno, **prilikom pripreme posebnih zakona kojim se predlaže osnivanje novih organa nije predviđena izrada analize za potrebom osnivanja od strane kreatora politika**. Procenat organa na državnom nivou, koji su osnovani shodno jedinstvenim pravilima za osnivanje propisanim Zakonom o državnoj upravi, je 98,14%, prema poslednjem Završnom izvještaju o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020.[[27]](#footnote-27) Član 87. Zakona o državnoj upravi izričito propisuje da odredbe posebnih zakona kojima su osnivane 8 agencija i fondova[[28]](#footnote-28) moraju biti usklađeni sa Zakonom o državnoj upravi u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno tokom 2019. godine. To između ostalog znači da bi navedeni nosioci javnih ovlašćenja do kraja 2019. morali biti podređeni isključivo Vladi. Međutim, u 2021. godini dvije agencije su podređene Skupštini (Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Agencija za nadzor osiguranja), a jedna je podređena i Skupštini i Vladi (Agencija za zaštitu konkurencije), te je u narednom periodu neophodno izvršiti usklađivanje posebnih zakona kojima su osnovane navedene agencije sa Zakonom o državnoj upravi, nakon čega možemo govoriti o potpunoj implementaciji Zakona o državnoj upravi u ovoj oblasti.

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 nismo rasčistili šta 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

U dijelu **upravnog inspekcijskog nadzora** prepoznati su izazovi koji se odnose na **smanjene kadrovske kapacitete, nedovoljnu transparetnost u radu, kao i nepostojanje registra rizika za subjekte nadzora** koji bi trebalo da sadrži sve nedostatke u primjeni propisa i izazove koji se otkriju posredstvom upravnog nadzora (nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada i nadzora nad primjenom propisa), kako bi se podaci koristili kao jedan od glavnih inputa za vršenje inspekcijskog nadzora i planiranje dalje strateške izmjene i dorade propisa. Uz to, postojeća metodologija po kojoj se sačinjavaju izvještaji o radu Upravne inspekcije ne prikazuje efekte upravnog inspekcijskog nadzora u punom smislu, kao ni ključne nedostatke u implementaciji propisa do kojih se dođe u vršenju upravnog inspekcijskog nadzora.

Uloga i položaj **Uprave za inspekcijske poslove kao centralizovanog organa** omogućava identifikovanje većine problema u vezi sa vršenjem inspekcijskog nadzora, ali je potrebno uspostavljanje novih metoda rada i funkcionisanja koji za rezultat imaju brže postupanje po inicijativama građana (lakše identifikovanje nadležne inspekcije, standardizovanje procedura, jedinstvenu primjenu zakona i kaznene politike, kvalitetnije izvještavanje, prije svega o rezultatima i efektima u odnosu na zacrtane strateške ciljeve). Analizom položaja inspekcijskih organa[[29]](#footnote-29) ukazano je na **potrebu kombinovane metode u organizaciji inspekcijskih službi u pojedinim resorima** kako bi se doprinijelo jačoj povezanosti, efikasnosti rada i dogovornosti, kao i unapređenju nadzora u pojedinim upravnim oblastima.

Kada je riječ o **nadzoru nad jedinicama lokalne samouprave** izazovi su:

nepostojanje sistemskog praćenja prenesenih i povjerenih državnih poslova lokalnoj samoupravi;

nedovoljno razvijeni mehanizmi za sprovođenje upravnog nadzora nad jedinicama lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi ne predvidja vršenje upravnog nadzora nad javnim službama, već se to pitanje rijesava Statutom opštine, tj. za osnivanje javne službe nije propisano dobijanje saglasnosti od nadležnog ministarstva ili Vlade Crne Gore već prilikom osnivanja potrebno je donošenje skupštinske odluke lokalne javne službe o osnivanju.

Efikasnost i zakonitost u radu organa javne uprave podliježe spoljnom i unutrašnjem nadzoru i kontroli. **Spoljnu kontrolu** sprovode Upravni i Ustavni sud, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda CG – Ombudsman, Državna revizorska institucija, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa.

Niko ne traži savršenu javnu upravu već onu koja profesionalno radi za građane i privredu, a kada napravi grešku, prizna je i trudi se da je ispravi

Učesnik Fokus grupe

**Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata od strane Upravnog suda Crne Gore** pokazuje da je i dalje veliki priliv predmeta, da zbog toga značajno je povećana dužina trajanja upravnih sporova ( sa planiranih 4 mjeseca, prosječna dužina upravnog spora pred Upravnim sudom je 17 mjeseci), ali je nivo zakonitosti u odlučivanju zadovoljavajući. U postupku preispitivanja zakonitosti odluka organa od strane Upravnog suda, povećan je procenat poništenih rješenja. Procenat upravnih akata koji su poništeni od strane Upravnog suda u odnosu na ukupan broj podnijetih tužbi porastao je sa 15,17% (2018. godina) na 20,33% u 2020. godini.[[30]](#footnote-30)

Iznos **sudskih presuda plaćenih** od strane države u 2018. godini iznosi 15.401.122,21€,[[31]](#footnote-31) a u 2020. godini raste na 17.818.124.22€.[[32]](#footnote-32).To ukazuje da izazovi u obezbjeđenju zakonitosti i efikasnosti javne uprave predstavljaju teret za državni budžet, a to posljedično znači ograničenje raspoloživih resursa za pružanje javnih usluga široj javnosti.

Pored toga, **broj pritužbi** Zaštitniku ljudskih prava i sloboda – **Ombudsmanu**, na državne organe, organe lokalne uprave, javne službe i druge nosioce javnih ovlašćenja, **raste** (224 pritužbe u 2019. godini, 269 u 2020. godini). Zaštitnik ukazuje da u najvećem broju podnešenih pritužbi nije naveden organ na čije se postupanje podnosioci žale, već su se takve pritužbe u najvećem broju odnosile na nemogućnost stranke da ostvari neko svoje pravo, ili zahtjeve da im se pomogne/posreduje u ostvarivanju potencijalnog prava. Primijećen je porast broja pritužbi vezano za rad i odlučivanje komisija za obeštećenje (Bar, Podgorica, Bijelo Polje), kao i područnih jedinica Uprave za nekretnine u kojima je identifikovan problem dugog trajanja postupaka, kao i nekorišćenje zakonske mogućnosti od strane drugostepenih organa (kao i Upravnog suda Crne Gore), da sami riješe upravnu stvar, koji problem će biti kasnije razrađen u okviru prava koje je prekršeno u konkretnom slučaju, zajedno sa preporukom u cilju prevazilaženja problema. U određenom broju predmeta forimiranih po pritužbi uočeno je da nije bilo riječi o složenom pravnom pitanju koje bi opravdalo tako dugo trajanje ovih upravnih postupaka. U pogledu rada inspekcijskih službi, iako je Zaštitnik zapazio njihov aktivniji rad, Zaštitnik ukazuje da je neophodno njihovo proaktivnije djelovanje. Nedovoljan broj inspektora otežava rad inspekcije, i to je, po njihovim navodima jedan od razloga zašto dovoljno ne postupaju po službenoj dužnosti.[[33]](#footnote-33) Dodatno, nije ustanovljen mehanizam za praćenje sprovođenja preporuka Zaštitnika, pa ne postoji kompletna statistika koliko organa zaista postupa po preporukama Zaštitnika.

**Upravljačka odgovornost** predstavlja osnovu za bolji kvalitet usluga državne uprave, davanje ocjene menadžmenta i mjerenje učinka u većini državnih organa Crne Gore.  Upravljačka odgovornost je ključni alat nadzora koji će koristiti Vlada Crne Gore kako bi doprinijela kvalitetu državne uprave i postizanju definisanih ciljeva. Sa jasno definisanim sistemom prenošenja ovlašćenja i uspostavljanjem odgovarajućih linija izvještavanja, uključujući i jasne ciljeve i pokazatelje učinka, rukovodilac može da zadrži opštu ulogu nadzora i kontrole i da ostvari mnogo više, uzevši u obzir da se bez dnevnih administrativnih poslova može jasno fokusirati na strateški okvir i postizanje ciljeva subjekta. Takva organizacija može rukovodioca subjekta u razumnoj mjeri uvjeriti da će ciljevi biti ostvareni u skladu sa planiranim budžetom, da će poslovni procesi biti efektivno i efikasno sprovedeni, da se relevantni zakoni i propisi poštuju i da se odluke donose u javnom interesu.

Medjutim, I pored toga što je zakonodavni okvir za implementiranje koncepta upravljačke odgovornosti u Crnoj Gori uspostavljen, implementacija koncepta i dalje predstavlja izazov. Prema podacima za 2020. godinu iz Završnog izvještaja o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020. samo 8,3% ministarstava je povjerilo odgovornosti i ovlašćenja za finansijsko upravljanje.[[34]](#footnote-34)

Razlozi za izostanakprimjene navedenog koncepta su **nedovoljno razvijeni mehanizmi planiranja i izvještavanja** na nivou organizacija javne uprave. Planiranje politika kojima se postižu ciljevi koje vlada postavlja, uprkos ostvarenom napretku u planiranju na nivou Vlade, još uvijek nije primijenjeno, dok je primjena programskog budžeta u ranoj fazi. Shodno tome ključni izazov za primjenu koncepta predstavlja **unutrašnja organizacija izvještavanja i kontrola** koja će pružiti razumnu uvjerenost rukovodiocima o prenesenim ovlašćenjima. Dodatno izazovi su i povezivanje budžeta i odgovornosti, planiranje na nivou organizacije aktivnosti i ciljeva, utvrđivanje budžeta na nivou organizacionih jedinica kao i delegiranje ovlašćenja za potrošnju.

Fokus unutrašnje revizije je do sada uglavnom bio na ocjeni procesa i unutrašnjih kontrola, dok se sa revizijama upravljanja tek započelo i to samo u pilot institucijama uz stručnu pomoć eksperata.

Procenat organa državne uprave u kojima struktura budžetskog programa odgovara strukturi menadžmenta je 5% prema poslednjem Završnom izvještaju o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016 –2020.[[35]](#footnote-35) U sistemu državne uprave nedostaje jasnija slika o **postignutom učinku (outcome)** organa, kao i veza između pripreme Predloga zakona o budžetu koji Skupština Crne Gore donosi do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu i planiranja aktivnosti Programa rada Vlade Crne Gore za narednu godinu koji se donosi početkom te godine i tekućim strateškim planiranjima. Mehanizme praćenja ispunjavanja programa rada organa javne uprave nedostaju i u tom dijelu bi trebalo planirati izmjene Zakona o državnoj upravi.

Pandemija je pokazala koliko je važno da pružamo online usluge, a da se ne gubi na kvalitetu i sigurnosti.

Učesnik Fokus grupe

* ***Paralelno postojanje elektronskog i papirnog upravljanja dokumentima, što zahtjeva više resursa, ograničavajući postizanje pune koristi od potpune digitalizacije***

**Sistem za elektronsko upravljanje dokumentima (eDMS)**, odnosno elektronske pisarnice, nije u potpunosti iskorišćen i ministarstva ga uglavnom koriste u dijelu kancelarijskog poslovanja unutar svoje institucije ali ne i za dostavljanja dokumenata između institucija odnosno ministarstava. Prema završnom Izvještaju o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020, 100% ministarstava je implementiralo eDMS, ali se sistem i dalje koristi paralelno sa potpisivanjem i dostavom dokumenata unutar javne uprave. Pored toga, podređena tijela javne uprave, agencije, fondovi i druge javne institucije još uvijek nemaju uspostavljen eDMS. Kao rezultat toga, institucije sprovode paralelne i preklapajuće procese upravljanja dokumentima (elektronskim putem i na papiru), koji zahtijevaju više resursa, ograničavajući postizanje pune koristi od potpune digitalizacije (manji troškovi papira, brža komunikacija s drugim državnim tijelima pomoću eDMS-a).

Trenutno postoji poluautomatizacija obrade zahtjeva koje krajnji korisnici podnesu preko Portala e-uprave, jer službenici koji obrađuju elektronski pristigle zahtjeve preko Portala e-uprave (iako dobijaju notifikaciju o pristiglim e-zahtjevima) moraju da se identifikuju na sistem e-uprave i da pristigle elektronske zahtjeve odštampaju i ponesu na arhivu svoje institucije gdje se vrši obrada zahtjeva. Nakon obrađenog zahtjeva, isti se unosi u sistem e-uprave, i krajnji korisnik dobija notifikaciju o svim promjenama na svom podnešenom zahtjevu odnosno predmetu. Potrebno je da se uvezivanjem Portala e-uprave sa eDMS sistemom obezbjedi da, elektronski podnešeni zahtjev preko Portala e-uprave, elektronski procesuira na arhivu eDMS, gdje se vrši prijem, signiranje, obrada zahtjeva, digitalno potpisivanje i konačno obrađen zahjev se preko arhive eDMS a otprema na Portal e-uprave. Na taj način bi se izbjegla poluautomatizacija obrade zahtjeva koji se elektronski podnose i preuzimaju preko Portala. Dodatno, eDMS ministarstava nije povezan sa elektronskim sistemom za dostavljanje dokumenta za sednice Vlade.

Potrebno je unaprijeđenje elektronske komunikacije izmedju institucija

Učesnik Fokus grupe

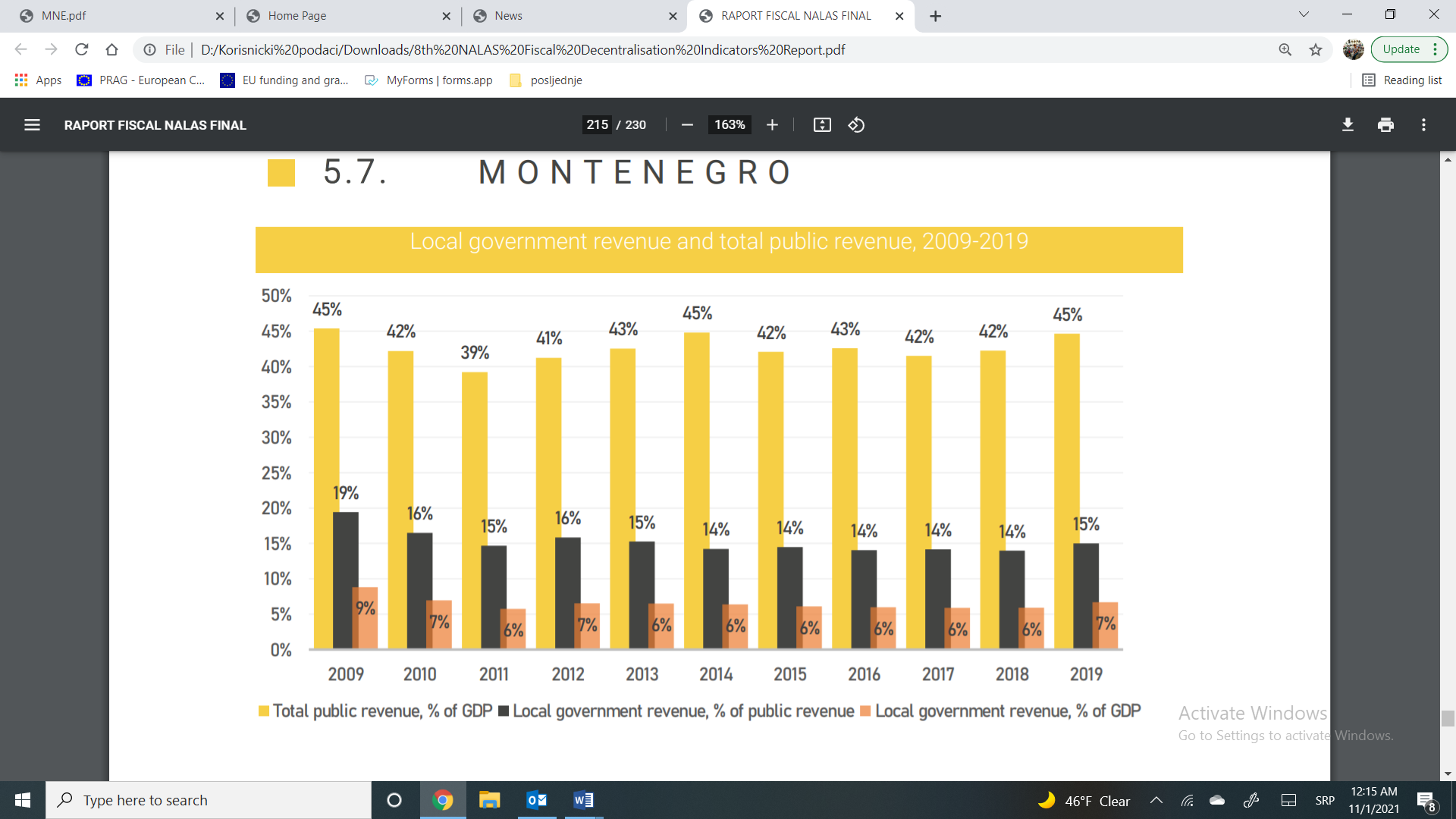
U okviru lokalne samouprave, u više od 45,8% od ukupnog broja opština postoji sistem u kojem se vrši elektronska evidencija podataka ili dokumenata (11 opština ima razvijen neki vid sistema za elektronsku evidenciju), dok ostalih 13 opština nemaju razvijene sisteme, odnosno vode evidenciju na tradicionalan način uz upotrebu pomoćnih knjiga u papirnom obliku. Ključni razlog za nepostojanje sistema za elektronsko upravljanje dokumentima uglavnom je finansijski nedostatak, nedostatak IT kadrova ili nedovoljna informatička pismenost zaposlenih. Posebno treba istaći da su opštine sa manjim brojem stanovnika istakle nedostatak tehničkih kapaciteta. Sa druge strane prepoznat je problem nedostatka ljudskih resursa koji bi mogli podržati elektronski način poslovanja, bilo da je u pitanju nedostatak IT kadrova ili nedovoljna informatička pismenost zaposlenih.[[36]](#footnote-36)

* ***Finansijska i kadrovska neodrživost JLS i neujednačeni kapaciteti JLS***

Prema predlozima dobijenih od strane Zajednice opština Crne Gore (ZOCG) i jedinica lokalne uprave (JLS), iskustva funkcionisanja **monotipskog sistema** lokalne samouprave u CG, u kojem sve jedinice lokalne samouprave, od najmanje do najveće, imaju iste nadležnosti i vrše iste poslove, imaju istu ili sličnu organizaciju, pri čemu su lokalne samouprave veoma različite, kako po broju stanovnika, površini, razuđenosti teritorije, fiskalnim, administrativnim i drugim kapacitetima, pokazuju da je potrebno izvršiti preispitivanja istog.

Jedan od prepoznatih izazova je i utvrđivanje tj. **prebacivanje nadležnosti** i poslova sa centralnog na lokalni nivo kroz strateške akte suprotno zakonskim rešenjima bez adekvatne finansijske podrške, a posebno decentralizacija poslova iz nadležnosti države, posebno u oblasti socijalne i dječje zaštite, na lokalni nivo suprotno zakonu i bez adekvatne finansijske podrške kroz zakone i strateška akta.

U ovom grafiku dat je pregled prihoda JLS u Crnoj Gori u ukupnim prihodima za period od posljednjih 10 godina.



*Izvor: NALAS Fiscal decentralization report*

Određeni broj lokalnih samouprava ima značajne probleme u finansiranju svojih zakonskih i drugih obaveza bez obzira na činjenicu što je početkom 2019. godine stupio na snagu novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave čija primjena je uticala na povećanje prihoda lokalnih samouprava, prije svega onih koje pripadaju Sjevernom regionu Crne Gore. Analiza finansijskih pokazatelja lokalnih samouprava u periodu od 2019. do polovine 2021. godine pokazuje određeni nivo fiskalne nediscipline koji je posebno izražen kod pojedinih lokalnih samouprava. Naime, u posmatranom periodu evidentan je rast neizmirenih obaveza. Ukupan iznos neizmirenih obaveza na kraju 2019. godine iznosio je 68,90 mil. € dok na kraju 2020. godine iznosi preko 78 mil € (izvor: <https://lokalnefinansije.me/uporedni-pregled/?t=obaveze>), a javni dug, iako ima tendenciju pada u prethodnim godinama, i dalje je visok.[[37]](#footnote-37) Osim navedenog, podaci kojima raspolaže Ministarstvo finansija i socijalnog staranja ukazuju na nizak stepen naplate sopstvenih prihoda kod većine lokalnih samouprava, što potvrđuje i izvještaj Državne revizorske institucije o naplati i evidenciji sopstvenih prihoda u lokalnim samoupravama u okviru kategorije 71 – tekući prihodi u 2019. godini.[[38]](#footnote-38)

**Međuopštinska saradnja** kao mehanizam saradnje kojim mogu da se nadomjeste neujednačeni kapaciteti opština za sprovođenje Zakonom propisanih poslova i da se riješavaju zajednički problemi koji prevazilaze granice JLS, i dalje se suočava sa sledećim izazovima: nedovoljno definisan zakonodavni okvir za uspostavljanje međuopštinske saradnje u djelu omogućavanja saradnje i u prenesenim i povjerenim poslovima (postojeći pravni okvir ne sprečava međuopštinsku saradnju u vršenju sopstvenih poslova, ali ona nije moguća u sprovođenju poslova prenesenih i povjernih sa višeg nivoa vlasti),[[39]](#footnote-39) nedovoljna svijest o značaju i korišćenju mehanizama međuopštinske saradnje, nedostatak podsticajnih mjera od strane države projektima međuopštinske saradnje sa posebnim fokusom na one koji doprinose razvoju regiona.

* **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STARTEŠKOG CILJA 1.**

Prikazani grafik daje sažet prikaz analize zainteresovanih strana, prema kojem se uočava veliki interes svih relevantnih aktera. Pitanje organizacije i rada javne uprave ima uticaj na cjelokupno društvo. U matrici su pozicionirane institucije koje su neposredno uključene u sam proces reforme organizacije javne uprave koje u najvećnoj mjeri i utiču na kreiranje politika u ovoj oblasti kao i njenoj implementaciji: Vlada Crne Gore, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Ministarstvo za ekonomski razvoj, Uprava za kadrove, Upravni sud, Upravna inspekcija, DRI, jedinice lokalne samouprave, ZOCG, zaposleni u javnoj upravi; dok se sva ostala ministarstva, javne ustanove, fondovi, kao i međunarodne organizacije – EU, SIGMA, OECD, UN posmatraju kao najvažniji partneri.

INTERES

UTICAJ/SNAGA

*Grafik: Analiza zainteresovanih strana Strateškog cilja: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana*

Takođe, za uređenje javne uprave i njeno funkcionisanje, potrebno je imati osnaženu saradnju sa sindikatima, organizacijama civilnog društva i građanima koji utiču na njen rad, u cilju obezbjeđivanja efikasne i funkcionalne javne uprave sa fokusom na potrebe građana.

Saradnju sa medijima i poslovnom zajednicom/preduzetnicima i njihovo uključivanje ogleda se u cilju boljeg informisanja i obavještavanja o važnim koracima u uspostavljanju sistema organizacije javne uprave koje će biti zasnovano na realnim potrebama građana.

* **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA**

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

Odgovornost treba da bude osnovna, mjerljiva i konkretna vrijednost za rad svakog pojedinca i institucije u javnoj upravi. U okviru ovog cilja potrebno je jačati spoljne i unutrašnje sisteme kontrole i nadzora, uključujući mehanizme za upravljačku odgovornost. Potrebno je jačati kapacitete i poboljšati rad inspekcija, Ombudsmana, Zaštitnika pravno-imovinskih interesa, kao i ojačati postojeće mehanizme poput RIA za analizu opravdanosti i finansijske procjene opravdanosti za osnivanjem ili reorganizaciju organa/institucija.

U okviru inspekcijskog nadzora jačaće se uloga i kapaciteti Uprave za inspekcijske poslove i Upravne inspekcije, kroz unapređenje normativnog okvira, kadrovskih kapaciteta i uvezivanje registara neopodnih za proaktivno djelovanje inspekcijskog nadzora. Uspostavljanje Jedinstvenog registra subjekata i objekata nadzora je od posebnog značaja za praćenje rada inspekcija, njihovu efektivnosti i suzbijanje sive ekonomije.

Analizom o izazovima u pogledu trajanja upravno-sudskog spora u upravno-javnim predmetima, prepoznaće se aktivnosti usmjerene na praćenje rada organa i Upravnog suda, kako si se uticalo da građani i građanke imaju pravo na adekvaktnu pravnu zaštitu i suđenje u razumnom roku. Takođe, preispitaće se postojeća zakonska rešenja u Zakonu o upravnom sporu u dijelu troškova spora i održavanje usmene rasprave. Dodatno, analizom o razlozima/osnovama za isplatu troškova od strane Crne Gore prema trećim licima u sudskim sporovima i razvojem preporuka za institucije koje su prepoznate po većem broju sporova, ojačaće se odgovornost rada i trošenje budžetskih sredstva organa. Sa ciljem boljeg postupanja organa javne uprave po preporukama Zaštitinika ljudskih prava i sloboda na osnovu pritužbi, potrebno je dalje ojačati saradnju sa Skupštinom i njenim odborima kako bi se, na osnovu datog i usvojenog izvještaja, sačinila strategija pristupa identifikovanim problemima kao i njihovom rješavanju i podizanju individualne i upravljačke odgovornosti u slučaju upornog kršenja ljudskih prava i sloboda kroz duži vremenski period.

Radi jasnije slike o postignutom učinku (*outcome*) organa, potrebno je pripremiti jedinstvenu metodologiju i koordinirati implementaciju planiranja programa rada organa, budžetiranja i izvještavanja o radu organa državne uprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, koja će biti zasnovana na mjerljivim ciljevima, pokazateljima učinka i ciljnim vrijednostima, a počivati na strateškim opredjeljenjima rada Vlade.

U cilju unaprijeđenja učinka neophodno je da rukovodioci u javnoj upravi delegiraju ovlašćenja i omoguće svim rukovodiocima u organizaciji da donose odluke, upravljaju finansijama i realizuju ciljeve u okviru svojih nadležnosti.

Indikatori kojima će se pratiti ostvarivanje ovog cilja su:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 1.1** | **Funkcionalna javna uprava sa efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Iznos sredstava koji je prinudno naplaćen u radnim predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa | | 10.412.089 € (2020) | Nepromijenjeno u odnosu na početnu vrijednost | -3% od početne vrijednosti |
| Uspostavljen sistem izvještavanja na nivou pokazatelja ishoda i ciljeva koji bi omogućili praćenje postizanja rezultata | | Nije uspostavljen sistem | 100% ministarstava imaju uspostavljeno outcome izvještavanje | 100% ministarstava 50% organa uprave i javnih ustanove |
| Broj tužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravno-sudskom postupku | | 22 predmeta (2020) | 20 predmeta | 16 predmeta |
| Prosječno trajanje upravnog spora u Upravnom sudu | | 17 mjeseci | 15 mjeseci | 12 mjeseci |
| % preporuka koje su ralizovane od strane organa javne uprave na osnovu Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda - Ombudsman | | 19,88% (2020) | Preko 40% relizovanih preporuka | Preko 60 % realizovanih preporuka |
| % ministarstava koji delegiraju ovlašćenja za finansijsko upravljanje i unutrašnje kontrole višem rukovodstvu u skladu sa Uredbom | | 8,3% | 50% | 80% |

#### OPERATIVNI CILJ 1.2. Administracija bez papira

Da bi e-uprava i e-kancelarijsko poslovanje zaživjelo u praksi potrebno je, prije svega uticati na promjenu davno stečenih navika u kancelarijskom poslovanju te promjenu svijesti zaposlenih u javnoj administraciji.

Upotreba i promet elektronskih dokumenata kroz informacione sisteme, odnosno elektronsko upravljanje dokumentima (eDMS) iziskuje **dodatne obuke i pojednostavljenje propisa** koji uređuju elektronsko kancelarijsko poslovanje, kao i **veću primjenu** elektronskog dokumenta, kao i upotrebu elektronskog potpisa i elektronskog pečata.

Fokus u ovom cilju biće na redizajnu sistema elektronskog upravljanja dokumentima (eDMS) shodno korisničkom iskustvu i povezivanju sistema Portala e-uprave sa eDMS sistemom kako bi se u potpunosti pratio tok elektronski podnijetih zahtjeva u okviru e-usluga; uspostavljanje integracije izmedju elektronskih sjednica Vlade sa arhivom GSV odnosno kroz eDMS; implementaciju elektronskog upravljanja dokumetima u organima sa najvećom interakcijom sa građanima i uvodjenje elektronskog upravljanja u pilot JLS koje nemaju nijedan oblik elektronskog upravljanja dokumentima.

Indikatori kojima će se pratiti ostvarivanje ovog cilja su:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 1.2.** | **Administracija bez papira** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| % organa u javnoj upravi u kojima je uspostavljen elektronski sistem upravljanja dokumenata | | 38% (2020) | 50% | % organa u javnoj upravi u kojima je uspostavljen elektronski sistem upravljanja dokumenata |
| % organa u javnoj upravi[[40]](#footnote-40) koji u potpunosti elektronski razmijenjuju (eksterno) dokumenta kroz eDMS | | 0 | 20% | % organa u javnoj upravi[[41]](#footnote-41)koji u potpunosti elektronski razmijenjuju (eksterno) dokumenta kroz eDMS |

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

Na osnovu analiza koje su pripremljene u prethodnom periodu i nalaza koji su sadržani u njima treba nastaviti rad na uspostavljanju funkcionalnih i finansijski održivih opština u Crnoj Gori. Sa ciljem boljeg funkcionisanja JLS kao i njihove nezavisnosti, potrebno je na sveobuhvatan način analizirati postojeći sistem i predložiti dalje unapređenje nezavisnosti rada JSL odnosno dobiti podatke da li postavljeni sistem funkcionisanja JLS odgovara potrebama građana.

*Ovim strateškim dokumentom je napravljen drugačiji pristup i aktivnosti koje su planirane za sve operativne ciljeve usmjerene su istovremeno i ka poboljšanju rada lokalne uprave* (uvodjenje elektronskog upravljanja dokumentima, uvodjenje sistema upravljanja kvalitetom i mapiranja procesa rada, službenički sistem, kreiranje javnih politika).

U okviru ovog cilja, fokus će biti na jačanju mehanizma međuopštinske saradnjekroz izmijenu zakonodavnog okvira za uspostavljanje međuopštinske saradnje u poverenim poslovima, jačanje svijesti o značaju i korišćenju mehanizama međuopštinske saradnje. Prioritet je unaprijediti sprovođenje upravnog nadzora nad jedinicama lokalne samouprave i obezbijediti mehanizam da se prilikom povjeravanja i prenošenja poslova lokalnim upravama obezbijede sredstva za obavljanje istih. Dodatno, radiće se na jačanju budžetske i fiskalne discipline, intenziviranju naplate sopstvenih prihoda i smanjenju neizmirenih obaveza.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 1.3** | **Jačanje funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština u cilju obezbijeđivanja ravnomjernijeg razvoja svih JLU** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Broj poslova u kojima je uspostavljena međuopštinska saradnja | | 20 (2020) | 24 | 30 |
| Broj oblasti u kojima je uspostavljena međuopštinska saradnja | | 3 (2020)[[42]](#footnote-42) | 5 | 7 |
| Odnos duga po u odnosu na njihove ukupne prihode( na nivou svih opština) | | 2,86% | 2,36% | 1,86% |

## **2. GRAĐANI I PRIVREDA KORISTE KVALITETNE USLUGE JAVNE UPRAVE**

* **STRATEŠKI CILJ**

Prioritet je stvoriti **ambijent za jednostavniju, bržu i efikasniju komunikaciju građana i uprave**, prije svega kroz preduzimanje mjera u cilju **unapređenja efikasnosti rada organa u rješavanju upravnih predmeta** i punu primjenu zakonske obaveze organa da razmenjuju podatke iz službenih evidencija, kako bi se poboljšala efikasnost i ekonomičnost postupka.

U cilju dobijanja povratnih informacija od korisnika i preduzimanja mjera na unapređenju pružanja usluga, uvešće se Katalog *off-line* i *on-line* usluga i pratiti zadovoljstvo korisnika pruženim uslugama.Dodatno, u cilju optimizacije procesa u organima i poboljšanja kvaliteta pružene usluge krajnjim korisnicima uspostaviće se sistem **upravljanja kvalitetom rada** **institucija i procesa**. Standardizacijom procesa rada u čitavoj javnoj upravi, uspostavljanjem kataloga usluga i knjige administrativnih procedura, nastaviće se sa razvojem e-servisa za potrebe građana i privrede.

Pored 7 povezanih registara kroz Jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka – JSERP, nastaviće se sa daljim **povezivanjem ključnih registara**,[[43]](#footnote-43) kako bi se dokumenta na ovaj način razmjenjivala elektronski i bila dostavljana po službenoj dužnosti, bez opterećivanja građana.

Prioritet će biti na unapređenju i promociji **Portala eUprave i elektronske komunikacije između organa i stranaka**, razvoju **novih e-usluga**, uvođenju **potpuno digitalnih usluga** za ključne životne događaje (eRođenje, eStudent, eUpis…), unapređenju Portala u dijelu sistema **za e-plaćanje, e-autentifikacija i e-indentifikacija** korisnika stvoriće se uslovi da gradjani dobiju uslugu elektronski, bez papira.

**STRATEŠKI CILJ SE OSTVARUJE KROZ SLEDEĆE OPERATIVNE CILJEVE:**

* Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženim uslugama
* Puna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti.
* **STANJE U OBLASTI**

**Zakon o upravnom postupku[[44]](#footnote-44)** usklađen je sa načelima EU za dobru javnu upravu i sadrži odredbe o elektronskim komunikacijama, jedinstvenom upravnom mjestu (*one-stop-shop*) i principu pribavljanja podataka samo jednom (princip *once-only*). Tokom trajanja predhodnog strateškog dokumenta, počela je primjena Zakona o upravnom postupku i Zakona o elektronskoj upravi koji uvode **princip prikupljanja podataka po službenoj dužnosti**. Kako bi se pojednostavilo i ubrzalo pribavljanje podataka po službenoj dužnosti, uspostavljen je **jedinstveni informacioni sistem – JSERP**, na koji je prijavljeno 7 od 7 ključnih registara, i to: Centralni registar stanovništva, Centralni registar poreskih obveznika i osiguranika (Registar poreskih obveznika i Registar zaposlenih), Centralni registar privrednih subjekata, Registar obrazovanja Crne Gore, Registar kaznene evidencije i Registar nepokretnosti.

Donošenjem Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu ("Službeni list CG", br. 31/2017), započelo se sa procesom uspostavljanja pravnog okvira za **razvoj elektronskog poslovanja u Crnoj Gori**. Izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu ("Službeni list CG", br. 72/2019) prije svega u dijelu koji se odnosi na kvalifikovane elektronske usluge povjerenja, kao što su kvalifikovani elektronski potpis, kvalifikovani elektronski pečat i drugo, izvršeno je dodatno usklađivanje sa EU Uredbom o elektronskoj identifikaciji i elektronskim uslugama povjerenja za elektronske transakcije na unutarnjem tržištu, br. 910/2014. U toku je usaglašavanje postojećeg Zakona o elektronskom dokumentu, sa gore navedenim izmjenama, kao i unapređenje u cilju propisivanja digitalizacije papirnih dokumenata i ovjere takvih dokumenata. Imajući u vidu da je digitalizacija dokumenata koji su nastali u papiru veoma značajna za ispunjenje ciljeva zakona, predviđeno je da **digitalizovani akt** ima istu dokaznu snagu kao izvorni akt ukoliko je digitalizacija obavljena na zakonom propisan način. Takođe, novina je i da ovjeru odštampanog elektronskog dokumenta na papiru, kao i digitalizovanog dokumenta, osim ovlašćenih lica propisanih Zakonom o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa, mogu vršiti i nadležni organi propisani Zakonom o elektronskom dokumentu kad se u postupcima koji se vode pred tim organima zahtijeva ovjereni digitalizovani dokument.

Značajnu priliku za unapređenje stanja u ovoj oblasti predstavlja uvođenje **nove lične karte**. Naime, izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti,[[45]](#footnote-45) predviđeno je da je lična karta elektronska javna isprava, kao i da sadrži certifikat za elektronsku identifikaciju i sertifikat za kvalifikovani elektronski potpis. Usljed pandemije uzrokovane virusom Covid-19, Ministarstvo unutrašnjih poslova otpočelo je izdavanje elektronskih ličnih karata 01.06.2020. godine (do decembra 2020. godine izdalo 68.483 elektronskih ličnih karata crnogorskim građanima). Imajući u vidu da je kvalifikovani elektronski potpis ekvivalentan svojeručnom potpisu na šalteru, besplatno izdavanje elektronskog potpisa za građane i jeftinije izdavanje elektronskog potpisa za privredu (od decembra 2020. godine započet je proces izdavanja elektronskog potpisa sa sniženom cijenom sertifikata za 27.3%) predstavlja značajan potencijal za omasovljavanje korišćenja elektronskih usluga u Crnoj Gori.

Zakonom o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu predviđeno je da MJUDDM vrši elektronske usluge povjerenja i kvalifikovane elektronske usluge povjerenja za organe državne uprave, a kad je to propisano zakonom, i za druge organe vlasti. MJUDDM je od novembra 2009. godine do decembra 2020. godine izdalo 712 naprednih elektronskih potpisa organima državne uprave, od kojih je aktivno svega 421.

Putem elektronske ankete koja je bila aktivna tokom 2019. godine na Portalu e-uprave 82.76% korisnika smatra da je podnošenje elektronskog zahtjeva putem Portala olakšalo postupak dobijanja traženog dokumenta. U 2020. godini mjerenje zadovoljstva elektronskim uslugama je urađeno kroz dodatnu funkcionalnost na Portalu e-uprave koja podrazumijeva da korisnici nakon završene e-usluge mogu davati pozitivnu („Like“) odnosno negativnu („Dislike“) ocjenu pružene usluge koju su elektronski završili. Korisnici su ocjenjivali ukupno 38 e-usluga, a ukupan broj pozitivnih ocjena je 4182, dok je njih 55 dalo negativnu ocjenu, što predstavlja procenat od 98.70% zadovoljnih korisnika koji su koristili e-usluge na Portalu.

Oslanjajući se na istraživanje Balkanskog barometra koje se, po uzoru na Evropski barometar, sprovodi u zemljama Zapadnog Balkana, Evropska komisija je konstatovala **porast zadovoljstva građana uslugama uprave na centralnom nivou** na 66% u 2019. godini sa 42% koliko je bilo 2017. godine. U poređenju sa rezultatima prethodnog PAR Monitora i promjenama u vezi sa građanskim percipiranjem jednostavnosti procesa javne administracije, Crna Gora bilježi porast od 14%.[[46]](#footnote-46) Kada je u pitanju upotreba **elektronskih usluga**, OECD je u svom izvještaju *Government at a Glance: Western Balkans* iz 2020. godine konstatovao da zemlje Zapadnog Balkana zaostaju u odnosu na zemlje OECD-EU. Po istraživanju Ujedinjenih Nacija (UN eGovernment Survey 2020) Crna Gora bilježi pad u odnosu na prethodne godine, te je na listi svjetskog razvoja eGovernmenta na 75. mjestu.

Strategijom reforme javne uprave 2016 – 2020. godine konstatovano je da u Crnoj Gori ne postoji **metod za upravljanje kvalitetom u oblasti pružanja usluga niti procesa rada**. Nakon osnivanja Ministarstva javne uprave i Direktorata za dobru javnu upravu i djelovanje nevladinih organizacija, koje u svojoj nadležnosti ima monitoring reforme javne uprave i implemtaciju Stategije, odlučeno je da se pokrene inicjativa za implementaciju **CAF metoda** i po prvi put implementira navedni model. Sredinom jula 2020. godine, MJU je postalo dio EUPAN mreže, te je Crna Gora je uključena u aktivnosti Zajedničkog okvira procjene (eng. Common Assessment Framework-CAF). Sistem upravljanja kvalitetom se između ostalog sastoji od optimizacije tj. povećanja efikasnosti poslovnih procesa i standardizacije tj. ujednačavanja poslovnih procesa komparativnih organizacija u javnoj upravi. Analiza potreba korisnika javnih usluga po životnim situacijama takođe predstavlja osnovu za izradu i uvođenje Metodologije za optimizaciju i standardizaciju procesa u javnu upravu.

Uspostavljen je **regionalni centar za upravljanje kvalitetom** u javnim upravama Zapadnog Balkana u okviru međunarodne, regionalne organizacije: Regionalne škole za državnu upravu – ReSPA. Centar će pomagati javnim upravama da sprovode reformu sektora javne uprave gdje se to odnosi na upravljanje kvalitetom. Takođe, pokrenuta je inicijativa između Privredne komore CG u okviru koje je formiran Koordinacioni odbor za kvalitet i Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija o saradnji i, kako bi se i na ovaj način promovisalo upravljanje kvalitetom i unaprijedio rad javne uprave, kako kroz optimizaciju, tako i standardizaciju poslovnih procesa, kako bi se kvaliteta usluga koje pruža javna uprava uskladio s potrebama korisnika.

* **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI**
* ***Nedovoljno efikasno pružanje usluga – upravne usluge obuhvataju pretjerano birokratske, skupe i dugotrajne procedure koje utiču na njihov kvalitet i zadovoljstvo korisnika***

Prema podacima iz Izvještaja o postupanju u upravnim stvarima javnopravnih organa za 2020. godinu, u radu javnopravnih organa na centralnom i na lokalnom nivou bilo je preko 2 miliona predmeta.[[47]](#footnote-47) U prvostepenom postupku, efikasnost rješavanja upravnih predmeta je na nižem nivou u odnosu na 2019. godinu. U odnosu na ukupan broj predmeta u 2020. godini, procenat neriješenih predmeta kod organa na centralnom nivou je 4,01%, dok je na lokalnom nivou taj procenat znatno veći i iznosi 15,51%. Na efikasnost rada administracije nesporno je uticala epidemija izazvana Covid19, ali i drugi faktori koji zahtijevaju preduzimanje mjera u cilju unapređenja **efikasnosti rada organa u rješavanju upravnih stvari**. Dobar pokazatelj je da je mali procenat izjavljenih žalbi protiv odluka javnopravnih organa, u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta u 2020. godini (procenat izjavljenih žalbi na centralnom nivou je 0,62%, dok je na lokalnom nivou taj procenat 0,88%). Procenat poništenih prvostepenih rješenja od strane drugostepenih organa na centralnom nivou je 52,06%, što je znatno više u odnosu na prošli izvještajni period (22,73%). Za razliku od centralnog nivoa, procenat odbijenih žalbi (40,02%) i usvojenih kada je predmet vraćen na ponovno odlučivanje (39,39%) je približno isti na lokalnom nivou.

Kod organa centralnog nivoa povećan je procenat podnijetih tužbi Upravnom sudu i iznosi 31,88%, dok je u prošlom izvještajnom periodu, taj procenat iznosio 28%. Za razliku od centralnog nivoa, kod organa na lokalnom nivou procenat podnijetih tužbi u odnosu na broj riješenih predmeta je 21,75%, što je značajno smanjenje u odnosu na komparativni period, kada je taj procenat iznosio 56%. U postupku preispitivanja zakonitosti odluka organa od strane Upravnog suda**,** povećan je procenat poništenih rješenja. U odnosu na ukupan broj odluka Upravnog suda Crne Gore, procenat poništenih rješenja na centralnom nivou povećan je na 32,15%, dok je u periodu 01.01.2019-31.12.2019. bio 23%, dok je na lokalnom nivou procenat znatno veći i to 53,46%, dok je u taj procenat u prethodnom izvještajnom periodu bio 28,49%.

Takodje, prema Izvještaju o postupanju u upravnim stvarima za 2019. godinu, nadležna upravna inpekcija je ukazala da **organi u dovoljnoj mjeri međusobno ne razmjenjuju podatke iz službenih evidencija, što je zakonska obaveza**. Ovakvo postupanje organa utiče nepovoljno na efikasnost i ekonomičnost postupka, a time i na mogućnost da stranke i drugi učesnici u upravnom postupku lakše i efikasnije ostvare prava i pravne interese sa manje troškova. Drugim riječima, iako **ZUP promoviše visoke standarde u upravnom postupanju, ovi principi se često ne primjenjuju u praksi**. Sličan nalaz postoji u Komparativnoj studiji o pružanju usluga Regionalne škole za državnu upravu, [[48]](#footnote-48) da postojeći strateški i pravni okvir pružaju dobru osnovu za politiku pružanja usluga okrenutu ka krajnjim korisnicima, ali da potpuna implementacija strateškog i pravnog okvira jos uvek nije postignuta. Navodi se da iako je ZUP uveo obaveznu razmijenu podataka javnopravnih organa i princip samo jednog podnošenja podataka državi, nema kaznenih odredaba koji bi sprečili suprotno ponašanje, što u praksi rezultira čestim podnošenjem dokumenta od strane građana u papirnoj formi iako te podatke javnopravni organi već posjeduju.

Nemam pristup kako bih to mogla elektronski da uradim. Kad se žalim i pozovem opštinu, onda mi kažu “ponesite lično”. A onda kad pođem lično, naiđem na neljubaznost radnica koje rade na šalteru i pitaju me “zašto ste ovo donijeli? Mogli ste preko sajta

Učesnik Fokus grupe

**Percepciju vremena potrebnog da se dobije informacija iz javnog sektora**, građani Crne Gore u 2021. godini ocjenjuju: 14% vrlo loše, 33% loše prema nalazima Balkan Barometra za 2021. godinu, što predstavlja pogoršanje u odnosu na 2020. godinu gde je 9% ocijenilo sa vrlo loše, a 20% loše ili u odnosu na 2019. godinu gde je 4% ocijenilo sa vrlo loše, a 23% loše.[[49]](#footnote-49) Sličnu percepciju imaju i za tretman od strane javnih organa (12% vrlo loš – 29% loš u 2020. godini, 7% vrlo loš – 14% loš u 2020. godini, odnosno 6% vrlo loš – 21% loš u 2019. godini).

Na osnovu **istraživanja stepena zadovoljstva korisnika javnim uslugama u odabranim institucijama** Crne Gore (Ministarstvu unutršnjih poslova, Upravi prihoda i carina, Upravi za katastar i državnu imovinu, Opštini Podgorica i Opštini Bijelo Polje), a koje je sprovelo Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija u saradnji sa UNDP-om, konstatovano je da veoma mali broj građana uslugu realizuje prilikom prvog odlaska u instituciju i da su u prosjeku više od jednog puta posjetili insituciju kako bi realizovali uslugu; da su građani upoznati sa visinom takse koju treba da plate prilikom realizacije usluge zbog koje dolaze, da se u pogledu vremena za realizaciju usluge u prosjeku čeka od 2,2 dana do 14 dana zavisno od institucije i usluge; većina ispitanika se izjasnilo da bi koristili online usluge izdavanja dokumenata ukoliko bi bile dostupne. Dodatno, kao glavne izvore informisanja, ispitanici/e su naveli: samu instituciju; zatim druge ljude (prijatelje, rođake, itd.), i na trećem mjestu informisali su se putem internet portala ili putem zvanične web stranice institucije.

Imam nesigurnost da li će neko online nešto da vidi i poslije koliko vremena će da odgovori. Valjalo bi da funkcioniše i jedno i drugo, online i offline - šalteri

Učesnik Fokus grupe

Dodatno, **ne postoji pregled svih upravnih usluga koji se pružaju građanima** na centralnom nivou, ko su davaoci usluga, ne postoji pregled podataka se koriste za pružanje usluga, kao ni podaci koji korisnici usluga moraju da podnesu sami državi. Stoga je teško planirati sistemske napore na modernizaciji pružanja usluga, prepoznati usluge koje bi prioritetno trebalo biti pretvorene u elektronske usluge, kao i identifikovati koje bi se usluge mogle spojiti s drugim uslugama i upravljati njima kao životnim događajima, umjesto odvojenih pojedinačnih usluga (npr. rođenje djeteta). Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija svake godine prati implementaciju Zakona o upravnom postupku, ali izvještaji se fokusiraju na pružanje usluga na institucionalnom nivou, a ne na nivou pojedinačnih usluga. Stoga nije moguće utvrditi koje institucije tačno imaju problema s poštovanjem zakonskih rokova, koje institucije imaju veliki broj žalbi, uključujući i broj uspješnih žalbi i razloge za uspješne žalbe. Pored toga, **ne postoji sistemsko mjerenje zadovoljstva korisnika javnih usluga**, što bi moglo pružiti povratne informacije na osnovu kojih bi trebalo preduzeti mjere na unapređenju pružanja usluga, odnosno aspekata pružanja usluga koji zahtijevaju adresiranje prije svih ostalih koraka.

Dodatni izazov je **nepostojanje metoda upravljanja kvalitetom u organima javne uprave**. U Crnoj Gori nije uveden neki od međunarodno priznatih metoda za upravljanje kvalitetom u oblasti pružanja usluga niti procesa rada. Ovo ukazuje na činjenicu da se nijedan organ javne uprave u okviru obavljanja procesa rada ne koristi alate za upravljanjem kvalitetom koji su već u upotrebi (CAF, EFQM, ISO, nacionalni standardi...).

* ***Nema potpune elektronske razmjene podataka (nema pune integracije Portala e-uprave, sistema za elektronsko upravljanje dokumentima, sistema za elektronsko plaćanje i sistema za elektronsku identifikaciju i autentifikaciju), pa posledično nema/nedovoljan broj je elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti***

**Portal eUprave** [**https://www.euprava.me/**](https://www.euprava.me/)kreiran je 2011. godine i zaostaje za savremenim trendovima, kako u tehnološkom smislu tako i dobrom korisničkom iskustvu. Trenutno postoji 524 elektronske usluge, od čega je 157 se nalazi na nivou 3.[[50]](#footnote-50) Dvije usluge su u potpunosti na nivou 4 (zahtjev za studentski kredit i stručno osposobljavanje), što je takođe navedeno u regionalnom istraživanju ReSPA.[[51]](#footnote-51) Iako je evidentan porast broja dostupnih usluga na Portalu, prema istraživanju koje je Institut Alternativa sproveo u okviru projekta WEBER, samo trećina crnogorskih građana upoznata je sa time da su usluge koje pruža crnogorska uprava dostupne u elektronskom formatu, dok je svega 7% ispitanika koristilo Portal eUprave.

MJUDDM je u cilju sagledavanja stepena korišćenja e-usluga sprovelo 2019. godine istraživanje[[52]](#footnote-52) sa ključnim nalazima:

* Preko polovine građana koji su čuli za eUsluge javne administracije **nije ih koristilo** ni jednom u prethodne dvije godine, oko 20% navodi da ih je koristilo rijetko, dok ih je isto toliko koristilo povremeno ili često
* Preko tri četvrtine građana Crne Gore **nije informisano** o e-uslugama javne administracije
* Za razliku od građana, preduzeća su informisanija kada su u pitanju dostupnost i način korišćenja eUsluga javne administracije – blizu 90% privrednika ocjenjuje da je njihovo preduzeće uglavnom ili u potpunosti informisano o eUslugama namenjenim privredi.

Prema izvještaju o postupanju u upravnim stvarima za 2019. godinu,[[53]](#footnote-53) u javnopravnim organima nije u dovoljnoj mjeri zaživjela **elektronska komunikacija između organa i stranaka,** na koji način bi se stvorio pravni ambijent za jednostavniju, bržu i efikasniju komunikaciju građana i uprave.

Procesi modernizacije javne uprave neminovno su donijeli sa sobom neophodnost digitalizacije internih procesa rada, kao i stvaranje servisno orijentisanih digitalnih rješenja koja služe građanima i privredi. To je dovelo do činjenice da, samo **u organima državne uprave, postoji više od 100 informacionih sistema (IS**) od kojih nisu svi međusobno usklađeni. Postoji tendencija rasta broja informacionih sistema u javnoj upravi, što je neminovno stvorilo potrebu za uspostavljanjem IT revizije u okviru javne uprave. Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru[[54]](#footnote-54) u MJUDDM formirana je posebna organizaciona jedinica za reviziju informacionih sistema. Sa druge strane Zakon o elektronskoj upravi prepoznao je ulogu revizije IS u organima državne uprave što daje dodatnu obavezu da se ova specifična vrsta unutrašnje revizije ojača i pozicionira u javnom sektoru. Krajnji cilj ove revizije je pružanje podrška procesima digitalizacije u javnom sektoru, kako bi se kroz proces uvjeravanja i savjetodavnu aktivnost, unaprijedio proces upravljanja i upotrebe informacionih sistema, a samim tim i proces sveobuhvatnog upravljanja u organima. Trenutno ne postoji centralizovani IS koji bi bio podrška radu unutrašnje revizije koji bi omogućio svim unutrašnjim revizorima, kao i Direkciji za harmonizaciju unutrašnje revizije, evidentiranje, izvještavanje i monitoring svih procesa u radu unutrašnje revizije.

* **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STRATEŠKOG CILJA 2.**

U Tabeli 2. primjetan je veliki interes svih relevantnih učesnika. Naime, Vlada Crne Gore, ministarstva, kao donosioci odluka imaju veliki uticaj i interes na kreiranje usluga sa građanima i za građane. Da bi do ovoga došlo, neophodno je takođe potrebe prikazati oficijalnim statistiškim podacima od strane MONSTAT-a. Takođe, međunarodne organizacije – EK, DEU, SIGMA, OECD, UNDP posmatraju se kao najvažniji partneri među kojima je neophodna konstantna saradnja. Svakako veoma važan partner u digitalizaciji usluga je i Poslovna zajednica, posebno IT klaster iste. Akademska zajednica svojim stavovima i rješenjima definišu dalje pravce razvoja, ali im uticaj/snaga izostaju.

INTERES

UTICAJ/SNAGA

*Grafik: Analiza zainteresovanih strana Strateškog cilja Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave*

* **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA**

#### OPERATIVNI CILJ 2.1. Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženim uslugama

Fokus je na preduzimanju mjera u cilju unapređenja **efikasnosti rada organa u rješavanju upravnih** predmeta i puna primjena **zakonske obaveze organa da razmenjuju podatke iz službenih evidencija, kako bi se poboljšala efikasnost i ekonomičnost postupka** i mogućnost da stranke u upravnom postupku lakše i efikasnije ostvare prava i pravne interese sa manje troškova.

Prioritet je uvesti **sistemsko mjerenje zadovoljstva korisnika javnih usluga**, kako bi se dobile povratne informacije na osnovu kojih bi bilo moguće preduzeti mjere na unapređenju pružanja usluga i uspostaviti sistem **upravljanja kvalitetom** institucija i procesa, koje za svoj krajnji rezultat ima poboljšanje kvaliteta pružene usluge krajnjim korisnicima i optimizaciju procesa u organima. Standardizacijom procesa rada u čitavoj javnoj upravi, uspostavljanjem kataloga usluga i knjige administrativnih procedura, nastaviće se sa razvojem e-servisa za ključne životne događaje za potrebe građana i privrede, simplifikujući birokratske i duge procedure.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 2.1** | **Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Pilot institucije u kojima je izvršeno mapiranje procesa u cilju optimizacije unutrašnjih procesa i kvaliteta pružene usluge | | 0 | 5 | 15 |
| Zadovoljstvo građana javnim uslugama (Balkan barometar)[[55]](#footnote-55) | | 3,3 | 3,5 | 3,7 |
| % upravnih akata poništen od strane Upravnog suda | | 20,33% | 20% | 18% |

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

Digitalom transformacijom javne uprave unaprijediće se dostupnost i kvalitet javnih usluga, smanjiti čekanje u redovima, smanjiti troškovi i obezbijediti lakoća poslovanja za privredne subjekte. Potrebno je stvoriti ambijent za jednostavniju, bržu i efikasniju komunikaciju građana i uprave uz stalnu promociju **elektronske komunikacije između organa i stranaka.**

Prioritet će biti na **unapređenju i promociji Portala eUprave**, razvoju **novih e-usluga**, uvođenju **potpuno digitalnih usluga** – bez papira za ključne životne događaje (eRođenje, eStudent, eUpis…), unapređenju Portala u dijelu sistema **za e-plaćanje, e-autentifikacija i e-indentifikacija** korisnika. Uvođenje poptupno digitalnih usluga ( po metodologiji eGov benchmark) ima jasno definisane oblasti kao što su: Porodica, Studiranje, Zdravlje, Transport itd. Shodno metodologiji se ocjenjuje nivo zrelosti usluga iz navedenih oblasti i istraživanjem se upoređuju rezultati zemalja članica navedene metodologije. U trenutnoj metodologiji Benchmark ima preko 100 usluga, a odabir će posmatrati samo one usluge koje su od velikog značaja za građane i privredu, imaju visoku frekventnost upotrebe i veliki impact na građane i privredu.

Cilj je da se svi nastali **informacioni sistemi usklade** kako bi mogli biti interoperabilni kao i da se **uspostavi puna elektronska razmjena podataka između registara.** Potrebno je povezati JLS na Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP) – Goverment Service Bus.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 2.2.** | **Puna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Broj digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu iz oblasti definisanih shodno EU metodologiji „eGoverment benchmark „[[56]](#footnote-56) | | 0 (2020) | 10 digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu | 20 digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu |
| % elektronski podnešenih zahtjeva u odnosu na ukupan broj podnešenih zahtjeva od strane korisnika za korišćenje pilot usluge[[57]](#footnote-57) | | 0 | 15% po pilot usluzi | 45% po pilot usluzi |
| Broj registara iz metaregistra među kojima se elektronskih razmjena između | | 8 (2021) | 30 | 50 |
| Broj opština koje razmjenjuju podatke preko JSERP | | 1 (2021) | 10 | Sve JLS |

## **3. PROFESIONALNA JAVNA ADMINISTRACIJA**

* **STRATEŠKI CILJ**

Kompententni i zadovoljni službenici su osnova profesionalne javne uprave. Motivisan službenik je zadovoljan službenik. Briga o zaposlenima kroz brigu o zadovoljstvu na radnom mjestu, dodatnom stručnom osposobljavanju i usavršavanju, doprinosi boljim rezultatima u okviru radnog mjesta i u postizanju ciljeva organizacije u cjelini. Praćenjem rada službenika, prate se njegovi rezultati, njegov napredak ali i identifikuju potrebe za dalje osposobljavanje, usavršavanje i razvoj. Ambijent za rad profesionalnih i kompetentnih zaposlenih u javnoj upravi podrazumeva:

* + Jednak položaj svih zaposlenih koji se finansiraju iz Budžeta,
  + Pravedan i konkurentan sistem zarada u JU,
  + Praćenje rada zaposlenih, konstantan profesionalni razvoj u skladu sa opisom posla, učinkovito ocjenjivanje povezano sa napredovanjem, nagrađivanjem, stručnim usavršavanjem,
  + Stvaranje efikasnog sistema planiranja i zapošljavanja u javnoj upravi na osnovu identifikovanih potreba i sinhronizovanom izradom kadrovskog plana i Budžeta,
  + Digitalizaciju u oblasti službeničkog sistema: digitalizaciju procesa koji bi se implementirali samo kroz kadrovski informacioni sistem: kadrovski plan, obuke, ocjenjivanje, godišnji odmori itd, kao i digitalizaciju faza upravljanja ljudskim resursima: eZapošljavanja, eUčenja, eOcjenjivanja
  + Ažurnu Centralnu kadrovsku evidenciju,
  + Optimizaciju procesa i zaposlenih unutar organa, na osnovu funkcionalnih analiza za kompletnu javnu upravu.

**STRATEŠKI CILJ SE OSTVARUJE KROZ SLEDEĆE OPERATIVNE CILJEVE:**

* Efikasan sistem planiranja na osnovu identifikovanih potreba, unaprjeđenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema;
* Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem napredovanja i nagrađivanja na osnovu praćenja rezultata rada, ocjenjivanja i stalnog usavršavanja;
* Optimalna i efikasna javna administracija.
* **STANJE U OBLASTI**

Zaključno sa decembrom 2020. godine ukupan broj zaposlenih na centralnom nivou je 42.439 lica, a na lokalnom 13.235 lica, što ukupno čini **55.674 zaposlenih na nivou javne uprave**. Na zaposlene u javnoj upravi primenjuju se odredbe različitih zakona: oko **14.500 zaposlenih** ostvaruje prava **po Zakonu o državnim službenicima** i namještenicima, a preko **43.400 po Zakonu o radu**.

**Zakon o državnim službenicima i namještenicima**[[58]](#footnote-58) donio je niz novih rješenja koja imaju za cilj veću profesionalizaciju javne uprave, unaprijeđen je institut stručnog usavršavanja službenika, unaprijeđena je transparentnost procesa zapošljavanja, kao i napredovanje u skladu sa zaslugama. Nova rješenja omogućavaju da ključne pozicije u državnim organima zauzimaju službenici čiji integritet, kompetencije i znanja garantuju ostvarivanje zacrtanih strateških ciljeva Vlade i efikasno ostvarivanje prava građana. Međutim, i pored toga što Zakon ovo omogućava, određeni instituti nisu zaživjeli ili nisu do kraja realizovani.

Uprava za kadrove vodi **Kadrovski informacioni sistem (KIS),** **u okviru kog se nalazi Centralna kadrovska evidencija (CKE)**. Radi se o informacionom sistemu koji trenutno obuhvata nekoliko modula i to: upravljanje dosijeima državnih službenika i namještenika, modul za obuku zaposlenih kojima se omogućava online prijavljivanje zaposlenih za različite programe obuka, modul kadrovskog planiranja i module evidencije internog tržišta rada. Takođe, Uprava za kadrove je kreirala portal „Moj personalni dosije“ preko kojeg svaki državni službenik i namještenik može komunicirati sa osobom zaduženom za kadrovske poslove u tom državnom organu. Svaki zaposleni može imati uvid u svoje podatke uz mogućnost korekcije pojedinačnih podataka.

U prethodnom periodu, a u cilju **optimizacije broja zaposlenih u javnoj upravi**, u okviru aktivnosti: “Snažne institucije u funkciji moderne javne uprave”, Svjetska banka je pripremila funkcionalnu analizu Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove, koja je poslužila kao osnov i primjer za izradu funkcionalnih analiza na nivou ostalih resora u cilju optimizacije broja zaposlenih. Medjutim, dalje nije urađena sveobuhvatna analiza funkcionalnosti sistema javne uprave u Crnoj Gori.

Što se tiče broja zaposlenih, u skladu sa podacima dobijenim iz Ministarstva finansija i socijalnog staranja (MFSS), ukupan broj zaposlenih u javnoj upravi na centralnom nivou u avgustu 2021. iznosi 42.439 zaposlenih, a tokom posljednje tri godine rastao je na sledeći način:

U cilju davanja komparativnih podataka sa rastom zarada[[59]](#footnote-59) u javnom sektoru, podaci su sledeći:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Ukupan fond bruto zarada na nivou opšte države (centralni+lokalni nivo) u prethodne 3 godine** | | |
| 2018. | 507,5 mil. € | 10,9% BDP-a |
| 2019. | 524,6 mil. € | 10,6% BDP-a |
| 2020. | 548,8 mil. € | 13,1% BDP-a |

Na centralnom nivou u periodu od 2018. do 2020. godine, do najvećeg povećanja broja zaposlenih u odnosu na početnu vrijednosti (definisanu u decembru 2017. godine), došlo je u najvećim sektorima – prosvjeti, zdravstvu i unutrašnjim poslovima, dok je do najvećeg smanjenja broja zaposlenih došlo u sektorima odbrane, rada i socijalnog staranja i poljoprivrede i ruralnog razvoja. Tokom sprovođenja Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, u sektoru prosvjete je došlo do povećanja broja zaposlenih za 1.365, u sektoru zdravstva za 855, a u sektoru unutrašnjih poslova za 273.[[60]](#footnote-60)

Istovremeno, uprkos finansijskoj situaciji i inicijativi Vlade za optimizaciju, broj zaposlenih u lokalnim upravama povećao se za 8 % (sa 12.174 zaposlenih u 2017. godine na 13.235 zaposlenih u 2020. godini).[[61]](#footnote-61) Podaci iz Izvještaja o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020. za 2020. godinu ukazuju da je tokom 2020. godine došlo je do značajnog povećanja broja zaposlenih i angažovanih lica u javnoj upravi, posebno u drugoj polovini godine (na lokalnom nivou zaposleno je i angažovano 189 lica u navedenom periodu). Dodatno, identifikovan je nedostatak pravovremenog finansijskog nadzora budžetske inspekcije nad radom JLS.

U sljedećoj tabeli dati su podaci o izdacima za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca u lokalnim samoupravama:

|  |  |
| --- | --- |
| Godina | Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca u mil. € |
| 2018 | 47,72 |
| 2019 | 51,69 |
| 2020 | 49,69 |

*Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja*

Posljedica [rasta broja lokalnih javnih službi](#_OPERATIVNI_CILJ_1.1.) je **rast troškova za ljudske resurse** u javnoj upravi i **povećanje njihovog procentualnog učešća u tekućem budžetu i na centralnom i na lokalnom nivou**, bez i nužnog poboljšanja u pružanju javnih usluga građanima. U najvećem broju slučajeva se u budžetima lokalnih uprava, putem transfera, obezbjeđuju sredstva novoosnovanim privrednim društvima za izmirivanje tekućih rashoda (troškova zarada, troškova električne energije, troškova tekućeg održavanja i ostalih tekućih rashoda). Lokalne samouprave su u 2016. godini godišnje trošile 45 miliona za zarade zaposlenih, dok je u 2019. godini na nivou svih lokalnih uprava potrošeno € 51,7 miliona, a za 2020. godinu je planirano € 58,8 miliona. Ovaj period je obilježio i rast izdataka za ugovore o djelu, ugovore o privremenim i povremenim poslovima.

* **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI**
* ***Ograničen učinak planiranja na stvarno zapošljavanje***

Prema ocjeni Svjetske banke, ograničen napredak u sprovođenju Plana optimizacije javne uprave[[62]](#footnote-62) rezultirao je **povećanjem broja zaposlenih i shodno tome, većim izdacima za zarade** tokom 2018. i 2019. godine. Ovo je posebno važno jer visoki izdaci za zarade u javnom sektoru smanjuju fiskalni prostor za kapitalne investicije, socijalna davanja, kao i za smanjenje duga, koji je usljed krize izazvane pandemijom Covid19 porastao na 104,2% u 2020. godini. Međutim, ono što prema ocjeni Svjetske banke uslovljava visoke izdatke za zarade u javnom sektoru, nisu visoke plate zaposlenih, koje su, za razliku od drugih zemalja regiona, na nivou zarada u privatnom sektoru. U pitanju je relativno visok broj zaposlenih, koji je veći od svih zemalja Zapadnog Balkana osim Kosova, kao i od prosjeka OECD zemalja.[[63]](#footnote-63) Poseban problem je **povećanje ugovora o djelu, privremenim i povremenim poslovima** (tokom 2020. godine, na centralnom nivou, postojao je neto efekat povećanja od 1.308 ugovora o djelu i neto efekat povećanja broja ugovora o privremenim i povremenim poslovima za 151. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima ostaju dominantan institut angažovanja na lokalnom nivou: u 2020. godini, zaključeno je 2.453 ugovora o djelu, a isteklo je 1.928 ugovora o djelu. Takođe, u 2020. godini, zaključeno je 840 ugovora o privremenim i povremenim poslovima u JLS, da bi na kraju godine na snazi bilo 365 ugovora o privremenim i povremenim poslovima u JLS).[[64]](#footnote-64)

Ne postoji metodologija za obračun obezbijeđenosti budžetskih sredstava od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja kojom bi bile propisane procjene dugoročnog uticaja novih zapošljavanja na budžet. Ne postoje sistemske kontrole u procesu ponovnog zapošljavanja, koje bi spriječile da zaposleni koji dobije otpreminu (na osnovu sporazuma o prestanku radnog odnosa) može opet naći zaposlenje u javnom sektoru prije isteka roka od 5 godina odnosno povraćaja dobijenog novca.

Ima previše radnika koji nemaju bitne funkcije. Neracionalno se troše resursi na zapošljavanje viška radne snage u pojedinim institucijama.

Učesnik Fokus grupe

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 i socijalnog staranja ne posjeduje sve informacije značajne za odlučivanje o broju i vrijednosti ugovora na određeno** (o djelu i o privremenim i povremenim poslovima) koji se žele potpisati.

Postoji **ograničen učinak kadrovskih planova/planiranja na stvarno zapošljavanje**.[[65]](#footnote-65) Kadrovski planovi se ne pripremaju paralelno sa nacrtom budžeta, rade se bez jasnog sagledavanja potreba koje su realizovane i budućih potreba za planiranjem i zapošljavanjem.[[66]](#footnote-66) Postoji ograničen kapacitet u institucijama u pogledu formiranja jedinica za upravljanje ljudskim resursima.

* ***Nedostatak konkurencije pri zapošljavanju***

Prosječan **broj prijavljenih kandidata na oglase je i dalje mali ili nepostojeći za specijalizovane poslove** (u oblasti arhitekture, građevine, hidrotehnike, geodezije, medicine). Tokom 2021. prisutan je trend rasta tj. zainteresovanosti lica za visoko rukovodni kadat i starješine organa, kao npr. za javni konkurs Direktora Uprave policije prijavilo se 19 kandidata, Predsjednika Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki 7, Direktora Fonda Zdravlja 4, te za 8 pozicija Generalnih direktora u Ministarstvo za kapitalne investicije prijavilo se 36 kandidata.

**Koeficijenti za zarade takođe nisu primamljivi** za lica koja su završili fakultete za specijalizovane oblasti, koji su više isplativi van državnog sektora.

Svi problemi se svode na profesionalne pojedince u javnoj upravi i njihovoj edukaciji. Planiranje i angažovanje kadrova mora biti jedan podcilj, dok drugi treba biti evaluacija znanja i vještina, kao i njihovo unaprijeđenje. U državnoj upravi nema mjesta ugovorima o djelu. Principi javne uprave su uslovljeni zaštićenom pozicijom iz razloga što državni službenik mora biti profesionalan, nepristrasan, u službi svih građana. Ne možemo praviti dugoročna riješenja, ako ne obezbijedimo da kadrovi budu nezavisni i kompetentni. Fokus treba biti na edukaciji, ne samo kadrova, već i građana. Potrebno je informisati građane o dostupnim javnim uslugama i edukovati ih o načinima njihovog korišćenja.

Učesnik Fokus grupe

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Prosječan broj kandidata po upražnjenom radnom mjestu | | Procenat upražnjenih radnih mjesta koja su popunjena | |
| 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| po internim oglasima | 1,21 | 1,12 | 29% | 22% |
| po javnim oglasima | 4,39 | 4,94 | 93% | 88% |
| po javnim konkursima | 1,38 | 2,14 | 100% | 100% |
| *Tabela je preuzeta iz „Analize stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima“, Uprava za kadrove, jun 2021. godine* | | | | |

**Procedure zapošljavanja duge**, uglavnom usljed činjenice da se odluka o izboru mora dostaviti svim prijavljenim kandidatima (u skladu sa odredbama ZUP-a) od kog trenutka teče rok za žalbu.[[67]](#footnote-67) **Ne postoji mogućnost elektronske prijave kandidata na oglase i konkurse** čime bi se kandidatima omogućio jednostavniji pristup prijavi i podnošenju potrebne dokumentacije. Ipak, važećim Zakonom o državnim službenicima uveden je i sistem elektronskog testiranja kandidata pri čemu se kandidati testiraju pod šifrom, a svaki kandidat dobija test iste težine kako bi se obezbijedila objektivnost i transparentnost u ovom dijelu postupka selekcije. Važeći Zakon o državnim službenicima i namještenicima[[68]](#footnote-68) u članu 46. propisuje provjeru znanja, vještina i kompetencija za sve kategorije državnih službenika dok se u praksi u postupcima popune radnih mjesta, kompetencije trenutno provjeravaju samo za visoko-rukovodni kadar i starješine organa, ali ne i za ostale kategorije državnih službenika.

Prema istraživanjima javnog mnjenja, koja se sprovode za potrebe Instituta alternativa, crnogorski građani iz godine u godinu nemaju povoljne percepcije o integritetu zapošljavanja u javnoj upravi. Najveći udio građana Crne Gore smatra političke veze ključnim faktorom zapošljavanja u javnoj upravi (43%), a svaki četvrti vidi prijateljske/rodbinske veze (24%), odnosno obrazovanje, sposobnost i iskustvo kandidata (24%) kao ključne[[69]](#footnote-69).

* ***Neažuran Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resirsima (KIS)***

Dodatni problem je **neaužurnost Centralne kadrovske evidencije (CKE) odnosno Kadrovskog informacionog sistema (KIS),** kao jedinog digitalnog alata u oblasti upravljanja ljudskim resursima **i neuvezanost KIS sa drugim evidencijama o zaposlenima u državnim organima**.

Iako je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisano da je KIS uvezana sa sistemom zarada, taj postupak još uvijek nije u potpunosti sproveden (u novembru 2020. godine KIS je povezana sa informacionim sistemom za obračun zarada, a prvi pilot obračuna zarada na osnovu podataka iz KIS je pokrenut tokom juna 2021. godine).

Takođe, organi još uvijek ne unose potpune podatke i ne ažuriraju ih u KIS. Razlog trenutne neažurnosti podataka je dominantno u ljudskom faktoru tj. nepravovremenom unosu i (ne) ažuriranju podataka, te činjenici da državni organi nemaju službenike koji su specijalizovani za oblast ljudskih resursa. Iz ovog razloga prikupljanje podataka o broju zaposlenih na nivou javnog sektora je sporo i neefiksano, tačnost podataka nije moguće sa sigurnošću utvrditi, drugi podaci o zaposlenima koji su od značaja za kadrovsku politiku nisu dostupni na jednom mjestu. Podaci sa kojima raspolaže Uprava za kadrove, kroz KIS, u pogledu broja zaposlenih nijesu podudarni sa podacima sa kojima raspolaže Ministarstvo finansija i socijalnog staranja u odnosu na istu kategoriju subjekata. Naime, prema evidencijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja ukupan broj zaposlenih u ovoj kategoriji je 17.888, dok je prema KIS ukupan broj zaposlenih 14.505 što je posljedica neaužurnosti od strane ovlašćenih lica za unos podataka u KIS, neuvezanosti, kao i različitog obuhvata evidencije sistema u ove dvije institucije, tj. neuparivanja podataka iz evidencija.[[70]](#footnote-70)

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. Proces prijavljivanja za slobodna radna mjesta da je online i da prvo priloži skenirana dokumentacija, a kasnije originalna ako budete odabrani. Ljudi koji idu u penziju – kad krene da ide u penziju, ustanovi tek tada da mu nije upisan staž. Da, recimo, postoji da možete sa jmbg da provjerite da li vam je regularno upisan staž i plaćene sve obaveze od strane poslodavaca.

Učesnik Fokus grupe

**KIS nije potpun u obuhvatu** i ne sadrži podatke o zaposlenima u cijelom javnom sektoru o zaposlenima na centralnom i lokalnom nivou, javnim ustanovama, ni regulatornim agencijama) kao ni o „tipovima“ ugovora. Podaci o internom tržištu rada koji bi dozvolili procjenu troškova i efekata različitih horizontalnih mjera nisu obezbijeđeni. Uvezivanje kadrovske evidencije lokalnih službenika i namještenika i evidencija lokalnog internog tržišta rada sa kadrovskim informacionim sistemom na centralnom nivou još uvijek nije omogućeno. Iako u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, organi lokalne uprave su u obavezi da dostavljaju podatke u CKE, platforma CKE još uvijek nije tehnički osposobljena za potrebe jedinica lokalne uprave, što onemogućava vođenje odgovarajućih evidencija na lokalnom nivou.

* ***Ograničene mogućnosti za napredovanje***

Podaci dostavljeni od strane državnih organa pokazuju da je najveći broj službenika i namještenika ocijenjen najboljom ocjenom, kako u 2018, tako i u 2019. godini. Naime, ocjenom “Ističe se” ocijenjeno je 72.7% službenika u 2018, odnosno 73.4% službenika u 2019. godini. Broj službenika koji je ocijenjen ocjenom “Ne zadovoljava” je neznatno porastao – sa 0.06% u 2018. godini na 0.2% u 2019. godini, dok je broj službenika koji je dobio ocjenu “Dobar” neznatno smanjen sa 27.2% u 2018. godini na 26.4% u 2019. godini. Međutim, s obzirom na veliki broj zaposlenih koji dobijaju ocjenu „ističe se“ postavlja se pitanje u kojoj mjeri zaposleni mogu biti ravnopravno nagrađeni na osnovu rezultata procesa ocjenjivanja kroz predviđene zakonske mjere raspoređivanja u više zvanje i dobijanja varijabilnog dijela zarade za izuzetne rezultate.[[71]](#footnote-71)

Treba uzeti podatke o tome kako su na kraju godine ocijenjivani službenici. Svi imaju najbolje ocjene. Po internim procjenama imamo idealne kadrove. Ali u praksi je stanje potpuno drugačije.

Učesnik Fokus grupe

Dodatno, ograničene su mogućnosti za napredovanje gde **sistem zarada i nagrađivanja nije povezan sa radnim učinkom** državnih službenika i namještenika. Sistem nagrađivanja državnog službenika, odnosno namještenika, prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, ne sadrži materijalni oblik nagrađivanja već se državni službenik „nagrađuje“ na osnovu najbolje ocjene tako što se može rasporediti u više zvanje ako je u prethodnoj godini ostvario najbolju ocjenu. Međutim, **ocjenjivanje službenika nije adekvatno uvezano sa kretanjem u službi** i nagrađivanjem, a Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru nije adekvatno i pravično uredio nivoe zarada za različita zanimanja u javnom sektoru, tj. **koeficijenti zarada nijesu srazmjerno raspoređeni** u odnosu na značaj zvanja. Sa navedenih razloga, dobijanje najviše ocjene i napredovanje u više zvanje ne donose adekvatnu satisfakciju službenicima kao priznanje za izuzetno zalaganje, što za posledicu može imati demotivisanost, nižu produktivnost i učinak službenika**.**

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

Učesnik Fokus grupe

Fokus grupe[[72]](#footnote-72) ukazale su na prikrivenu diskriminaciju koja postoji između službenika u agenciji i upravi. **Za iste vrste poslova postoje različite zarade**. Agencije i javna tijela imaju iste funkcije, a neproporcionalno nejednake plate. Agencije pružaju bolje uslove rada, a zahtijevaju manji obim posla.

* ***Nedovoljna primjena znanja stečenog na obukama***

U praksi **ciljane grupe zaposlenih ne dolaze na obuke**. N**e koristi se dovoljno sistem praćenja kvaliteta obuka,** kroz korišćenje znanja i vještina stečenih na obukama kasnije u praksi.

Zaposleni iz kategorije rukovodnog kadra i zaposleni koji po prvi put zasnivaju radni odnos u organu imaju pravo i obavezu da učestvuju na svim relevantnim obukama, međutim u praksi se to ne dešava.[[73]](#footnote-73) Rukovodioci ne doživljavaju obuku kao potrebu i posljedično ne daju podršku službenicima da se osposobljavaju i usavršavaju. Takođe, službenici koji se po prvi put zapošljavaju u organu se ne obučavaju i ne prati se adekvatno njihov rad.

Veliki broj službenika pohađa **obuke sa ciljem unaprjeđenja kompetencija** za obavljanje poslova radnog mjesta, ali u praksi nije poznato koliko su te obuke imale efekata u radu službenika. Uredba o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika i namještenika ne pruža adekvatan pravni okvir u sadržinskom smislu koji bi bio osnov za planiranje i vršenje stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika u smislu funkcionalne povezanosti i usklađenosti sa aktuelnim razvojnim putem Crne Gore. Takođe, ona ne precizira metodologiju za utvrđivanje potreba za stručnim usavršavanjem, kriterijume i mjerila za vrednovanje programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi, postupak evaluacije sprovedenih obuka, ne razrađuje kriterijume i postupak izbora trenera, predavača i naknade za obuke trenerima i predavačima-opšte i specifične programe obuka, mentorstvo i način rada mentora, način angažovanja i naknade realizatora i sprovodilaca akreditovanih programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi.

**Strateško planiranje obuka nije zastupljeno u organima,** tako da se službenici prijavljuju na već planirane obuke Uprave za kadrove. U državnim organima, uglavnom, ne postoje jedinice za upravljanje ljudskim resursima i službenici zaposleni na kadrovskim poslovima ne obavljaju ovu sistemsku funkciju na adekvatan način jer nije predviđena kao obaveza. Organi se oslanjaju na Upravu za kadrove i postupak koji ona sprovodi. Uglavnom organi koji imaju jedinice za upravljanje ljudskim resursima sprovode analizu i planiraju usavršavanje zaposlenih, ali se analiza ne sprovodi u istom periodu. Pojedinačni su primjeri onih koji su nakon postupka ocjenjivanja pripremili izvještaj o potrebama za daljim usavršavanjem zaposlenih.[[74]](#footnote-74)

Prema SIGMA procjeni iz 2021. godine, broj državnih službenika koji su pohađali obuku na centralnom nivou u 2020. godini iznosio je 2.134 zaposlenih, što je **obuhvat** od 27% državnih službenika na centralnom nivou[[75]](#footnote-75). Ipak, udio od 27% predstavlja pad u odnosu na 35% iz 2016. godine. Pored toga, **budžet UZK** za obuke na centralnom niovu iznosio je 360.​​000 EUR u 2020. godini i daleko **manje od 1% ukupnog budžeta za zarade** (što je minimalni zahtjev prema SIGMA principima). Ne postoji podatak o broju zaposlenih u drugim organima koji su pohađali obuke u organizaciji drugih provajdera obuke. Postoji mogućnost unosa ovih podataka u KIS-u ali organi ne unose ove podatke. Isto se odnosi i na budžet.

* ***Ograničeni kapaciteti za upravljanje ljudskim resursima***

**Jedinice za upravljanje ljudskim resursima (ULJR) su najčešće jedinice za pravne i opte poslove, a ne jedinice za upravljanje ljudskim resursima i stvaranje snažnog ljudskog resursa u upravi**. U sistemima gdje postoje jedinice za ULJR, njihov rad je usmjeren na pripremu pravnih akata – opštih i pojedinačnih, osiguranje zakonitosti u sferi radno-pravnih i državno-službeničkih odnosa i obavljanje administrativnih poslova.[[76]](#footnote-76) Ne postoji ni dovoljan broj jedinica za ljudske resurse kao posebnih organizacionih jedinica,[[77]](#footnote-77) kao ni službenika koji ove poslove obavljaju u okviru opštih i kadrovskih poslova. Ovakvo stanje se reflektuje na sve faze ciklusa upravljanja ljudskim resursima, uključujući i stručno usavršavanje, gde ako jedinice ne postoje, nema planiranja stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih u organu, odnosno ne postoji jasna veza između profesionalnog razvoja i praćenja radnog učinka zaposlenih.

**Ne postoji** **sistem kontinuiranog mjerenja zadovoljstva zaposlenih** sa ciljem unaprijeđenja učinka rada organa, kao i zadovoljstva i motivacije zaposlenih, pa poslijedično rukovodioci nemaju povratnu informaciju o nivou zadovoljstva, motivisanosti i ključnim problemima službenika, iz kog razloga nije moguće spriječiti odlazak najboljih i pratiti uspješnost reforme iz godine u godinu. SIGMA je pripremila Praktične smjernice za uvođenje anketa o mjerenju zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi Crne Gore, u skladu sa čim se planira mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima u odabranim “Pilot institucijama” (Uprava za kadrove, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Stručna služba Skupštine i opština Kolašin).

* ***Nedovoljno efikasan rad javne uprave***

Struktura i organizacija institucija u javnoj upravi nije praćena predhodno urađenim funkcionalnim analizama poslova, uključujući jasno mapiranje procesa rada i nadležnosti, identifikovanje broja zaposlenih i nivo opterećenosti na nivou organa, organizacionih jedinica i na nivou svakog zaposlenog. Nedostatkom potrebnih analiza rada organa, u institucijama javne uprave često je prisutna nesrazmjerna podjela rada po sektorima organa, preopterećenost rada pojedinih zaposlenih, što uzrokuje zaostatke u radu institucija. Neoptimalnom podjelom posla, šesta je percepcija javnosti da je javna uprava spora, previše birokratska, skupa i neadekvano organizovana, te na taj način neuklađena sa zahtjevima građana i privrede. Identifikovani su posebni izazovi u sektorima zdrastva, obrazovanja, vojske i policije na nivou strukture i efikasnosti rada u ovim kompleksnim sistemima. Nedostatak mape internih procesa rada i unapređenja istih kroz pojednostavljanje postupaka rada predstavlja osnovan izazov rad javne uprave. Javna uprava se i dalje bazira na postojanju tradicionalno birokratskog odnosa sa strankama, što dovodi do neefikasnosti i nepotrebne dugotrajnosti postupaka, čime se povećavaju troškovi ostvarivanja prava građana i drugih stranaka.

Postoje sistemske slabosti u pogledu zapošljavanja na određeno. Ne postoje jedinstvena pravila i procedure u pogledu angažovanja (izbora) lica putem ugovora, visine naknade, trajanja ugovora, izvještavanja o obavljenom poslu, potrebnih stručnih kvalifikacija i sl. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima se zaključuju i za radna mjesta koja su sistematizovana, suprotno ZDSiN-u. Ne postoji praksa pripreme izvještaja o izvršenom predmetu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Nije moguć uvid u preciznu analitiku ukupnih troškova za svrhe angažovanja po ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima. Izdaci po osnovu ugovora o djelu i privremenim i povremenim poslovima se evidentiraju na više različitih budžetskih pozicija. Ne postoje ni sveobuhvatne evidencije (baze podataka) ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima niti adekvatan nadzor i kontrola sprovođenja zaključenih ugovora od strane naručilaca, organa za čije je potrebe ugovor sklopljen.

Kadrovsko planiranje, zastupljeno u organima u skaldu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima predstvalja manji segment standardizovanog upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi. Nedostatak ovog mehanizma za sve institucije i zaposlene koji se finansiraju iz budžeta dovodi do konstantnog povećanja broja zaposlenih u javnoj upravi, kao i nedostatak elektronske jedinstvene evidencije o broju zaposlenih u javnoj upravi koji se finansiraju iz Budžeta.

* **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STRATEŠKOG CILJA 3.**

U matrici zainteresovanih strana za strateški cilj „Profesionalna javna administracija“ uočava veliki interes svih relevantnih učesnika. Naime, Vlada Crne Gore, MJUDDM, MFSS, kao donosioci odluka, kao i međunarodne organizacije – EU, SIGMA, OECD, UNDP, WB, ambasade posmatraju se kao najvažniji partneri među kojima je neophodna konstantna saradnja. Upravni sud, upravna inspekcija i Komisija za žalbe predstavljaju institucije koje svojim stavovima i rješenjima definišu dalje pravce razvoja profesionalne javne administracije. Veoma je važna saradnja sa svim ministarstvima i drugim organima uprave koji implementiraju institute iz ove oblasti i doprinose boljoj implementaciiji same Strategije.

INTERES

SNAGA/UTICAJ

*Grafik: Analiza zainteresovanih strana Strateškog cilja: Profesionalna javna administracija*

* **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA**

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

Kako bi se stvorila obaveza državnim organima da bolje, strateški planiraju zapošljavanje, **kadrovski plan, u narednom periodu, povezuje sa planiranjem Budžeta i** pregovorima koji se vode prilikom izrade Predloga zakona o budžetu. Uvezivanje kadrovskog plana sa CKE će omogućiti jednostavniju izradu ovog dokumenta, kao i bolje praćenje same realizacije kadrovskog plana državnog organa na dnevnom, nedeljnom, kvartalnom i godišnjem nivou. Ovakvo praćenje će omogućiti Upravi za kadrove, ali i državnim organima da prate stepen realizacije i popunjenosti radnih mjesta za godinu za koju se donosi kadrovski plan.

Posebnim propisima može se definisati obaveza izrade Kadrovskog plana po metodološkom pristupu koji primjenjuje Uprava za kadrove. Ovakav pristup bio bi koristan i za druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja u cilju boljeg planiranja i upravljanja kadrovima. U tom postupku Uprava za kadrove bi mogla pružiti i stručnu pomoć i podršku, a mogla bi biti zadužena i za praćenje izrade Kadrovskog plana, davanje mišljenja i vođenje evidencija o istima.

Kako bi KIS bio pravi alat za upravljanje ljudskim resursima potrebno je unaprijediti ovu platformu obrascima za određena tipska rješenja koja se odnose na radnopravni status zaposlenih i ostvarivanje prava zaposlenih (npr. obrazac rješenja o imenovanju, zasnivanju radnog osnosa, rasporedu, prestanku radnog odnosa, obrazac rješenja o godišnjem odmoru i sl.).[[78]](#footnote-78)

Jedinice lokalne samouprave nemaju jedinstveni kadrovski informacioni sistem i u tom smislu potrebno je nadograditi KIS sa jedinstvenim kadrovskim informacionim sistemom za njih. **Nadogradnjom Kadrovskog informacionog sistema** **za potrebe jedinica lokalne samouprave**,[[79]](#footnote-79) Uprava za kadrove će biti u mogućnosti da direktno pristupi informacijama za službenike i namještenike na centralnom i lokalnom nivou o licima koja će ostvariti pravo na otpremninu, te poštovati zakonsko ograničenje zapošljavanja u roku od 5 godina nakon isplate otpremnina.

Takođe, neophodno je uspostaviti **mehanizam praćenja unosa i ažurnosti podataka kadrovskog informacionog sistema,** kao platforme za efikasno kadrovsko planiranje. Osnovna prednost kadrovskog informacionog sistema ne ogleda se samo u digitalizaciji podataka o zaposlenima, već su koristi takvog sistema višestruke: olakšava proces kadrovskog planiranja, analitike, izvještavanja, kao i generalno upravljanje ljudskim resursima. Neophodno je uspostaviti mehanizme kontrole unosa i ažurnosti podataka na svim nivoima djelovanja (ne samo od strane Upravne inspekcije), već je potrebno raditi periodično obavezne presjeke podataka i u slučaju neažurnosti sankcionisati odgovorna lica zavisno od razloga neažurnosti.

Starješine organa bi morale snositi odgovornost za neažurnost kadrovskih evidencija. Takođe, putem uputstava, sastanaka, prezentacija, konferencija i slično trebalo bi informisati starješine organa i visoko rukovodni kadar o značaju CKE. Ovo posebno u pogledu na budućnost, kada očekujemo novu postavu starješina organa i visoko rukovodnog kadra. Kreiranje izvještaja CKE, koji bi Uprava za kadrove jednom mjesečno slala Vladi CG na upoznavanje i objavljivala na sajtu Uprave (transparentnost podataka), bio bi još jedan od novouspostavljenih mehanizama za ažurnost podataka.

Takođe, potrebno je preći na obračun (centralizovani) zarada na osnovu podataka iz CKE, kao jedan od mehanizama za postizanje ažurnosti ove evidencije. Ovakvim obračunom zarada povećava se stepen ažurnosti, tačnosti i kvaliteta podataka unijetih u CKE, što će doprinijeti pravilnijem upravljanju ljudskim resursima, kvalitetnijem izvještavanju kao osnovi za pripremu i donošenje strateških i planskih dokumenata.

Potrebno je unaprijediti postupak prijave i izbora kandidata kroz uvođenje **elektronske prijave i dokumentacije kandidata na oglase i konkurse** kao i organizovati **promotivne aktivnosti** u cilju posticaja zapošljavanja u javnoj upravi.

**Interno trziste rada**, podijeljeno na centralni i lokalni nivo, treba objediniti u interno tržiste rada javne uprave. Ovaj institut je potrebno normativno remodelovati u smislu da postane insistut koji će omogućiti lakšu mobilnost i regrutaciju ne samo službenika koji su ostali bez radnog mjesta nakon reorganizacije u organu, nego i službenika koji su zainteresovani i da promijene radno mjesto, ali i institut koji će omogućiti ravnomjernu raspodjelu radne snage. U Programu Vlade i Programu rada MJUDDM istaknuta je optimizacija kao važan mehanizam u pružanju boljih usluga građanima. Obzirom da je 55.674 zaposleno u javnom sektoru (od kojih oko 24.000 u javnoj upravi – ministarstvima, organima drzavne uprave i lokalne samouprave), interno tržište rada predstavlja regrutaciono polje koje smanjuje potrebu za javnim oglašavanjem, čime se postižu budžetske uštede i koriste postojeći resursi. Sa druge strane, ne odbacuje se javni oglas kao mehanizam za regrutaciju novih zaposlenih, jer postoji diskreciono pravo starješine da izabere saradnike.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 3.1** | **Efikasan sistem planiranja na osnovu identifikovanih potreba, unaprjeđenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| % organa[[80]](#footnote-80) koji su izradili Kadrovski plan unaprijeđenog kvaliteta kroz CKE  % organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi na lokalnom nivou[[81]](#footnote-81) koji su izradili Kadrovski plan kroz CKE u skladu sa ZDSN i u skladu sa ZLS | | 28,5% državnih organa (2021)  0% organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi (2021) | 70 % državnih organa organa  30% organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi | 100% državnih organa  100 % organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi |
| % realizacije Kadrovskog plana državnih organa i organa lokalne uprave | | 63% KP državnih organa  37 % KP organa lokalne uprave (2020) | 70% KP državnih organa  50% KP organa lokalne uprave | 90% KP državnih organa  70 % KP organa lokalne uprave |
| Prosječan broj kandidata na oglas | | Interni oglas 1.1 (2020)  Javni oglas 4.8 (2020) | 1.6  5 | 1.8  5.5 |
| Prosječan broj kandidata na konkursu | | 2.14 (2020) | 4 | 6 |
| Broj HR funkcija gdje se evidencija vodi samo kroz KIS | | 0 (2020) | 3[[82]](#footnote-82) | 5 [[83]](#footnote-83) |
| % lokalnih samouprava sa razvijenim KIS-om | | 0 | 10% LS | 100% LS |

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

Profesionalizacija javne uprave kroz usvajanje **Okvira kompetencija za sve kategorije državnih službenika i primjena okvira kompetencija u postupku zapošljavanja i ocjenjivanja** doprineće usklađivanju znanja vještina i sposobnosti zaposlenih sa zahtjevima radnog mjesta, a samim tim i efikasnosti rada organa i postizanju strateških ciljeva. Kompetencije će biti uređene za radna mjesta koja nijesu rukovodeća, za radna mjesta rukovodilaca užih unutrašnjih organizacionih jedinica i na kraju visokorukovodni kadar i starješine organa. Kompetencije bi bile prepoznate i kroz Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i predstavljale bi osnov za selekciju i testiranje kandidata.

Takođe, neophodno je unaprijediti **strateško planiranje obuka i razvoj zaposlenih** na način što će se utvrditi potrebe za obukom na osnovu koje će se precizno identifikovati prioritetne oblasti i ciljne grupe službenika; planirati i programirati stručno usavršavanje, kojima se dodatno operacionalizuju sadržajni, metodološki i finansijski aspekti planiranih obuka; unaprijediti evaluaciju, čijom analizom dobijamo povratne informacije o kvalitetu različitih aspekata realizovanih obuka i njihovom uticaju na svakodnevni rad državnih službenika; uspostaviti izvještavanje kojim efekti rada postaju mjerljivi, a informacije transparentne i dostupne javnosti (uspostavljanje sistema kvaliteta i efekata obuke); jačati kompetencije visokorukovodnog kadra i zaposlenih koji po prvi put zasnivaju radni odnos.

Takođe, potrebno je omogućiti **Upravi za kadrove** da svojom horizontalnom funkcijom obavlja posebnu ulogu u smislu razvoja i **upravljanja organizacionim jedinicama za ljudske resurse**, tako što će doprinijeti inkluziji najboljih standarda. Drugačije, nije moguće postići uspjeh dok se ne ojačaju kompetencije službenika za upravljanje ljudskim resursima i ne uspostave organizacione jedinice za ljudske resurse, odnosno dok se ne ojača HR funkcija na svim nivoima administratitvnog upravljanja. Dokazano znanje, vještine i kompetencije, uključujući i iskustvo trebaju da budu glavni kriterijumi po kojima će se mjeriti uspješnost kadrovske politike. HR funkcija treba da se organizuje u skladu sa ciljevima i uslugama koje treba da pruži javna uprava, obimom aktivnosti koje uključuju obuku, selekciju, znanja, vještine, kompetencije zaposlenih, upravljanje znanjem i HR usluge na svim nivoima administrativnog upravljanja. Neophodno je normativno regulisati status ovih službenika i definisati kao uslov za obavljanje poslova. Potvrdu o stečenoj ključnoj vještini za upravljanje ljudskim resursima, na taj način bi se iskoristio potencijal sužbenika koji su pohađali Program obuke koju organizuje Uprava za kadrove.

Jedinice za upravljanje ljudskim resursima imaju za cilj pružanje neophodne pomoći u izradi Kadrovskog plana, plana obuka službenika na nivou organa, praćenje uspješnosti same obuke na kvalitet rada zaposlenih (kroz evaluaciju i analizu kvaliteta rada zaposlenih), praćenje ocjene rada državnih službenika i namještenika u okviru organa u cilju napredovanja po merit sistemu, praćenje obaveznog programa za novozaposlene, praćenje probnog rada, rada mentora i sl.

**Sistemom ocjenjivanja** potrebno je razviti instrumente za uvezivanje ovog postupka sa postupkom osposobljavanja i usavršavanja i predvidjeti materijalne oblike nagrađivanja za kategoriju „ističe se“ ocijenjenih službenika, ali ujedno raditi i na normiranju tzv. nematerijalnih oblika nagrađivanja kao što su prednost u upućivanju na značajna stručna usavršavanja i osposobljavanja, slobodni dani, i dr. Službenik koji ostvaruje izvanredne rezultate rada i teži daljem ličnom i profesionalnom razvoju ima priliku za daljim napredovanjem.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 3.2** | **JU atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| % službenika u državnim organima koji su ocijenjeni [[84]](#footnote-84) | | 63,38[[85]](#footnote-85)(2019) | Povećanje za 10% u odnosu na početnu vrijednost | Povećanje za 20% u donosu na početnu vrijednost |
| Sistem ocjenjivanja radnog učinka unaprijeđen | | Sistem ocjenjivanja nije uvezan sa nagrađivanjem i napredovanjem u službi | Unaprijeđen normativni okvir u sistemu nagrađivanja i napredovanjan u službi | Utvrditi polaznu osnovu o broju zaposlenih koji se ocjenjuju shodno unaprijeđenom sistemu |
| Uspostavljanje mehanizma starteškog planiranja obuka | | Državni organi i jedinice lokalne samouprave strateški ne planiraju obuku | 50% organa strateski planira obuku | 70% organa strateski planira obuku |
| % novozaposlenih službenika koji su prošli kroz obuku u prvoj godini rada na početnim pozicijama službenih zvanja | | Utvrđen program obuke za novozaposlene | 50% | 80% |
| Broj institucija koje mjere zadovoljstvo državnih i lokalnih službenika | | 3 institucije | 50% organa državne uprave mjeri zadovoljstvo zaposlenih | 70% organa državne uprave  40% JLS |

#### OPERATIVNI CILJ 3.3. Optimalna i efikasna javna administracija

Potrebno je unaprijediti organizaciono funkcionisanje i poboljšati efikasnost rada organa i javne uprave u cjelini, a prvi korak predstavlja mapiranje procesa za kompletnu javnu upravu, kao i na nivou organa – kroz izradu **funkcionalnih analiza, što će doprinijeti i optimizaciji procesa unutar organa**. Kroz sprovođenje funkcionalnih analiza, potrebno je jasno mapirati procese rada i nadležnosti u institucijama, sagledati broj zaposlenih i nivo opterećenosti na nivou organa, organizacionih jedinica i na nivou svakog zaposlenog, s posebnim osvrtom na sektore obrazovanja i zdravstva.

Potrebno je **izmjeniti normativni okvir** i to Zakon o radu, radi uspostavljanja kadrovskog planiranja za sve institucije i zaposlene koji se finansiraju iz Budžeta (kontrola zapošljavanja u institucijama u kojima se primjenjuje Zakon o radu), kao i Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica kako bi se povećala poreska stopa na ugovore o dijelu kao destimulirajuća mjera. Dodatno je potrebno izmjeniti zakon i podzakonska akta kojima se reguliše sistem zarada u javnom sektoru u dijelu mjerenja učinka rada zaposlenih i definisanja efikasnijeg mehanizma između razultata rada zaposlenih i nagrađivanja; uspostavljanja **obaveznosti vođenja elektronske jedinstvene evidencije o broju zaposlenih u javnoj upravi koji se finansiraju iz Budžeta**, kao i sistema centralizovanog obračuna zarada za sve zaposlene koji se finansiraju iz budžeta, stvaranje pravnog osnova za sporazumni prestanak radnog odnosa i tehnološkog viška uz otpremnine.

Cilj je, da se nakon izvršenih funkcionalnih analiza u cijelom sistemu javne uprave, koje će identifikovati procese rade, broj zaposlenih, efikasnost rada( posebno u sektorima gdje je najveći broj zapsolenih) izvrše organizacione, kadrovske i funkcionalne izmjene i stvore uslovi da javna uprava bude optimalna i u odnsou na broj zaposlenih, i u odnosu na efikasnost u pružanju usluga.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 3.3.** | **Optimalna i efikasna javna administracija** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Broj institucija/sektora sa izmijenjenom organizacionom i funkcionalnom sturkturom na osnovu preporuka funkcionalnih analiza | | 0 | Vrijednost će biti uspostavljena nakon izrađenih funkcionalnih analiza | Vrijednost će biti uspostavljena nakon izrađenih funkcionalnih analiza |
| Participacije zaposlenih u javnoj upravi u ukupnoj zaposlenosti | | 32% |  |  |

## **4. TRANSPARENTNA I OTVORENA JAVNA UPRAVA**

* **STRATEŠKI CILJ**

Ključni prioriteti u ovoj oblasti odnose se na 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.

Cilj je ojačati proakativno objavljivanje podataka u organima vlasti, uključujući objavljivanje evidencija u mašinski čitljivom formatu (eng. open data), uz istovremeno poboljšanje kvaliteta u reaktivnoj transparentnosti gde organi na zahtev objavljuju informacije od javnog značaja. Drugim rečima, fokus je na poboljšanju kvaliteta i zakonitosti radaprvostepenih organa u postupcima odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama uz jačanje uloge i kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija pripremilo je, u saradnji sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama uz podršku SIGMA, konkretne aktivnosti za ostvarivanje navedenih ciljeva kao dio posebnog Akcionog plana,[[86]](#footnote-86) kako bi se doprinijelo što djelotvornijem ostvarivanju prava na pristup informacijama i kako bi svi identifikovani problemi u praksi bili prevazidjeni.

**STRATEŠKI CILJ SE OSTVARUJE KROZ SLEDEĆE OPERATIVNE CILJEVE**:

* Unapređenje funkcionisanja i kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i generalno sistema pravne zaštite u oblasti SPI);
* Unapređenje primjene Zakona o SPI od strane organa vlasti radi obezbjeđenja adekvatnog ostvarivanja prava na pristup informacijama i davanje pristupa informacijama u skladu sa institucionalnim pravnim okvirom i jačanje svijesti i razvijanje vještina korisnika Zakona o SPI;
* Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka.
* **STANJE U OBLASTI**

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama[[87]](#footnote-87) iz 2012. godine** predstavlja pravni okvir i osnov za otvorenost i transparentnost organa vlasti. Zakonska obaveza organa vlasti jeste da proaktivno objavljuju informacije na svojim internet stranicama i da redovno ažuriraju vodiče za slobodan pristup informacija. Postoji nezavisni nadzorni organ nadležan za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama – **Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama**.[[88]](#footnote-88) U narednom periodu Crna Gora će biti u obavezi da nacionalni zakonodavni okvir uskladi sa **Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima** (koju je ratifikovala Crna Gora), koja je stupila je na snagu 01.12.2020. godine, kao i **Direktivom (EU) 2019/1024** o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija, kako bi se dodatno ojačala transparentnost i legitimitet organa vlasti.

Istraživanje javnog mjenja u regionu Zapadnog Balkana – Balkanski barometar[[89]](#footnote-89) ukazuje na pad pozitivne percepcije građana i privrednog sektora u oblasti informacija od strane javne uprave: 61% građana u Crnoj Gori smatra da organi uprave na zahtjeve za slobodan pristup informacijama odgovaraju blagovremeno u 2019. godini, 63% u 2020. godini, ali samo 46% u 2021. godini. 65% u 2019. godini smatra da je informacija dostavljena od strane organa relevantna i kompletna, 63% u 2020. godini, a 50% u 2021. godini. 61% građana smatra da su informacije dostavljene uz razuman trošak u 2019. godini, 65% u 2020. godini, a 50% u 2021. godini.

Smatram da otvorenost postoji, podaci se pružaju, ali u većem dijelu po zahtjevu.

Kada su u pitanju javne rasprave, ton je dosta formalan, a u suštini to treba da se jednostavnije iskomunicira sa građanima,

Učesnici Fokus grupe

Kada je u pitanju stav poslovne zajednice, 60% predstavnika biznisa smatra da organi uprave na zahtjeve za slobodan pristup informacijama odgovaraju blagovremeno u 2019. godini, 42% u 2020. godini, a 35% u 2021. godini. 64% njih smatra da je informacija dostavljena od strane organa relevantna i kompletna u 2019. godini, 47% u 2020. godini, a 43% u 2021. godini. 66% smatra da su informacije u posjedu organa vlasti dostavljene uz razuman trošak u 2019. godini, 41% u 2020. godini, a 35% u 2021. godini.

Glavni grad Podgorica pruža odličan pristup informacijama preko svoje viber grupe

Učesnik Fokus grupe

Na Portalu otvorenih podataka <https://data.gov.me/> ukupno je 146 data setova, objavljenih od strane 20 institucija iz 15 različitih tematskih oblasti. Do danas ukupan broj preuzetih podataka sa portala otvorenih podataka je 61,672. Podaci na portalu su dostupni u formi *excel*, *cvs, xml, json.*

* **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI**
* ***Nedovoljni kapaciteti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama za efikasno sprovodjenje ZSPI***

Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2020. godinu,[[90]](#footnote-90) konstatuje da administrativni kapaciteti Agencije ostaju ograničeni i da je neophodno ojačati administrativne kapacitete kroz zapošljavanje određenog broja izvršilaca i edukaciju postojećeg kadra. Od ukupno sistematizovanih 28 radnih mjesta sa 47 izvršioca, na kraju 2020. godine definisane poslove i zadatke je obavljalo 30 izvršilaca (63,83%). Nadležnosti i obim posla Agencije nije srazmeran trenutnim kapacitetima, npr. samo u oblasti SPI, toku 2020. godine odlučeno je ukupno po 4.328 žalbi upućenih Agenciji kao drugostepenom organu, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Broj žalbi koje primi Agencija izuzetno je visok. Premda Agencija identifikuje oko 3.000-4.000 zahtjeva u informacionom sistemu, sa 2/3 pozitivnih odluka, ona istovremeno primi više od 3.000 žalbi u toku jedne godine. Pozitivan trend blagog pada broja žalbi zabilježen je u periodu od 2016. do 2020. godine, kao i porast u broju rješenja Agencije (npr. 2.687 tokom 2016, a 4.238 u 2020. godini).[[91]](#footnote-91) Međutim, činjenica da Agencija ne može postupati po svim žalbama pravovremeno zbog njihovog velikog broja i kratkog roka koji je za to predviđen (15 dana) dovodi do velikog broja postupaka pokrenutih pred sudom. U periodu 2018-2020. godina, pokrenuto je ukupno 5387 upravnih sporovazbog rješenja Agencije (1948 ili 36,16%) ili ćutanja Agencije (3437 ili 63,83%). Dominantan udio sporova zbog nepostupanja Agencije (63,80%) pokazuje da **Agencija nema kapacitete da predmete rješava u Zakonom propisanom roku**.

Sa druge strane, uspostavljanje adekvatnog sistema za upravljanje predmetima od ključnog je značaja za uspjeh u radu na žalbama i upravnim sporovima, za poštovanje rokova, obezbjeđenje djelotvornosti u radu i praćenje primjene zakona. Agencija još uvijek nije uspostavila sistem elektronskog upravljanja dokumentima, već se i dalje u radu koristi papir, što onemogućava praćenje i upravljanje dokumentima, grupama dokumenata i upravljanje timovima, što obuhvata i izvještavanje i analize. Dodatno, nepotpun je spoljni monitoring sistem Agencije. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama počela je da vrši monitoring proaktivnog objavljivanja informacija od marta 2017. godine, ali ne posjeduje IT sistem za prikupljanje podataka, evidenciju svih zahtjeva i riješenja.[[92]](#footnote-92) Dodatno, Agencija nema ovlašćenje izricanja sankcija zbog kršenja Zakona, već su ovakvi slučajevi u isključivoj nadležnosti Upravne inspekcije, koja može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Prema podacima SIGMA, Agencija je tokom 2016. godine podnijela 243 ovakva zahtjeva Upravnoj inspekciji, ali ne raspolaže podacima o postupcima Upravne inspekcije po podnijetim zahtjevima niti o rezultatima pokrentutih prekršajnih postupaka. Imajući ovo u vidu, SIGMA je konstatovala da nedostatak informacija o posljedicama nepoštovanja zakonskog okvira ukazuje na to da postojeći mehanizam monitoringa nije efikasan.

Sem što se zakonodavni okvir mora uskladiti sa Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima i Direktivom (EU) 2019/1024, potrebno je izmjeniti Zakon o SPI kako bi se **smanjile zloupotrebe**. Trenutna nemogućnost spajanja žalbi na odluke o SPI, dovodi do zloupotreba kada se više zahtjeva za informacijama na istu temu podnose odjednom, a u trenutku kad nema odgovora, isti broj žalbi se može podnijeti Agenciji. Postojeći zakonski okvir ne dozvoljava Agenciji da ove žalbe spoji u jednu kako bi ih efikasnije procesuirala. Zakon o upravnom postupku[[93]](#footnote-93) (ZUP) ne dozvoljava spajanje žalbi (osim ako to ne dozvoljava poseban zakon), a Zakon o slobodnom pristupu informacijama to takođe ne dozvoljava. Stoga Agencija mora potrošiti više sredstava nego što je potrebno za obradu velikog broja žalbi na istu temu, a zakonska mogućnost spajanja žalbi omogućila bi efikasnije upravljanje njima.

Izazov je i praksa proglašavanja traženih dokumenata tajnima kako bi se ograničio pristup informacijama u oblastima kod kojih postoji sklonost ka korupciji i u sektorima koji se bave opredjeljivanjem većih djelova državnog budžeta ili imovine. Apsolutna dostupnost informacijama nije moguća zbog uske povezanosti Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona kojim se uređuje zaštita ličnih podataka i podataka[[94]](#footnote-94) koji se smatraju tajnim. Jedan od izazova predstavljaju informacije koje se traže, a koje se označavaju tajnim. Izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2017. godine propisano je da, sve informacije koje su označene stepenom tajnosti u potpunosti su izuzete od primjene ovoga zakona, što u praksi stvara probleme prilikom odlučivanja o zahtjevima za slobodan pristup informacijama, imajući u vidu koliziju ovakvog određenja sa daljim odredbama ovoga zakona, kojima je propisano da se za informacije koje su određene stepenom tajnosti vrši test štetnosti i propisuje postupanje organa vlasti po takvim zahtjevima. Evropska komisija je u Izvještaju za 2019. godinu konstatovala da sve češća praksa proglašavanja traženih dokumenata tajnima kako bi se ograničio pristup informacijama, što predstavlja pitanje za ozbiljnu brigu. Naime, evidentan je trend rasta odbijenih zahtjeva po ovom osnovu, s obzirom da su tokom 2018. godine 104 dokumenta proglašena tajnim, tokom 2017. godine 50 dokumenata, a tokom 2016. godine 30 dokumenata. Evropska komisija je posebno naglasila da javne institucije treba da obezbijede veću transparentnost i odgovornost, naročito u oblastima kod kojih postoji sklonost ka korupciji i u sektorima koji se bave opredjeljivanjem većih djelova državnog budžeta ili imovine.

* ***Nedostatak kvaliteta i zakonitosti rada prvostepenih organa u postupcima odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama***

Tokom 2020. godine visok je procent usvojenih žalbi 76% žalbi od strane Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP), jedna trećina se odnosi na ćutanje administracije, a 8,16% odluka AZLP poništeno je od strane Upravnog suda u 2020. godini. Evropska komisija je, takođe, u Izvještaju za 2019. godinu konstatovala zabrinutost zbog velikog broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama koji su ostali bez odgovora i naglasila da se sudske odluke ne sprovode djelotvorno. U Izvještaju za 2020. godinu, Evropska komisija je u konstatovala da sprovođenje važećeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama nije pomoglo povećanju odgovornosti i transparentnosti organa vlasti.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Uporedni pregled po godinama | Ukupan broj zaprimljenih žalbi AZLP | Ukupn broj dostavljenih žalbi AZLP | Ukupan broj/ procenat usvojenih žalbi od strane AZLP | Od usvojenih žalbi, ukupan broj/procenat poništenih rješenja prvostepenog organa | Od usvojenih žalbi, ukupan broj/procenat usvojenih zbog ćutanja administracije | Broj/ procenat predmeta u kojima je Upravni sud poništio rješenje AZLP |
| 2018. godina[[95]](#footnote-95) | 3909 | 3.284 | 1.077/ 32,8% | 658/ 61,1% | 419/ 38,9% | 94 od ukupno 565 predmeta (16.6%)[[96]](#footnote-96) |
| 2019. godina[[97]](#footnote-97) | 3518 | 3.684 | 1.924/ 52,2% | 1.381/ 71,8% | 543/ 28,2% | 638 presuda po žalbama protiv Agencije.  202 su usvojene -31,7% |
| 2020. godina[[98]](#footnote-98) | 3.000 | 4.328 | 3.304/ 76,3% | 2.302/ 69,7% | 1.002/ 30,3% | 566 predmet  83 presude po žalbama protiv Agencije.[[99]](#footnote-99)  42 tužbe su usvojene 8,16%[[100]](#footnote-100) |

Kada je u pitanju **blagovremenost odlučivanja organa vlasti**, u četvrtini predmeta prvostepeni organi su prekoračili rok odlučivanja i to: 1.499 predmeta u 2018. godini što čini 24.6% ukupnog broja predmeta, 1.487 predmeta u 2019. godini, što čini 25.1% ukupnog broja predmeta, 1.264 predmeta u 2021. godini što čini 26,3% od ukupnog broja predmeta.

Na osnovu navedenih podataka zaključuje se da u proteklom trogodišnjem periodu broj izjavljenih žalbi na odluke prvostepenih organa ostaje na visokom nivou. Takođe, broj žalbi zbog ćutanja administracije godinama predstavlja trećinu usvojenih žalbi od strane Agencije. Vrijednosti ovih indikatora govore o **nedostatku kvaliteta i zakonitosti rada prvostepenih organa** u postupcima odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama.

* ***Nedovoljno proaktivno objavljivanje podataka u posjedu organa vlasti, uključujući i mašinski čitljive podatke***

U praksi, **organi vlasti u nedovoljnoj mjeri pokazuju proaktivnost i transparetnost** kada je u pitanju odnos prema relevantnim podacima i dokumentima, odnosno informacijama koje drže u svom posjedu. Iako je ciljana vrijednost indikatora predviđenog Strategijom reforme javne uprave 2016-2020. kojim se prati proaktivno objavljivanje informacija ispunjen (97.35%),[[101]](#footnote-101) uočeno je nekoliko nedostataka. 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 uprave“, a s tim u vezi i velikog broja žalbi Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (997 žalbi 2016. godine, 1002 žalbe 2020. godine).[[102]](#footnote-102) Naime, fokus grupe[[103]](#footnote-103) su ocijenile da građani ne mogu doći na jednostavan i razumljiv način do svih potrebnih informacija od značaja za ostvarivanje njihovih prava na pristup informacijama putem internet stranice. Ne postoji unificiranost internet stranica državnih organa i opština, pa informacije nisu jednostavne za pronalaženje. Takodje, ocijenjeno je da su informacije o radu državnih organa selektivne i parcijalne i da postoji nemogućnost dobijanja informacija (koje su objavljene na sajtu, a koji nije trenutno dostupan) od strane javnih službenika bez zahtjeva za SPI. WEBER Izvještaj za 2020. godinu takođe ukazuje da nema napretka u odnosu na 2017. godinu u oblasti proaktivnog informisanja javnosti od strane organa vlasti.[[104]](#footnote-104)

Izbacuju informacije bukvalno selektivno. Nešto izbace, nešto ne izbace, uvijek morate da zovete.

Sajtovi i portali služe jednosmjernim komunikacijama, što nije dobro.

Google nažalost ostaje glavni izvor informacija

Učesnici Fokus grupe

Kada je u pitanju **objavljivanje podataka u otvorenom formatu** postoje mnogobrojni izazovi, prije svega u spremnosti institucija da podatke objavljuju u otvorenom formatu. Na taj način se onemogućava stvaranje kvalitetnih aplikativnih rješenja koja bi korišćenjem podataka mogla stvoriti dodatnu vrijednost u rješevanju svakodnevnih problema građana.

* ***Mali broj institucija objavljuje data setove na portalu otvorenih podataka***

Na osnovu istraživanja agencije „Damar“, koje je sprovedeno u okviru projekta „Ubrzanje digitalnog upravljanja“ dobijeni su sledeći podaci:

* + sa konceptom otvorenih podataka nije upoznato 84,6% zaposlenih u javnoj upravi.
  + 93,5% zaposlenih nije upoznato sa konceptom ponovne upotrebe već dostupnih/publikovanih podataka.
  + 83,0% zaposlenih nije čulo za pojam mašinski čitljivi podaci.

Takođe, zaposleni u javnoj upravi nisu informisani da organi javne vlasti, prepoznati Zakonom o SPI imaju, obavezu da informacije za ponovnu upotrebu objavljuju u otvorenom formatu na portalu otvorenih podataka koji je centralna tačka pristupa organima vlasti i dostupan je 24/7, shodnu članu 12. pomenutog zakona SPI.

Značaj objavljivanja podataka u posjedu organa vlasti u otvorenom formatu nije dovoljno prepoznat,i pored tog što je istaknut u prošlim strateškim dokumentima, kroz **ključnu obavezu proaktivni pristup informacijama.**

* ***Nedovoljan broj (kvalitetnih) data setova na Portalu otvorenih podataka***

Mada nova Direktiva o otvorenim podacima daje preporuku i specifikaciju za objavljivanje skupova podataka visoke vrijednosti, kao što su: geoprostorni podaci, podaci o zaštiti životne sredine, meteorološki podaci, statistički podaci, preduzeća i vlasništvo nad njima, mobilnost, te iako se radilo na podizanju kvaliteta i količini podataka, ipak nije bilo dovoljno da se postigne veći broj ovakvih data setova koje povećava puni potencijal otvorenih podataka.

Identifikovan je problem nepostojanja targetiranih, sistematizovanih i upotrebljivih podataka na Portalu otvorenih podataka koji bi omogućili početnicima u biznisu pristup informacijama i podacima koje bi koristili u cilju pokretanja biznisa i jačanja tržišne pozicije. Kreiran je mali broj objavljenih otvorenih podataka u pravcu unapređenja unutarsektorske i međusektorske komunikacije, a pogotovo u odnosu na potpuniju informisanost javnosti u različitim oblastima od javnog interesa. Iako je postojala interakcija sa privrednim sektorom, nedovoljno je postojala komunikacija sa samim korisnicima podataka, pa je trebalo organizovati ispitivanje početnika u biznisu o vrsti i strukturi podataka koji bi trebalo da se nađu na Portalu otvorenih podataka, a koji bi im omogućili brže i jednostavnije pokretanje biznisa, stvaranje dodatne vrijednosti na tržištu i razmjenu podataka sa drugim zainteresovanim stranama.

* **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STRATEŠKOG CILJA 4.**

Prikazani grafik daje sažet prikaz analize zainteresovanih strana, prema kojem se uočava veliki interes svih relevantnih aktera. Pitanje transparentnosti rada javne uprave ima uticaj na cjelokupno društvo. U matrici su pozicionirane institucije koje su neposredno uključene u sam proces reforme organizacije javne uprave koje u najvećnoj mjeri i utiču na kreiranje politika u ovoj oblasti kao i njenoj implemenetaciji: AZLP, Upravni sud i Upravna inspekcija, kao i svi obveznici Zakona o slobodnom pristupu informacija. Prvostepeni organi uprave imaju velik uticaja na implementaciju Zakona o SPI, a posebno na proaktivnu objavu podataka. EU, SIGMA, OECD, UN posmatraju kao najvažniji partneri.

INTERES

UTICAJ/SNAGA

*Grafik: Analiza zainteresovanih strana Strateškog cilja: Transparentna i otvorena javna uprava*

* **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA**

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

Cilj je uskladiti Zakon o slobodnom pristupu informacijama (ZSPI) sa međunarodnim standardima i unaprijediti žalbeni i druge postupke uz istovremeno jačanje kapaciteta i načina rada Agencije za zaštitu ličnih podatka i slobodan pristup informacijama. Dodatno, potrebno je digitalizovati i unaprijediti rad na predmetima i unošenju evidencija unutar Agencije (eDMS), kao i eksternog informacionog sistema Agencije o SPI kroz objavljivanje podataka koje poseduje Agencija u mašinski čitljivom formatu. Komunikacione aktivnosti i metodologija pripreme i prezentovanja godišnjeg izveštaja Agencije biće unaprijeđene.

Indikatori kojim se prati ispunjenje ovog operativnog cilja su:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 4.1.** | **Unapređenje funkcionisanja i kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i generalno sistema pravne zaštite u oblasti SPI** | | |
| **Indikator** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost u 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Udio poništenih odluka Agencije od strane Upravnog suda, u odnosu na ukupan broj presuda u upravnim sporovima u odnosu na rješenja Agencije | 42,17% - 35 od 83 presuda (2020) | -10% u odnosu na početnu vrijednost | -15 % u donosu na početnu vrijednost |
| Udio odluka Upravnog suda u upravnim sporovima pokrenutim zbog nedonošenja rješenja Agencije | 82,28% | 55% | 40% |
| Udio organa vlasti koji registriraju zahtjeve za pristup informacijama u informacionom sistemu (u odnosu na ukupan broj organa vlasti) | 1140 organa | +10% u odnosu na početnu vrijednost | +20% u odnosu na početnu vrijedno |

#### OPERATIVNI CILJ 4.2. Unapređenje primjene Zakona o SPI od strane organa vlasti radi obezbjeđenja adekvatnog ostvarivanja prava na pristup informacijama i davanje pristupa informacijama u skladu sa institucionalnim pravnim okvirom i jačanje svijesti i razvijanje vještina korisnika Zakona o SPI

U pogledu reaktivne transparentnosti, potrebno je smanjiti broj zahteva za pristup informacijama, uz istovremeno proaktivno povećavanje količine i kvaliteta informacija koje objavljuju organi. Pored obuka i jačanja svijesti korisnika Zakona o slobodnom pristupu informacijama (ZSPI), potrebno je raditi na uspostavljanju radne grupe za ZSPI na nivou organa vlasti i izraditi model upravljanja kvalitetom u oblasti slobodnog pristupa informacijama u svrhu samoprocjene i unapređenja poštovanja ZSPI.

Potrebno je obezbjediti dodatnu podršku radu Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao kolektivnog organa upravljanja Agencijom, formiranjem mreže ovlašćenih lica za ZSPI u organima vlasti i poboljšanjim međusobnim kanalima komunikacije i koordinacije ovlašćenih lica i Savjeta.

Na osnovu prethodnih analiza, potrebno je izraditi pretraživu bazu odluka Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i sudova u oblasti slobodnog pristupa informacijama, uključujući i interno povezivanje eDMS Agencije sa bazama sudova.

Indikatori kojim se prati ispunjenje ovog operativnog cilja su:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 4.2.** | **Unapređenje primjene Zakona o SPI od strane organa vlasti radi obezbjeđenja adekvatnog ostvarivanja prava na pristup informacijama i davanje pristupa informacijama u skladu sa institucionalnim pravnim okvirom i jačanje svijesti i razvijanje vještina korisnika Zakona o SPI** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost u 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Udio usvojenih žalbi zbog ćutanja administracije u odnosu na ukupan broj žalbi | | 23,15% (1,002 od 4,328 u 2020) | 15% | 10% |
| Udio poništenih odluka organa vlasti od strane Agencije u odnosu na ukupan broj žalbi | | 53,19% (2,302 od 4,328 u 2020) | 45% | 35% |

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

Transparentnost javne uprave, jačanje uloge građana u kreiranju javnih politika, kao i korišćenje novih tehnologija u upravljanju promjenama su krajnji rezultati koje MJUDDM želi dostići realizacijom ovog cilja. MJUDDM je Partnerstvom otvorenih Vlada (eng. Open Government Partnership <https://www.opengovpartnership.org/members/montenegro/>) i uspostavljanjem Portala otvorenih podataka <https://data.gov.me/> učinilo prvi korak u promovisanju ovih vrijednosti, a savremeni model upravljanja podacima podrzumijeva standardizovane, dostupne, mašinski čitljive i pouzdane podatke u stvarnom vremenu, čija široka upotreba i razmjena može doprinijeti razvoju u svim segmentima društva.

Promotivnim aktivnostima i kampanjama u cilju podizanja svijesti i širenja inicijative o otvaranju podataka u posedu javne uprave, postignuće se veća transparentnost organa, korišćenje i ponovna upotreba istih podataka. Pored promotivnih aktivnosti, unapređenjem Portala otvorenih podataka u vidu uvođenja *high value* data setova (skupova podataka povezanih sa važnim koristima za društvo i privredu kada se ponovo koriste) i dinamičkih data setova (tj. setova realnom vremenu), i kroz obuke administratora/službenika organa koji su zaduženi da objavljivanje podataka na portalu, povećaće se broj data setova kao i institucija koje objavljuju ovakve podatke u skladu sa SPI.

Dodatno unapređenje koordinacije u ovoj oblasti očekuje se kroz rad Savjeta za otvorene podatke kao radnog tijela Vlade.

Indikatori kojim se prati ispunjenje ovog operativnog cilja su:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 4.3** | **Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka** | | |
| **Indikator** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost u 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Broj data-setova na portalu otvorenih podataka [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me) | 146 (2021) | 500 | 800 |
| Broj institucija[[105]](#footnote-105) koji objavljuju podatke na portalu otvorenih podataka | 1,5% institucija obveznika SPI | 10% institucija obveznika SPI | 15% institucija obveznika SPI |
| Broj objavljenih setova podataka velike vrijednosti sa API-jem na Portalu otvorenih podataka | podatak provjeriti sa e-upravom | Najmanje 10 | Najmanje 20 |
| Udio organa vlasti koji proaktivno objavljuju informacije u skladu sa Zakonom o SPI | bez podataka | 65% ministarstava i drugih (odabranih) organa uprave  65% lokalnih samouprava | 80% ministarstava i drugih organa uprave  80% lokalnih samouprava |

## **5. PLANIRANJE POLITIKA SA GRAĐANIMA I ZA GRAĐANE**

* **STRATEŠKI CILJ**

Ključni prioriteti u narednom četvorogodišnjem periodu 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.

Doprinos sistemu **kreiranja politika zasnovanog na podacima** će se obezbjediti kroz jačanje saradnje s istraživačkom i akademskom zajednicom, NVO, MONSTAT i drugim proizvođačima zvanične statistike u cilju veće dostupnosti i korišćenja podataka. Akcenat će biti stavljen na definisanje konkretnih mehanizama za saradnju i formiranje jedinice po uzoru na inovativne habove i istraživačke centre, čiji bi zadatak, pored istraživačkog rada, bio pospješivanje saradnje na liniji državna uprava – istraživači/ akademska zajednica – civilni sektor i efektivna upotreba podataka i istraživanja.

Fokus će biti na **mehanizme institucionalne saradnje** i razvoja, 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).**

Zarad postizanja veće transparentnosti javnih politika, fokus će biti stavljen i na **jačanje sistema javnih konsultacija i javnih rasprava,** prvenstveno u kontekstu osnaživanja službenika i službenica za sprovođenje ovih procesa prilikom pripreme zakona i strategija. Takođe, dodatan fokus će biti stavljen u pravcu jačanja mehanizama za ostvarivanje većeg uticaja lokalnih samouprava i mjesnih zajednica na organe odlučivanja i obaveznosti razmatranja njihovih zahtjeva i djelovanje po prioritetima.

Kroz **RIA**, potrebno je predvideti jedinstveno rješenje za sprovođenje analize društvenog, ekonomskog, fiskalnog, ekološkog uticaja javnih politika i propisa. Takodje, potrebno je uvesti mjerljive ciljeve i indikatore, kako bi se pratila implementacija regulatornih rješenja. Dodatno, unapredjenje obuhvata i jačanje kapaciteta za sprovođenje RIA i transparentnost procesa uz dostupnost RIA na jedinstvenom Portalu eUprave.

**STRATEŠKI CILJ SE OSTVARUJE KROZ SLEDEĆE OPERATIVNE CILJEVE**:

* Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade;
* Unapređenje institucionalne koordinacije za snažnije efekte javnih politika;
* Povećanje obuhvata i kapaciteta za sprovođenje RIA
* **STANJE U OBLASTI**

Crna Gora je uspostavila **normativni okvir**[[106]](#footnote-106) za planiranje i koordinaciju javnih politika, koji je konstantan i potpomognut adekvatnim implementacionim i metodološkim smjernicama,[[107]](#footnote-107) čime se obezbeđuje solidna osnova za dalji razvoj sistema planiranja i razvoja politika. Izvještaji Evropske komisije za Crnu Goru, iz 2019.[[108]](#footnote-108) i 2020.[[109]](#footnote-109) ukazuju na značajna unapređenja u sistemu strateškog planiranja politika.

**Institucionalni aranžman** za strateško planiranje je takođe uspostavljen[[110]](#footnote-110) kroz osnivanje Sektora za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija, u okviru Generalnog sekretarijata Vlade, kojima se utvrđuju javne politike. Njegove primarne nadležnosti su:

1. uspostavljanje i razvoj sistema koordinacije i praćenja usklađenosti strategija kojima se utvrđuju javne politike s ostalim nacionalnim strateškim dokumentima i/ili pravnom tekovinom EU, kao i praćenje njihovog sprovođenja,
2. provjera kvaliteta strateških dokumenata, kao i izvještaja o njihovom sprovođenju, te aktivnosti na njihovom unapređenju.

S aspekta kontrole kvaliteta strateških dokumenata, GSV prati stepen unapređenja kvaliteta svakog strateškog dokumenta, dajući mišljenja na posebno-strukturiranom obrascu u fazi nacrta i u fazi predloga, procjenjujući tri nivoa usklađenosti:

1. sa nacionalnim strateškim okvirom (vertikalna i horizontalna usklađenost javnih politika),
2. strateškim okvirom EU,
3. Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

Novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Generalnog sekretarijata Vlade, Sektoru su pripojeni i poslovi planiranja, koordinacije i praćenje politika Vlade,[[111]](#footnote-111) čime je iskazano nastojanje da se **procesi srednjoročnog planiranja rada Vlade i ministarstava i proces strateškog planiranja objedine u okviru GSV**. Na taj način je napravljen korak ka integrisanom pristupu razvoju i planiranju politika u kojem će planiranje strateških dokumenata i prioriteta Vlade biti šire sagledano.

Pravimo strategije koje nisu utemeljene na prethodno prikupljenim podacima i indikatorima

Učesnik Fokus grupe

**U oblasti planiranja politika, praćenja i izvještavanja**, jedna od ključnih uloga GSV-a u sistemu strateškog planiranja je da kroz strukturirani obrazac daje mišljenje o kvalitetu javnih politika, prateći kriterijume propisane Uredbom i pratećom Metodologijom. U tom kontekstu treba ukazati da je, u dosadašnjoj praksi primjene Uredbe, prisutan pozitivan trend u pogledu **rasta kvaliteta i usklađenosti strateških dokumenata** koja je u 2019. godini iznosila 47%, a do kraja 2020. je povećana na 69%. Pozitivni efekti primjene Uredbe se ogledaju, kroz afirmisanje principa usklađenosti, ekonomičnosti i racionalnog planiranja, i u smanjenju broja važećih sektorskih strategija sa preko 120 u 2017. godini na 97 u 2020. godini.

Da bi se podstaklo informisanije praćenje i izvještavanje, razvijen je **portal za strateško planiranje u okviru IT sistema za evropske integracije (MESPH).** Na sličan način je uspostavljen **IT sistem za praćenje i izvještavanje srednjoročnih programa rada ministarstava – ISPI**. Iako su odvojeni, na osnovu specifikacija se može utvrditi da se radi o dva komplementarna rješenja koja se mogu uvezati. Pored njih, postoji i poseban sistem za pripremu programskog budžeta.

U 2018. je donijet prvi **Srednjoročni program rada Vlade** pripremljen za period 2018-2020, kao i **srednjoročni programi rada za tri pilot ministarstva** – Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Ministarstvo održivog razvoja i turizma za period 2019-2021. Tokom 2018. donijeta je Metodologija za srednjoročno planiranje rada Vlade i ministarstava, koja je služila kao okvir za pripremu prvih srednjoročnih programa rada pilot ministarstava.

U cilju unapređenja koordinacije javnih politika, GSV je u 2019. godini uspostavio **Mrežu državnih službenika za strateško planiranje,** kao neformalno konsultativno tijelo čija je uloga razmatranje svih pitanja od značaja za razvoj javnih politika. Članstvo Mreže, pored predstavnika GSV-a, čine predstavnici ministarstava koji su uspješno završili **Program obrazovanja za strateško planiranje**. Program obrazovanja GSV sprovodi u saradnji s Upravom za kadrove, s osnovnim ciljem da državni službenici i službenice steknu ključne vještine za pripremu strateških dokumenata i izvještaja i primjenjuju ih u praksi, uvažavajući utvrđeni pravni i metodološki okvir.[[112]](#footnote-112)

**Učešće javnosti u postupku kreiranja javnih politika, kroz javne rasprave i učešće nevladinih organizacija u radnim tijelima** organa državne uprave, doprinosi njihovom kvalitetnijem definisanju, kao i unapređenju demokratskih procesa, povećanju transparentnosti i obezbjeđivanju većeg legitimiteta akata kojima se namjeravaju bliže urediti određena pitanja. Vlada Crne Gore donijela je Uredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, [[113]](#footnote-113), kojom između ostalog utvrđuje postupak i način sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija, a koji se sprovodi konsultovanjem zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije i organizovanjem javne rasprave o tekstu nacrta zakona, odnosno strategije. Izvještaj Evropske Komisije za 2020. godinu konstatuje da javnim konsultacijama u zakonodavnom procesu i procesu donošenja politika još uvek nedostaje istinsko i sistematsko uključivanje relevantnih aktera. Takođe, zaključkom Posebne grupe za reformu javne uprave, Crna Gora se obavezala da uspostavi mehanizme za kontrolu kvaliteta javnih konsultacija u postupku kreiranja javnih politika.

Analiza stvarnih efekata ne postoji. Sve se vrti oko poslova uprava - normativna djelatnost, upravni procesi, inspekcijski nadzor. Oni determinišu sve ostalo. Polazi se od funkcija. Umjesto resornog, neophodno je imati funkcionalni princip

Učesnik Fokus grupe

Za otvorenost i transparentnost Vlade Crne Gore jedan od važnih pokazatelja je realizacija novih sistema **eParticipacije,[[114]](#footnote-114) ePeticija[[115]](#footnote-115) i objavljivanja podataka u otvorenom formatu**. U kontekstu jačanja otvorenosti javne uprave u prethodnom periodu, shodno aktivnostima iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godina, uspostavljen je Portal otvorenih podataka,[[116]](#footnote-116) a u 2019. godini 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. U toku 2021. godine obezbjeđena je mobilna verzija portala eParticipacije sa ciljem da se javnost zainteresuje za veću upotrebu ovog sistema koji prije svega služi informisanju kao i transprarentnijem učešću građana u kreiranju javnih politika.

Još uvijek se ne angažuje poslovna zajednica dovoljno i pravovremeno. Problem je u otkrivanju svih propisa, podzakonskih akata. Procedura je netransparentna, ne znamo šta rade sva državna tijela. Građani i privreda trebaju biti od početka prisutni u javnim raspravama i donošenju propisa

Učesnik Fokus grupe

Proces konsultovanja javnosti za utvrđivanje prioriteta Vlade po prvi put je ostvaren prilikom pripreme godišnjeg Programa rada Vlade (PRV) za 2021. godinu. Novonastale okolnosti izazavane pandemijom COVID19 pokazale su da građanima i građankama znači mogućnost online predlaganja. Na primjer, od ukupno 361 predloga pristiglih za PRV, njih 350 je dostavljeno putem e-maila ili ankete.

U dijelu institucionalnog aranžmana treba ukazati i da je, na osnovu Poslovnika Vlade Crne Gore, predlagač u postupku pripreme zakona i drugih propisa dužan da sprovede **analizu procjene uticaja propisa** (u daljem tekstu: **RIA**) u skladu s aktom Ministarstva finansija i socijalnog staranja, pri čemu Ministarstvo izdaje mišljenje u odnosu na podnijeti RIA obrazac. Analiza efekata propisa je formalno uvedena u crnogorski regulatorni sistem 2012. godine.[[117]](#footnote-117) Korisni savjeti, metodološka i organizaciona uputstva za ministarstva u vezi sa svakom fazom postupka sprovođenja analize dio su Priručnika za analizu efekata propisa (RIA). U svrhu boljeg razumijevanja RIA obrasca, koristi se i Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa,[[118]](#footnote-118) čiji je sastavni dio Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa.

Kada je u pitanju kvalitet RIA obrasca, prema poslednjem Izvještaju o kvalitetu za 2020. godinu, evidentirano je unapređenje kvaliteta u odnosu na prethodni izvještajni period. Bilježi se napredak u sljedećim oblastima/koracima RIA-e: definisanje problema, ciljevi i procjena fiskalnog uticaja. Oblasti RIA-e koje je potrebno i dalje unapređivati su: Analiza opcija, analiza uticaja, procjena fiskalnog uticaja, Konsultacije zainteresovanih strana, monitoring i evaluacija. Obaveza sprovođenja analize o uticaju lokalnih propisa utvrđena je i članom 71 Zakona o lokalnoj samoupravi[[119]](#footnote-119), gdje je propisana obaveza organima lokalne uprave da vrše pripremu i procjenu analize uticaja odluka i drugih propisa koje donose skupština i predsjednik opštine. Radi boljeg razumijevanja RIA obrasca, koji se koristi na lokalnom nivou, u oktobru 2020. godine, Ministarstvo finansija, donijelo je Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave.[[120]](#footnote-120)

U cilju unapređenja kvaliteta sprovođenja RIA-e Ministarstvo finansija i socijalnog staranja kontinuirano organizuje obuke. U saradnji sa UZK krajem 2019. godine pripremljen je Program za sprovođenje specijalističkih obuka za obavljanje tehničkih vještina kada je u pitanju izrada RIA Izvještaja.

* **IDENTIFIKOVANI PROBLEMI**
* ***Nekoherentnost javnih politika sa procesom pripreme budžeta, godišnjim i srednjoročnim planiranjem i zahtevima svih zainteresovanih strana***

I pored evidentnog pozitivnog trenda, **ne postoji potpuna usklađenost javnih politika sa propisanim metodološkim kriterijumima.** Razloge treba tražiti u nedostacima važećih zakonskih rješenja kojima bi se uredila oblast strateškog planiranja i nedostatku integrisanog metodološkog pristupa u planskom sistemu Vlade. Trenutno u normativnom okviru Crne Gore postoji značajan broj zakonskih rješenja kojima se predviđa donošenje strateških dokumenata, definiše njihova struktura i prioriteti koje treba adresirati. Ovo za posledicu ima da strateška dokumenta donijeta na osnovu predmetnih zakonskih rješenja nisu u potpunosti usaglašena sa metodološkim kriterijumima propisanim Uredbom, kao i da prioriteti strateških dokumenata ne odgovaraju aktuelnim trendovima zasnovanim na dostupnim podacima. Pored toga, postojeći normativni okvir ne prepoznaje zakone kao javne politike, što doprinosi neintegrisanom pristupu na relaciji normativno djelovanje – prioriteti Vlade – budžetsko planiranje – sektorske politike, a time i smanjenim mogućnostima efektivnog djelovanja Vlade.

Javna uprava nikad nije pozvala privredu da pomogne oko ispunjavanja ciljeva RIA. Javnoj upravi nedostaju kapaciteti. Potrebno je obezbijediti da ciljevi ovog izvještaja budu dio strategije reforme javne uprave

Učesnik Fokus grupe

Još jedan od evidentiranih problema, koji doprinosi nižoj usklađenosti javnih politika i njihovom slabijem kvalitetu, je što se **javne politike ne zasnivaju u dovoljnoj mjeri na javno dostupnim i provjerljivim podacima**. Stepen usklađenosti strateških dokumenata sa Uredbom na nivou analize stanja u 2020. godini iznosio je 44% , što je znatno niže u odnosu na opšti stepen usklađenosti strateških dokumenata sa Uredbom. Uzrok ovakvog stanja se prije svega ogleda u nedostupnosti jedinstvenih podataka, odnosno odsustvu sistematizovanih i podataka raščlanjenih po osnovu pola, roda, etničke pripadnosti, starosti itd., koji bi stajali na raspolaganju kreatorima javnih politika. S ovim uzrokom je povezano i nepostojanje sistemskog pristupa u obezbeđenju potrebnih podataka, kao i nedostatka sistemske saradnje na liniji institucije – proizvođači zvanične statistike – akademska zajednica i istraživači.

Neusklađenosti javnih politika doprinosi i **nepostojanje normativnog okvira za srednjoročno budžetsko planiranje, time i nepostojanje srednjoročnog budžetskog okvira sa definisanim limitima potrošnje** na osnovu kojih bi se planirali finansijski aspekti javnih politika i ostvarila jasna poveznica sektorskih politika sa budžetom. Posledica ovog problema je da javne politike nemaju održivi karakter što utiče na efektivnost njihovog sprovođenja, kao i na efektivnost rada same Vlade. U kontekstu integrisanog metodološkog pristupa u planskom sistemu Vlade, ovdje posebno treba ukazati na nepostojanje jedinstvenog pristupa koji bi povezao srednjoročno budžetsko planiranje, planiranje srednjoročnih i godišnjih programa rada i planiranje sektorskih politika. Metodologija za srednjoročno planiranje rada Vlade je u toku 2020. terminološki usklađivana s Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađenosti i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i pratećom Metodologijom razvijanja politika i unapređivana je na osnovu iskustva s pilot ministarstvima. Rad na njoj je stao u periodu parlamentarnih izbora, pa su izostale i jasne smjernice za ministarstva, kojima bi se standardizovao proces izrade srednjoročnog i godišnjeg programa rada Vlade i ministarstava i time obezbijedio jedinstveni pristup u pogledu kvaliteta njihovih inputa na osnovu vladinih prioriteta i sektorskih politika.

Kroz drugo izdanje Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata nastoji se poboljšati kvalitet politika i promovisati orodnjenost politika, odnosno uvažavanje načela rodne ravnopravnosti, kao što je to predviđeno i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti („Službeni list RCG“, br. [46/2007](javascript:void(0)), [40/2011](javascript:void(0)) i [35/2015](javascript:void(0))), kako bi se procjenio uticaj politika na položaj žena i muškaraca i odgovorilo na njihove različite potrebe. Međutim, šira slika o stanju u sektorima, orodnjavanju politika, uticaju na životnu sredinu, usklađenosti s prioritetima na nacionalnom nivou kao i usklađenosti sistema sa zahtjevima procesa pristupanja Crne Gore EU, i dostizanja ciljeva održivog razvoja, često nije u prvom planu. Posljedica je da se **politike ne koncipiraju na dovoljno inkluzivan način**, gdje bi konsultacije između ministarstava i ključnih zainteresovanih strana bile aktivne u svim fazama ciklusa planiranja i razvoja politika.

Postoji **neiskorišćenost procesa konsultacija za strateške dokumente i propise**. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je prepoznato kao institucija zadužena za kontrolu kvaliteta javnih konsultacija. Preduzete su brojne aktivnosti kako bi ovaj mehanizam zaživio (smjernice, obuke, izmjene Poslovnika o radu Vlade i slično).

Evaluacija Strategije reforme javne uprave prikazala je da **sistemi eParticipacije i ePeticije nisu u dovoljnoj mjeri iskorišćeni**, prije svega zbog činjenice da građani nisu prepoznali ovaj sistem (tokom 2019. godine podnijet je samo jedan komentar na nacrte propisa). Sa druge strane, u sistemu ePeticija postoji problem u procedurama koje sprovode institucije u dijelu neobjavljivanja peticija na glasanje. Na taj način građani gube povjerenje jer se njihovim opravdanim zahtjevima ne daje šansa za glasanje.

Potrebno je da se smanji birokratija i da se neformalnim putem krenu prikupljati mišljenja građana. Koristiti i društvene mreže za prikupljanje mišljenja javnosti,

Učesnik Fokus grupe

Prema Izvještaju o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija u 2019. godini, najveći izazovi ostaju pravovremeno objavljivanje javnih rasprava i informisanje svih o započetim javnim raspravama, objavljivanje izveštaja RIA zajedno sa nacrtom zakona ili strategije, kao i potreba da se unaprijedi kvalitet izvještaja organa o rezultatima konsultacija, u cilju ne samo ispunjenja standrada, već povećanja kvaliteta komunikacije uprave i učesnika konsultacija. U 2019. godini 8 ministarstava je objavilo spisak zakona o kojima će se sprovoditi javna rasprava (47%) od ukupno 17 ministarstava. Pored toga, od 35 objavljenih javnih poziva za učešće u javnoj raspravi o nacrtu teksta zakona, objavljena je 21 analiza procjene uticaja propisa (RIA obrazac) – što je 60%. Napokon, samo je 49% izvještaja o javnim raspravama objavljeno do potrebnog roka.

Dodatno, prema Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (Sl. list CG, br. 041/18), izvještaj o sprovedenim javnim konsultacijama dostavlja se u roku od sedam dana od završetka roka za dostavaljanje predloga i sugestija, dok se izvještaj s javne rasprave priprema u roku od 15 dana od isteka vremena trajanja javne rasprave. Međutim, **ne postoji sistemsko rješenje kroz koje bi zainteresovana javnost mogla dostavljati predloge za bilo koji krovni i sektorski strateški dokument ili zakon ili njihove djelove i da u realnom vremenu prati dalju proceduru, bez odugovlačenja i čekanja na odgovor.** U izvještaju o napretku Crne Gore za 2019. godinu navodi se da je „u praksi za javnu raspravu potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva kako bi javne rasprave bile suštinski inkluzivnije“, što ujedno dovodi do nedovoljnog povjerenje građana u transparentnost i učinkovitost javne uprave.

**Izvještavanje i praćenje o učincima i rezultatima usvojenih strateških dokumenata** je značajan korak ka razvoju strateškog planiranja i razvoju politika orijentisanih na rezultate. Međutim, u nedostatku integrisanog pristupa u sistemu planiranja, rezultati praćenja, izvještavanja i evaluacije nisu uklopljeni i ne koriste se za naredni ciklus planiranja politika ili planiranje prioriteta Vlade za naredni srednjoročni period. U smislu procjene kvaliteta shodno metodološkim zahtjevima, u dijelu generalne procjene kvaliteta izvještaja, pozitivno mišljenje GSV-a dobilo je 52% izvještaja, dok je 48% dobilo uslovno pozitivno mišljenje. U 2020. je zabilježen procenat od 43% izvještaja koji sadrže dobre ili djelimično dobre analize indikatora učinka, što je nešto više u odnosu na 2019. kada je na ovaj kriterijum odgovaralo 35% svih izvještaja. Izazov u ovom pogledu predstavlja izostanak dobre analize indikatora usljed neuporedivosti podataka, nedostatka kvalitetnih i relevantnih podataka i informacija, ali i slabih kapaciteta državnih službenika za sačinjavanje analitičkih izvještaja. Pored toga, veza između indikatora uspjeha u strateškim dokumentima i indikatora u budžetu nije uspostavljena i nema definisane liste nacionalnih i međunarodnih indikatora koji se redovno produkuju i prate, a koji bi bili uvezani i sa programiranjem i planiranjem IPA podrške. Nalazi evaluacije ne ulaze u novi ciklus planiranja politika kao posljedica izostanka ove faze u praksi planiranja politika (evaluacije se rade sporadično). Tome doprinose slabi kadrovski i institucionalni kapaciteti za izradu evaluacija, nejasne procedure za sprovođenje evaluacije, a često i izostanak finansijskih sredstava za ovaj proces.

U dijelu izvještavanja o utrošku sredstava, resori su značajno unaprijedili izvještavanje o finansijskim sredstvima utrošenim u realizaciju aktivnosti, gdje 46% izvještaja sadrži u potpunosti prihvatljive informacije o utrošenim sredstvima i izvorima finansiranja, što je 20% više u odnosu na 2019. I dalje, ovaj procenat ukazuje da se budžetiranju nije posvetila pažnja prilikom izrade strateških dokumenata, što potvrđuje i relativno prosječan kvalitet finansijskih procjena u strateškim dokumenata, gdje među novim dokumentima svega 56% ima dobro utvrđen prikaz finansija.

Razvijen je Portal za strateško planiranje u okviru **IT sistema za evropske integracije (MESPH**) i uspostavljen je **IT sistem za praćenje i izvještavanje srednjoročnih programa rada ministarstava – ISPI. Iako su odvojeni**, na osnovu specifikacija se može utvrditi da se radi o dva komplementarna rješenja koja se mogu uvezati. Međutim, kroz pilot upotrebu oba sistema se ispostavilo da ne odgovaraju u potpunosti potrebama korisnika (državnih službenika), te da im nedostaju određeni elementi iz relevatnih metodologija, posebno prilikom pripreme izvještaja o sprovođenju. Pored njih, postoji i poseban sistem za pripremu programskog budžeta. **IT rješenja za monitoring politika i programski budžet nijesu sistemski uvezana.** Za sad ne postoji jedinstvena terminologija ili šema s podacima koji bi se mogli preuzimati iz Informacionog sistema za programsko budžetiranje, za potrebe planiranja rada ministarstava i pripremu strateških dokumenata i izvještaja o realizaciji.

* ***Nedostatak pravila i procedura koje bi jasno definisale uloge i obaveze svih aktera u procesu strateškog planiranja u svakom organu državne uprave i jedinicama lokalne uprave***

**Odsustvo propisanih procedura saradnje koje bi jasno definisale uloge i obaveze svih aktera u sistemu strateškog planiranja** ima za posledicu fragmentirano djelovanje institucija i ograničene kumulativne efekate kojima sistem strateškog planiranja treba da rezultira u praksi.

Zbog svog **neformalnog karaktera**, kao i zbog svog operativnog nivoa (ekspertski kadar), **Mreža državnih službenika za strateško planiranje nije uspjela da se nametne kao funkcionalni koordinacioni mehanizam**, koji bi odgovorio na nedostatke koje je evidentirala SIGMA u svom izvještaju,[[121]](#footnote-121) gdje se konstatuje nedostatak institucionalne koordinacije između institucija centra Vlade (GSV, MFSS, SZ, KEI, ZOCG) za pripremu srednjoročnog programa rada Vlade i sektorskih strateških dokumenata koji treba da budu usklađeni s budžetskim okvirom i obavezama koje prostiču iz procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Više razloga doprinosi nepostojanju institucionalne koordinacije. Na prvom mjestu ne postoji definisan koordinacioni mehanizam na nivou Vlade koji bi u sebi inkorporirao operativni, administrativni (tehnički) i politički aspekt koordinacije sa jasno definisanim procedurama,[[122]](#footnote-122) kao i ulogom svih uključenih aktera. Takođe, ne postoji ni odgovarajući koordinacioni mehanizmi s odgovarajućim procedurama na nivou ministarstava koje bi obezbjedile jedinstvene i kvalitetne inpute za pripremu predloga politika. Bez rješavanja ovih problema ne može se obezbjediti da predlozi javnih politika koji se podnose Vladi na usvajanje budu zahtijevanog kvaliteta u pogledu njihove suštine i forme, kao i da su sve potencijalne neusklađenosti politika razriješene prije nego što predlozi uđu u vladinu proceduru odlučivanja.

Takođe, **izostankom efektivne koordinacije izostaće i uskađenost procesa strateškog planiranja sa procesom programiranja IPA-e**, zbog čega se u praksi dešava da programiranje IPA-e prethodi razvijanju strateških dokumenata, umjesto obratno, što dugoročno može negativno uticati na sposobnost apsorpcije IPA sredstava. Između kancelarije Nacionalnog koordinatora za IPA i GSV postoji konsenzus u pogledu potrebe zajedničkog rada na unapređenju ovog segmenta, naročito kad je u pitanju institucionalni okvir za upravljanje strukturnim fondovima. Situaciju usložnjava i to što su po dosadašnjim organizacionim strukturama u ministarstvima odjeljenja za planiranje IPA i odjeljenja za planiranje nacionalnih politika bili odvojeni pa su se posmatrali kao dva odvojena procesa. To je proizvelo neusaglašenosti u planiranju podrške iz strukturnih instrumenata i onoga što je definisano kao prioritet na nacionalnom nivou. Iako je saradnja između GSV i KEI dobra, nema zajedničkog foruma gdje bi se zajednički razmatrali novi predlozi politika i mogućnost njihovog uključivanja u IPA.

Izazovi u koordinaciji politika prepoznati su i u relaciji **centralni-lokalni nivo**, na šta je posebno uticala činjenica da ne postoji jedinstvena metodologija kojom bi se usaglasila planska dokumenta na centralnom i lokalnom nivou. Postojeći Program obrazovanja državnih službenika za strateško planiranje je za sada orijentisan na centralni nivo i u prethodna tri ciklusa su ga pohađale svega dvije službenice iz lokalnih samouprava (Herceg Novi i Tuzi). Lokalne samouprave svoje lokalne planove razrađuju tek nakon što se pripreme krovna strateška dokumenta strateška dokumenta, koja njima služe kao okvir za izradu lokalnih planova. Za izradu strateških planova razvoja lokalnih samouprava je razvjena metodologija,[[123]](#footnote-123) Strategija regionalnog razvoja[[124]](#footnote-124) služi kao okvir, a Ministarstvo ekonomskog razvoja je nadležno za njihovu provjeru i odobravanje. JLS mogu učestvovati u kreiranju strateških dokumenata na nacionalnom nivou kroz učešće u radnim grupama, kada ih najčešće predstavlja Zajednica opština. Na nivou JLS ne postoji obuka za jačanje vještina za pripremu lokalnih planova i/ili strateških dokumenata. Posljedica ovakvog stanja je neujednačen kvalitet lokalnih planova, različit pristup u njihovoj izradi i nedovoljno vidljiva veza sa prioritetima definisanim na centralnom nivou.

Izazov u pogledu primjene stečenih znanja u sistemu planiranja politika ogleda se u činjenici da **kadar za strateško planiranje nije institucionalizovan**, pa službenici koji su prošli obuke često ostaju „nevidljivi“ unutar svojih institucija, a njihove vještine nisu vrednovane na adekvatan način**.** Program najčešće pohađaju državni službenici na ekspertskom ili ekspertsko-rukovodnom nivou, a učešće visoko-rukovodnog kadra je ograničeno. Potencijalni uzrok ovakvog stanja je to što ne postoje sistematizovana radna mjesta za pozicije državnih službenika za strateško planiranje kojima bi se jasno predvidjela formalizacija i definisanje opsega rada, uključujući i praćenje karijernog razvoja službenika koji učestvuju u strateškom planiranju. Takođe, ne postoje odjeljenja/sektori sa koordinacionom ulogom u procesu strateškog planiranja na nivou ministarstava. Ta uloga je prepuštena sekretarima koji koordiniraju radom cijelog ministarstva, te se pitanju strateškog planiranja ne poklanja dovoljna pažnja.

* ***Nedovoljan obuhvat i kapaciteti za primjenu RIA***

**Ne postoji jedinstveno rješenje za sprovođenje analize društvenog, ekonomskog, fiskalnog, ekološkog uticaja javnih politika i propisa**. RIA je fokusirana samo na procjenu fiskalnog i ekonomskog uticaja, dok se ne sprovodi analiza uticaja na životnu sredinu, socijalni položaj stanovnika, rodnu ravnopravnost, prava građana, socijalno marginalizovane grupe i dr. Posledica ovakvog normiranja procesa izrade RIA analize je da predlagači javnih politika ne sagledavaju uticaj koji ona može imati u praksi sprovođenja, što značajno povećava mogućnosti da one neće imati željene efekte u odnosu na ciljne grupe, odnosno da mogu imati drastično negativan uticaj, kao što je to bio slučaj sa izmjenama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti iz 2015. godine. Dodatno, procjena uticaja na životnu sredinu se vrši nezavisno i u skladu sa Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu (Sl. list 075/18).

Pored ovoga, **nedovoljni su kapaciteti i znanja za izradu RIA i za monitoring implementacije regulatornih rješenja.** Problemi u vezi sa izradom RIA analize se ogledaju i u:

1. Ustaljenoj praksi da se u izradu RIA analize ne uključuju svi članovi radnih grupa za izradu javnih politika, čime se ne obezbjeđuje svestrana analiza i time dovodi u pitanje njen kvalitet,
2. Kapaciteti za primjenu tehnike koja se koristi za procjenu troškova regulative (Model standardnog troška-Standard Cost Model), odnosno procjenu administrativnih troškova koje propisi mogu imati na privredu i građane, su ograničeni,
3. Slabi kapaciteti za sagledavanje dugoročnih fiskalnih implikacija propisa (trogodišnje planiranje),
4. Izostanak mjerljivih ciljeva, a posljedično i mjerljivih indikatora i mjera uspjeha, tj. rezultata, kako bi se pratila implementacija regulatornih rješenja,
5. Nedovoljnoj pažnji posvećenoj analizi i primjeni neregulatornih mjera.

* **STAKEHOLDER ANALIZA/ ANALIZA ZAINTERESOVANIH STRANA STRATEŠKOG CILJA 5.**

Na osnovu navedenog, u grafiku je dat sažet prikaz analize zainteresovanih strana, prema kojem se uočava veliki interes svih relevantnih aktera. Naime, javne politike kao takve imaju uticaj na sve djelove društva. Napravljena je razlika u odnosu na to ko je neposredno uključen u sam proces, s tim da su Vlada, GSV, MFSS, KEI, Sekretarijat za zakonodavstvo, MJUDDM, kao institucije centra Vlade, one koje upravljaju koordinacijom politika ili pojedinim njenim djelvoima, dok se sva ostala ministarstva, Uprava za kadrove, MONSTAT i međunarodne organizacije – EU, SIGMA, OECD, UN (DP) posmatraju kao najvažniji partneri s kojima je neophodno konstatno održavati dobre odnose i saradnju.

INTERES

UTICAJ/SNAGA

*Grafik: Analiza zainteresovanih strana Strateškog cilja: Planiranje politika sa građanima i za građane*

S druge strane, za politike zasnovane na podacima je potrebno imati osnaženu saradnju s istraživačkom i akademskom zajednicom, organizacije civilnog društva i same građane na koje utiču sve javne politike, kako bi se obezbjedila transparentnost i inkluzivnost. Članove Mreže i polaznike Programa obrazovanja za strateško planiranje treba osnažiti za vidljiviju ulogu u procesu planiranja, a vještine za izradu strateških dokumenata prenijeti i na lokalni nivo. Iz th razloga je ovo grupa koju treba imati u vidu kao učesnike i krajnje korisnike, te pokretati posebne inicijative kako bi se obuhvatili i zaštitili njihovi interesi.

Uloga medija u ovoj oblasti i njihovo uključivanje u koordinaciju i razvoj politika se treba posmatrati s aspekta saradnje radi informisanja i obavještavanja o važnim koracima u uspostavljanju sistema planiranja politika koje će biti zasnovano na podacima, usmjereno na građane i građanke i orijentisano na rezultate.

* **OPERATIVNI CILJEVI NA OSNOVU IDENTIFIKOVANIH IZAZOVA**

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

U okviru ovog cilja fokus je na jačanju sistema srednjoročnog planiranja, koji se ogleda u kreiranju, sprovođenju i praćenju srednjoročnih programa rada Vlade i ministarstava i orijentisanost na učinke i rezultate. Za efektivan sistem srednjoročnog planiranja politika nužno je uvezati se s procesom srednjoročnog planiranja budžeta kako bi se obezbjedile održive politike i postavili realni i dostižni ciljevi koji će biti prepoznati i programskim budžetom. Sistem strateškog i srednjoročnog planiranja moraju pratiti i odgovarajući IT sistemi koji će biti unaprijeđeni prema potrebama sistema, korisnika i uvezani međusobno, uključujući i uvezanost sa sistemom za planiranje budžeta kako bi se obezbjedila razmjena podataka.

Dodatni napori će biti napravljeni da se razvije integrisan sistem strateškog planiranja, čiji je osnovni cilj 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.

Doprinos sistemu kreiranja politika zasnovanog na podacima treba obezbjediti i kroz jačanje saradnje s istraživačkom i akademskom zajednicom, NVO, MONSTAT i drugim proizvođačima zvanične statistike u cilju veće dostupnosti i korišćenja podataka. Akcenat će biti stavljen na definisanje konkretnih mehanizama za saradnju i formiranje jedinice po uzoru na inovativne habove i istraživačke centre, čiji bi zadatak, pored istraživačkog rada, bio pospješivanje saradnje na liniji državna uprava – istraživači/ akademska zajednica – civilni sektor i efektivna upotreba podataka i istraživanja. Biće posvećena pažnja i potencijalnom normativnom uređenju ove oblasti, imajući u vidu da će određeni aspekti prevazilaziti obim postojeće Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađenosti i praćenju sprovođenja strateških dokumenata (Sl. list CG 54/18).

Zarad postizanja veće transparentnosti javnih politika, fokus će biti stavljen i na jačanje sistema javnih konsultacija i javnih rasprava, prvenstveno u kontekstu osnaživanja službenika i službenica za sprovođenje ovih procesa prilikom pripreme zakona i strategija. Takođe, dodatan fokus će biti stavljen u pravcu jačanja mehanizama za ostvarivanje većeg uticaja lokalnih samouprava i mjesnih zajednica na organe odlučivanja i obaveznosti razmatranja njihovih zahtjeva i djelovanje po prioritetima.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 5.1.** | **Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade** | | |
| **Indikator** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| % novih strateških dokumenata koji su potpuno usklađeni sa metodološkim kriterijumima | 69% (2020) | 75% | 80% |
| % izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata koji su potpuno usklađeni sa metodologijom[[125]](#footnote-125) | 52% (2020) | 65% | 70% |
| Procenat ministarstava čiji godišnji programi rada sadrže jasno postavljene ciljeve i indikatore | 18% (2019) | 80% | 100% |
| Procenat ministarstava u čijim godišnjim izvještajima o radu je predstavljen rezultat na osnovu postavljenih ciljeva i indikatora | 0% | 80% | 100% |
| Procenat starteških dokumenata za koje je izrađena evaluacija | Polazna vrijednost će biti utvrđena nakon izrađene analize (2022) | 40% | 60% |
| % zakona/strateških dokumenata koji se u potpuni priprema u skladu sa Checklist o javnim konsultacijama u organima u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave | 1 zakon | 80% | 100% |

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

Institucionalna koordinacija na nivou institucija centra Vlade je prepoznata kao jedna od ključnih prepreka za ostvariavnje punih efekata javnih politika i dostizanje postavljenih ciljeva. U tom smislu će ovaj cilj biti primarno fokusiran na mehanizme institucionalne saradnje i razvoja, jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta u konkretnim oblastima neophodnim za efikasnu koordinaciju politika. Mreža državnih službenika za strateško planiranje će biti formalizovana, a njen rad će biti praćen i definisanom agendom i kalendarom aktivnosti, uz mogućnost kreiranja regionalnog modela saradnje državnih službenika i službenica za strateško planiranje.

Program obrazovanja državnih službenika za strateško planiranje će biti revidiran u skladu s potrebama državnih službenika i službenica, ali i zbog potrebe integrisanja tema od značaja za javne politike – orodnjavanje, zaštita životne sredine, upotreba podataka – te utvrđivanje modaliteta za uključivanje službenika lokalnih samouprava u pohađanje Programa u cilju bolje povezanosti s lokalnom samoupravom u ovoj oblasti i unapređenja razumjevanja metodoloških smjernica za izradu nacionalnih strateških dokumenata, kao i lokalnih planova i programa. Institucionalni mehanizmi moraju biti ojačani jedinicama za strateško planiranje, koje bi obuhvatile oblasti planiranja, izvještavanja i evaluacije i koje bi bile povezane s IPA odjeljenjima kako bi se došlo do koherentnog planiranja politika i programiranja IPA-e, kao dva inače povezana procesa.[[126]](#footnote-126) Dodatno, u pogledu unapređenja kapaciteta državnih službenika i službenica, neophodno je raditi na definisanju i sprovođenju obuka za izradu evaluacija, imajući u vidu da su trenutni kapaciteti državne uprave u tom pogledu veoma ograničeni, a da je ovaj proces od krucijalne važnosti za ciklus planiranja politika i definisanja polaznih osnova u kreiranju novih planskih dokumenata, na čemu je fokus Operativnog cilja 5.1.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 5.2.** | **Unapređenje institucionalne koordinacije za snažnije efekte javnih politika** | | |
| **Indikator** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| Procenat ministarstava koja imaju uspostavljene jedinice za strateško planiranje[[127]](#footnote-127) | 30% (2021) | 70% | 100% |
| Procenat ministarstava koji imaju članove/ članice Mreže državnih službenika za strateško planiranje | 50% (2021) | 70% | 100% |

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

Kako bi se obezbijedio bolji kvalitet svakog segmenta RIA analize predviđeno je unaprijeđenje procesa davanja mišljenja o kvalitetu RIA analize, od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja, kroz primjenu check liste. Neophodno je uložiti i dodatni napor kako bi se obezbijedilo uvođenje rodne dimenzije u RIA analizu na državnom nivou, što je dodatni korak ka cjelovitijim analizama i u perspektivi “punoj” RIA. Posebno je važno unaprijediti segment RIA analize koji se odnosi na fiskalne implikacije propisa, kako bi se obezbijedilo bolje sagledavanje dugoročnih posljedica. Ovaj dio treba upotpuniti i na način da se obezbijedi sagledavanje uticaja propisa na budžet lokalnih samouprava. Kroz godišnje izvještaje o kvalitetu primjene RIA-e pratiće se napredak u izradi analiza i u skladu sa tim definisati mjere za unapređenje kvaliteta.

Kvalitetu analize uticaja propisa doprinose i smjernice koje kontinuirano obezbjeđuje Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. U tom smislu planirano je unaprijeđenje Uputstva o sačinjavanju Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, odnosno samog RIA obrasca.

Zarad dugoročnih efekta, koji će se ogledati u smanjenju komplikovanih, nejasnih i opterećujućih propisa, kao i adekvatnijem i transparentnijem planiranju i bolje postavljenim regulatornim okvirom, potrebno je nastaviti sa organizovanjem obuka na državnom i lokalnom nivou, koje za cilj imaju povećanje upotrebe analitičkih alata za izradu regulative.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 5.3.** | **Povećanje obuhvata i jačanje kapaciteta za sprovođenje RIA** | | | |
| **Indikator** | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| % nacrta podzakonskih akata sa RIA | | 28,49% (2020) | 35% | 50% |
| % zakona kod kojh se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (Standard cost model) | | 18% (2020) | 20% | 30% |
| % kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljenje na mišljenje MFSS | | 68,72% (2020) | 77% | 88% |

# **III HORIZONTALNA PITANJA**

* **JAVNA UPRAVA ZASNOVANA NA RAZNOLIKOSTI, RAVNOPRAVNOSTI, INKLUZIJI, ANTIDISKRIMINACIJI I JEDNAKIM MOGUĆNOSTIMA ZA SVE**

Evropska unija je 2004. godine pokrenula inicijativu **Povelja o raznolikosti**, koja je prihvaćena u 26 zemalja, a koje predstavljaju preko 12.000 organizacija potpisnica i više od 16 miliona zaposlenih. Cilj joj je **promocija raznolikosti[[128]](#footnote-128), ravnopravnosti[[129]](#footnote-129), nediskriminacije, uključenosti i jednakih mogućnosti na radnom mjestu.**

Ustav Crne Gore, najviši pravni akt u državi,[[130]](#footnote-130) Zakon o rodnoj ravnopravnosti,[[131]](#footnote-131) Zakon o zabrani diskriminacije,[[132]](#footnote-132) čine normativnu osnovu u kojima se definišu pitanja rodne ravnopravnosti u pravnom sistemu Crne Gore. Crna Gora je učestvovala na međunarodnoj konferenciji »Cultural Diversity, Civil Society and International Cultural Cooperation in South-East Europe« i odvija se više aktivnosti u vezi sa antidiskriminacijom, ali ne i u vezi sa raznolikošću. **U predhodnom periodu više se radilo na inkluzivnosti, rodnoj ravnopravnosti, manjinskih i marginalizovanih grupa – Roma i Egipćana, osoba sa invliditetom. Rodnoj ravnopravnosti je posvećeno dosta pažnje i napravljeni su značajni pomaci.**

Prepoznate aktivnosti u dijelu rodne radnopravnosi u javnoj upravi, prožimaju se kroz sve strateške ciljeve i fokusiraju se na niz aktivnosti koje treba da doprinesu primjeni i promociiji 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, starosti ili rase pojedinca.  Različitost, uključivanje i jednakost oduvjek 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 će biti usmjereni da se stvori koherentna politika raznolikosti koja će stvoriti inkluzivno okruženje i dati svim zaposlenima priliku da se osećaju uključeno, poštovano i cijenjeno. To znači da se politika upravljanja ljudskim resursima fokusirati na prepoznavanje i poštovanje vještina pojedinca, a ne na karakteristike pojedinca koje mogu biti osnov za diskriminaciju.

Angažovanje građana i učešće javnosti **( inkluzija)** u svim segmentima rada javne uprave postaje važnije nego ikad. Kroz ovaj strateški dokument princip inkluzivnosti se prožima kroz sve strateške ciljeve i uključuje uključivanje svih zainteresovanih u procese počev od njihve pripreme do implemtacije.

Takođe, kako bi postigla ciljeve veće otvorenosti i upravu učinila efikasnijom, Vlada Crne Gore je pristupila Partnerstvu za otvorenu upravu (OGP). Učešćem u ovoj inicijativi, Crna Gora se usmjerila na pet ključnih obaveza: poboljšanje javnih usluga, učešće građana, pristup informacijama – otvorenost organa državne uprave, efikasnije upravljanje javnim resursima i povećanje javnog integriteta. Proces konsultacija sa civilnim društvom u izradi Nacionalnog akcionog plana sproveden je u skladu sa standardima koje je propisao Sekretarijat OGP-a.

S tim u vezi, poseban fokus će biti stavljen na primjeni standarda inkluzivnosti u kreiranja politika prilikom definisanja usluga za potrebe građana, u cilju njihovog optimalnog korisničkog iskustva, gdje će se koristiti kvalitativna i kvantitativna istraživanja koja će poslužiti kao osnova za za djelovanje organa javne uprave i odredjivanja pravaca za unapredjenje stanja u oblasti pružanja usluga.

* **DIGITALIZACIJA U JAVNOJ UPRAVI**

**Strategija razvoja informacionog društva Crne Gore od 2016. do 2020. godine**, čijim sprovođenjem su u okviru svojih nadležnosti, koordinirali Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija i Ministarstvo ekonomskog razvoja, **implementirana je kroz tri akciona plana u periodu od 2016. do 2020.** godine, a u realizaciji različitih aktivnosti učestvovali su organi državne uprave, regulatori i akademska zajednica. U Strategiji razvoja informacionog društva su tada prepoznati strateški pravci razvoja sa ciljem dostizanja standarda EU postavljenih u Digitalnoj agendi 2020. i Strategiji za jedinstveno digitalno tržište. Nakon isteka implementacije naveden Strategije može se konstatovati da iako je postignut određeni napredak u implementaciji, kada su u pitanju pojedini strateški ciljevi, realizacija samih aktivnosti nije bila na zadovoljavajućem nivou.

Najveći napredak je prepoznat u dijelu obezbjeđenja dostupnosti širokopojasnog pristupa internetu, kao i e-poslovanja, pa tako statistike pokazuju da 79% preduzeća koriste ERP sisteme za internu komunikaciju, imamo povećanje primjene ICT-a u nastavi kao i u svakodnevnom radu zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama, u znatnoj mjeri je unaprijeđena dostupnost i povećan kvalitet pružanja zdravstvenih usluga elektronskim putem i sl.

**Strategija digitalne transformacije** predstavlja jedan od ključnih odnosno krovnih strateških dokumenata Vlade Crne Gore, od čijeg će stepena realizacije donekle zavisiti i stepen realizacije drugih starteških dokumenata, jer se procesi digitalne transformacije, direktno ili indirektno, odražavaju na sve sfere razvoja društva.

Nova Startegija digitalne transformacije ima za cilj prepoznavanje principa na kojima treba graditi dalju transformaciju društva kroz približavanje i usvajanje načela kojima se rukovodi, ne samo Evropska unija, već i druge razvijene zemlje svijeta.

Komplementarnost i paralelni procesi odvijaju se između Strategije reforme javne uprave i Strategije digitalne transformacije, posebno u dijelu: povećane pokrivenosti i modernizacija IKT infrastrukture, razvoj i unapređenje digitalnih vještina, podizanje svijesti građana i privrede o važnosti digitalnog razvoja , unapređenje kvaliteta, količine i upotrebe e-usluga.

Digitalna transformacija je mnogo više od upotrebe moderne tehnologije i internet alata. Ona, zapravo, predstavlja fleksibilnost u prilagođavanju promjenama koje se nikad brže nisu dešavale, a da bi bila ostvariva i uspješna, uz jasne strateške pravce mora obuhvatiti: ljude, saradnju i tehnologiju.

Upotreba prednosti novih tehnologija radi lakšeg i preciznijeg prepoznavanja slabosti i grešaka u sistemu, a zatim i mogućnosti da se one koriguju zapravo vodi ka temeljnim promjenama u javnom sektoru. Takođe, digitalizacija omogućava organizacione promjene koje će obezbijediti građanima i privredi da ostvaruju svoja prava i obaveze kroz jednostavnije i brže procedure što se postiže uspostavljanjem odgovarajućeg normativnog i institucionalnog okvira i primjenom savremenih alata u postupanju državnih službenika. Pružanjem kvalitetnih, svima dostupnih, objedinjenih javnih usluga koje pri tome manje koštaju na optimalan način se zadovoljavaju potrebe građana i istovremeno racionalnije upravlja budžetskim sredstvima.

Promjena kulture i načina rada u javnoj upravi, razvoj novih modela primjene digitalizacije u službi građana, te aktivno uključivanje građana u identifikovanju i rješavanju problema, uz modernizaciju i inovacije u javnom sektoru i izgradnju administrativnih kapaciteta su preduslovi kvalitetne reforme javne uprave.

Za uspješnu transformaciju odnosno reformu neophodni su strategija, ljudi, saradnja i tehnologija.

# **IV TABELA STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVI STRATEGIJE (sa indikatorima uspjeha)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| STRATEŠKI CILJ 1: ORGANIZACIJA I RAD JAVNE UPRAVE U FUNKCIJI POTREBA GRAĐANA | | | | | |
| OPERATIVNI CILJEVI | | **Indikator učinka** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| 1.1 | Funkcionalna javna uprava sa efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti | * Iznos sredstava koji je prinudno naplaćen u radnim predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa | * 10.412.089 € (2020) | Nepromijenjeno u odnosu na početnu vrijednost | -3% od početne vrijednosti |
| * Uspostavljen sistem izvještavanja na nivou pokazatelja ishoda i ciljeva koji bi omogućili praćenje postizanja rezultata | * Nije uspostavljen sistem | 100% ministarstava imaju uspostavljeno outcome izvještavanje | 100% ministarstava  50% organa uprave i javnih ustanove |
| Broj tužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravno-sudskom postupku | 22 predmeta (2020) | 20 predmeta | 16 predmeta |
| * Prosječno trajanje upravnog spora u Upravnom sudu | * 17 mjeseci | * 15 mjeseci | * 12 mjeseci |
| * % preporuka koje su ralizovane od strane organa javne uprave na osnovu Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda - Ombudsman | 19,88% (2020)[[133]](#footnote-133) | * Preko 40% relizovanih preporuka | * Preko 60 % realizovanih preporuka |
| * % ministarstava koji delegiraju ovlašćenja za finansijsko upravljanje i unutrašnje kontrole višem rukovodstvu u skladu sa Uredbom[[134]](#footnote-134) | * 8,3% | * 50% | * 80% |
| 1.2 | Administracija bez papira | * % organa u javnoj upravi[[135]](#footnote-135) u kojima je uspostavljen elektronski sistem upravljanja dokumenata | * 38% (2020) | * 50% | * 80% |
| * % organa u javnoj upravi[[136]](#footnote-136) koji u potpunosti elektronski razmijenjuju (eksterno) dokumenta kroz eDMS | * 0 | * 20% | * 40% |
| 1.3 | Jačanje funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština u cilju obezbijeđivanja ravnomjernijeg razvoja svih JLS | * Broj poslova u kojima je uspostavljena međuopštinska saradnja | * 20 (2020) | * 24 | * 30 |
| * Broj oblasti u kojima je uspostavljena međuopštinska saradnja | * 3 (2020)[[137]](#footnote-137) | * 5 | * 7 |
| * Ukupan iznos duga po kreditima u odnosu na njihove ukupne prihode, na nivou svih opstina. | 2,86% | * 2,36% | * 1,86% |

## 

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| STRATEŠKI CILJ 2: GRAĐANI I PRIVREDA KORISTE KVALITETNE USLUGE JAVNE UPRAVE | | | | | |
| OPERATIVNI CILJEVI | | **Indikator učinka** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| 2.1 | Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga | * Pilot institucije u kojima je izvršeno mapiranje procesa u cilju optimizacije unutrašnjih procesa i kvaliteta pružene usluge | * 0 | * 5 | * 15 |
|  |  | * Zadovoljstvo građana javnim uslugama (Balkan barometar) | * 3,3 | * 3,5 | * 3,7 |
|  |  | * % upravnih akata poništen od strane Upravnog suda | * 20,33% | * 20% | * 18% |
| 2.2 | Puna interoperabilnost informacionih sistema i povjećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti | * Broj digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu iz oblasti definisanih shodno EU metodologiji „eGoverment benchmark „[[138]](#footnote-138) | * 0 (2020) | * 10 digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu | * 20 digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu |
| * % elektronski podnešenih zahtjeva u odnosu na ukupan broj podnešenih zahtjeva od strane korisnika za korišćenje pilot usluge[[139]](#footnote-139) | * 0 | * 15% po pilot usluzi | * 45% po pilot usluzi |
| * Broj elektronskih razmjena[[140]](#footnote-140) između registara iz metaregistra | * 8 (2021) | * 30 | * 50 |
| * Broj opština koje razmjenjuju podatke preko JSRP | * 1 (2021) | * 10 | * Sve JLS |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| STRATEŠKI CILJ 3: PROFESIONALNA JAVNA ADMINISTRACIJA | | | | | |
| OPERATIVNI CILJEVI | | **Indikator učinka** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| 3.1 | Efikasan sistem planiranja na osnovu identifikovanih potreba, unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema | * % organa koji su izradili Kadrovski plan unaprijeđenog kvaliteta kroz CKE * % organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi na lokalnom nivou[[141]](#footnote-141) koji su izradili Kadrovski plan kroz CKE u skladu sa ZDSN i u skladu sa ZLS | * 28,5% državnih organa (2021) * 0% organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi (2021) | * 70 % državnih organa organa * 30% organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi | * 100% državnih organa * 100 % organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi |
| * % realizacije Kadrovskog plana državnih organa i organa lokalne uprave | * 63% KP državnih organa * 37 % KP organa lokalne uprave (2020) | * 70% KP državnih organa * 50% KP organa lokalne uprave | * 90% KP državnih organa * 70 % KP organa lokalne uprave |
| * Prosječan broj kandidata na oglas | * Interni oglas 1.1 (2020) * Javni oglas 4.8 (2020) | * 1.6 * 5 | * 1.8 * 5.5 |
| * Prosječan broj kandidata na konkursu | * 2.14 (2020) | * 4 | * 6 |
| * Broj HR funkcija gdje se evidencija vodi samo kroz KIS | * 0 (2020) | * 3 [[142]](#footnote-142) | * 5 [[143]](#footnote-143) |
| * % lokalnih samouprava sa razvijenim KIS-om | * 0 | * 10% LS | * 100% LS |
| 3.2 | JU atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja | * % službenika u državnim organima koji su ocijenjeni | * 63,38 (2019) | * Povećanje za 10% u odnosu na početnu vrijednost | * Povećanje za 20% u donosu na početnu vrijednost |
| * Sistem ocjenjivanja radnog učinka unaprijeđen | * Sistem ocjenjivanja nije uvezan sa nagrađivanjem i napredovanjem u službi | * Unaprijeđen normativni okvir u sistemu nagrađivanja i napredovanjan u službi | * Utvrditi polaznu osnovu o broju zaposlenih koji se ocjenjuju shodno unaprijeđenom sistemu |
| * Uspostavljanje mehanizma starteškog planiranja obuka | * Državni organi i jedinice lokalne samouprave strateški ne planiraju obuku | * 50% organa strateski planira obuku | * 70% organa strateski planira obuku |
| * % novozaposlenih službenika koji su prošli kroz obuku u prvoj godini rada na početnim pozicijama službenih zvanja | * Utvrđen program obuke za novozaposlene | * 50% | * 80% |
| * Broj institucija koje mjere zadovoljstvo državnih i lokalnih službenika | * 3 institucije | * 50% organa državne uprave mjeri zadovoljstvo zaposlenih | * 70% organa državne uprave * 40% JLS |
| 3.3 | Optimalna i efikasna javna administracija | * Broj institucija/sektora sa izmijenjenom organizacionom i funkcionalnom sturkturom na osnovu preporuka funkcionalnih analiza | * 0 | * Vrijednost će biti uspostavljena nakon izrađenih funkcionalnih analiza | Vrijednost će biti uspostavljena nakon izrađenih funkcionalnih analiza |
| * Participacije zaposlenih u javnoj upravi u ukupnoj zaposlenosti | * 32% |  |  |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| STRATEŠKI CILJ 4: TRANSPARENTA I OTVORENA JAVNA UPRAVA | | | | | |
| OPERATIVNI CILJEVI | | **Indikator učinka** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| 4.1 | Unapređenje funkcionisanja i kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i generalno sistema pravne zaštite u oblasti SPI | * Udio poništenih odluka Agencije od strane Upravnog suda, u odnosu na ukupan broj presuda u upravnim sporovima u odnosu na rješenja Agencije | * 42,17% - 35 od 83 presuda (2020) | * -10% u odnosu na početnu vrijednost | * -15 % u donosu na početnu vrijednost |
| * Udio odluka Upravnog suda u upravnim sporovima pokrenutim zbog nedonošenja rješenja Agencije | * 82,28% | * 55% | * 40% |
| * Udio organa vlasti koji registriraju zahtjeve za pristup informacijama u informacionom sistemu (u odnosu na ukupan broj organa vlasti) | * 1140 organa | * +10% u odnosu na početnu vrijednost | * +20% u odnosu na početnu vrijednost |
| 4.2 | Unapređenje primjene Zakona o SPI od strane organa vlasti radi obezbjeđenja adekvatnog ostvarivanja prava na pristup informacijama i davanje pristupa informacijama u skladu sa institucionalnim pravnim okvirom i jačanje svijesti i razvijanje vještina korisnika Zakona o SPI | * Udio usvojenih žalbi zbog ćutanja administracije u odnosu na ukupan broj žalbi | * 23,15%   (1,002 od 4,328 u 2020) | * 15% | * 10% |
| * Udio poništenih odluka organa vlasti od strane Agencije u odnosu na ukupan broj žalbi | * 53,19%   (2,302 od 4,328 u 2020) | * 45% | * 35% |
| 4.3 | Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka | * Broj data-setova na portalu otvorenih podataka [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me) | * 146 (2021) | * 500 | * 800 |
| * Broj institucija koji objavljuju podatke na portalu otvorenih podataka | * 1,5% institucija obveznika SPI | * 10% institucija obveznika SPI | * 15% institucija obveznika SPI |
| * Broj objavljenih setova podataka velike vrijednosti sa API-jem na Portalu otvorenih podataka | * podatak provjeriti sa e-upravom | * Najmanje 10 | * Najmanje 20 |
| * Udio organa vlasti koji proaktivno objavljuju informacije u skladu sa Zakonom o SPI | * bez podataka | * 65% ministarstava i drugih (odabranih) organa uprave * 65% lokalnih samouprava | * 80% ministarstava i drugih organa uprave * 80% lokalnih samouprava |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| STRATEŠKI CILJ 5: PLANIRANJE POLITIKA SA GRAĐANIMA I ZA GRAĐANE | | | | | |
| OPERATIVNI CILJEVI | | **Indikator učinka** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | **Ciljana vrijednost u 2026.** |
| 5.1 | Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade | * % novih strateških dokumenata koji su potpuno usklađeni sa metodološkim kriterijumima | * 69% (2020) | * 75% | * 80% | |
| * % izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata koji su potpuno usklađeni sa metodologijom[[144]](#footnote-144) | * 52% (2020) | 65% | 70% | |
| * % ministarstava čiji godišnji programi rada sadrže jasno postavljene ciljeve i indikatore | * 18% (2019) | 80% | 100% | |
| * % ministarstava u čijim godišnjim izvještajima o radu je predstavljen rezultat na osnovu postavljenih ciljeva i indikatora | * 0% | 80% | 100% | |
| * % starteških dokumenata za koje je izrađena evaluacija | * Polazna vrijednost će biti utvrđena nakon izrađene analize (2022) | 40% | 60% | |
| * % zakona/ strateških dokumenata koji se u potpunosti priprema u skladu sa Checklist o javnim konsultacijama u organima u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave | * 1 zakon | * 80% | * 100% | |
| 5.2 | Unapređenje institucionalne koordinacije za snažnije efekte javnih politika | * Procenat ministarstava koja imaju uspostavljene jedinice za strateško planiranje | * 30% (2021) | * 70% | * 100% | |
| * Procenat ministarstava koji imaju članove/ članice Mreže državnih službenika za strateško planiranje | * 50% (2021) | * 70% | * 100% | |
| 5.3 | Povećanje obuhvata i jačanje kapaciteta za sprovođenje RIA | * % nacrta podzakonskih akata sa RIA | * 28,49% (2020) | * 35% | * 50% | |
| * % zakona kod kojh se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (Standard cost model) | * 18% (2020) | * 20% | * 30% | |
| * % kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje MFSS | * 68,72% (2020) | * 77% | * 88% | |

V MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA

Reforma javne uprave u Crnoj Gori je cikličan proces koji zahtijeva stalno poboljšanje u svim oblastimaa na osnovu SIGMA Principa javne uprave, te smjernica EU.

Upravljanje procesom reforme javne uprave podrazumijeva efikasnu koordinacije u njenoj implemetaciji, kao i efikasan načinu izvještavanja o rezultatima postignutim u implementacionom periodu.

U prethodnom periodu odnosno za vrijeme implementacije Strategije reforme javne uprave 2016 -2020, uspostavljena je politička koordinacija procesom (formiranjem Savjeta za reformu javne uprave) i kordinacija na administrativnom nivou (ministarstvo javne uprave i medjuresorski tim za efikasniju implemetaciju Strategije).

U odnosu na rad Savjeta za reformu javne uprave, kao savjetodavnog tijela Vlade, koje je pružalo političku podršku procesu reforme, identifikovani su sledeći izazovi:

Sa druge strane, **Kordinacioni tim za efikasniju implementaciju** je bio sastavljen od kontakt osoba iz svih institucija koje su bile nosilac aktivnosti i ujedno kontakt osobe za dostavljanje podataka o stepenu ostvrrnosti planiranih indiaktora i igrao je značajnu ulogu u praćenju i monitoringu procesa reforem javne uprave.. Međutim, ono što je izostalo je što nije osnažen navedeni tim u smislu dodatnih edukacije i dodatne finasijske podrške imajući u vidu činjenicu da su ovo dodatni poslovi u njihovom angažovanju, kao i da nije uspostavljena bolja veza između rada operativnog tijela i rada Savjeta za reformu javne uprave, odnosno Savjet je bio upoznat sa radom operativnog nivoa samo na osnovu jedne informacije o njegovom radu.

Imajući u vidu naučene lekcije iz predhodnog iskustva u praćenju sprovođenja strategije, ali prije svega izvještavanju i evaluaciji strateških i operativnih ciljeva, sa ciljem uspostavljanja efikasnog procesa implementacije Strategije 2022 – 2026 potrebno je:

* Unaprijediti rad Savjeta za reformu javne uprave. Administrativno tehnička podrška Savjetu mora biti efikasnije u smislu bolje pripreme materijala, zaključaka i sjednica Savjeta, te dostavljanju vjerodostonih prikupljenih informacija
* Učiniti rad Savjeta proaktivnijim i uz veću uključenost svih zainteresovanih strana što podrazumijeva i jačanje kapaciteta u pogledu administrativno tehničke podrške Savjetu
* Obezbijediti veću transparetnost u radu Savjeta kako bi Savjet bio tijelo koje će upravljati procesom reforme javne uprave u smislu donošenja mjera intervencije i prepoznavanja rizika u postizanju planiranih ciljeva buduće Strategije
* Nastaviti sa praksom postojanja međuresorskog tima na operativnom nivou uz uspostavljanje direktne veze između rada Savjeta i operativnog tima odnosno da se odluke zasnivaju na preporukama i zaključcima operativnog tima
* Pronaći adekvatne mehanizame za podticaj rada služenika koji su članovi operativnog tima za implementaciju Strategije 2022 – 2026
* Dalje unaprijediti sistem Izvještavanja o reformi. Unapređenje treba da se odnosi na unapređenje kvaliteta izvještavnja u smislu prepoznavanja mjera intervencija i djelovanja u slučaju zastoja u procesu reforme
* Sa ciljem sakupljanja podataka i informacija boljeg kvaliteta, te izrade analitičkih dokumenata potrebno je odrediti koordinatore za svaki od strateških ciljeva kako bi monitoring i izvještavanje bilo efikasnije, te njihove kapacitete u ovom aspektu povećati
* Potrebno je obezbijediti adekvatan informacioni sistem koji će olakšati process prikupljanja podataka, a kako bi uloga koordinatora bila analitička, a ne administrativno – tehnička
* Potrebno je obezbijediti bolju vidljivost rezultata reforme kroz uspostavljanje komunikacijskog plana

**Nakon reogranizacije Vlade Crne Gore u decembru 2020. godine**, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija nastavlja da kroz svoje osnovne ciljeve definiše i reformu javne uprave, te je dalje nadležno za sprovođenje Strategije reforme javne uprave.

Osnovanjem Direktorat za strateško planiranje u javnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA projekte sa posebnom Direkcijom za strateško planiranje i praćenje implementacije strateških dokumenat u okviru MJUDDM, jasno je definisan značaj i fokus Ministarstva na planiranje, razvoj, implementaciju i izvještavanje o Strategiji RJU. Dodatno, u sklopu MJUDDM postoji koordinacioni tim za razvijanje i sprovođenje strategije koji je predvođen v.d. direktora Direktorata za strateško planiranje u javnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA projekte.

**U junu 2021. godine osnovan je Savjet za RJU, sa izmijenjenim konceptom i sastavom članova u odnosu na predhodni. Inoviranje ovog savjetodavnog tijela je bilo nužno, imajući u vidu obim i značaj reforme javne uprave u narednom periodu i njegov rad će biti fokusiran na aktivnosti koje sprovode organi javne uprave u cilju ostvarivanja SIGMA principa, koji su osnov ovog strateškog dokumentra.**

Savjet za reformu javne uprave formiran je na sjednici Vlade od 18. marta 2021.godine. Uloga Savjeta za reformu javne uprave je da, sa političkog aspekta, pruža podršku u realizaciju aktivnosti koje se odnose na organizaciju javne uprave, jačanje procesa upravljanja javnim politikama, razvoj modernog i profesionalnog službeničkog sistema, unapređenje sistema lokalne samouprave, unapređenje transparentnosti i otvorenosti rada uprave u cjelini, jačanje interne i eksterne kontrole javne uprave. Savjetom predsjedava premijer Vlade Crne Gore. Novoosnovani Savjet je unaprijedio svoj rad i strukturu. Osim predstavnika nadležnih institucija članovi Savjeta su predstavnici nevladinih organizacija, akademske zajednice i Agencije za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama. Do sad, Savjet je održao II sjednice.

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, kroz razmatranje nacrta propisa, strateških, planskih i analitičkih dokumenata u vezi sa reformom javne uprave i sl.). Stručnu i administrativnu podršku radu Savjeta za reformu javne uprave pružaće i dalje MJUDDM.

**Koordinacija i organizaciona struktura za upravljanje i praćenje reforme javne uprave 2022-2026**

Imajući u vidu opseg, ciljeve, aktivnosti i indikatore potrebne za implementaciju nove Strategije, pažljivo se pristipulo planiranju načina i strukture koordinacije ovog važnog procesa.

Na ovo posebno podstiče i činjenica da je opseg Strategije proširen i da obuhvata preko 700 institucija u sistemu javne uprave, da je pitanje optimizacije postavljeno kao sastavni dio strategije, da postoji komplemtarnost i potreba praćenja rezultata i u drugim strategijama.

Politička i administrativna struktura u procesu praćenja reforem javne uprave ostaje nepromijenjena te je prethodno iskustvo pokazalo da ne treba usložnjavati nivoe i mehanizme kordinacije već učiniti da ona bude jednostvna i efikasna.

Savjet, kao savjetodavno tijelo Vlade, shodno odluci o osnivanju prati realizaciju Strategije reforme javne uprave i programa upravljanja javnim finansija.

Sa druge strane, na admistrativnom nivou, u okviru Savjeta, biće formirani posebni kordinacioni timovi koji će imati glavnu kontakt osobu zaduženu za svaki od strateških ciljeva kako bi process prikupljanja podataka i izvještavnja bio efikasniji.

Ovakva organizaciona struktura i složenost procesa zatijeva dodatno pojačanje kapaciteta Direktorata za strateško planiranje, medjunarodnu saradnju i IPA projekte koje ujedno radi monitoring reforme i pruža administrativno tehničku podršku radu Savjeta.

*Naime, potreba osnivanja sekreterijata za reformu javne uprave kroz projektnu podršku, proizilazi iz iskustva u predhodnom periodu i analize rada Savjeta do sada. Sekreterijat bi doprinio i unaprijedio rad Savjeta, kao i ojačao samu njegovu ulogu, koja za cilj ima da se bavi suštinskim pitanjima od značaja za javnu upravu koja je servisno orjentisana na građane i privredu, a na bazi njihovih potreba*. Formiranjem Sekretarijata, kreirala bi se dodatna vrijednost u smislu ekspertske i tehničke podrške. Na taj način, osiguralo bi se detaljno i kontinuirano praćenje realizacije planiranih aktivnosti Savjeta. Intencija je da se poboljša dijalog kroz aktivno učešće državnih institucija, nvo sektora, akademske zajednice i međunarodne zajednice u inicijativama koje se sprovode u okviru Savjeta.

Rad Sekreterijata bi se ogledao u pripremi prijedloga godišnjeg plana rada Savjeta i godišnjeg izvještaja o radu Savjeta, praćenje realizacije zaključaka sa održanih sjednica Savjeta, prikupljanje relevantnih mišljenja za teme planirane agendom Savjeta, održavanje kontinuirane komunikacije sa članovima Savjeta, državnim institucijama, nvo, akademskom i poslovnom zajednicom u cilju definisanja mjera za unapređenje rada javne uprave i usluga koje javna uprava pruža, ekspertska podrška radnim grupama koje su prepoznate kao prioritetne, održavanje okruglih stolova, tehničko-logistička podrška Savjetu, i podrška izgradnji kapaciteta za uspješnu primjenu reforme.

U cilju unapređenje sistema izvještavanja i analize stanja reforme javne uprave, planirana je izrada web portala. Portal ima za cilj da da prikaz svih aktivnosti u realnom vremenu i stepen njihove realizacije, kako bi se ujedno pratio napredak, a i izazovi u implementaciji aktivnosti planiranih za sprovođenje reforme javne uprave.

Planirani koncept, osim sto bi unaprijedio kapacitete za sprovođenje reforme javne uprave, olakšao i ubrzao process u reformi, pokušao bi da odgovori na potrebe građana, kroz transparetniji i otvoreniji pristup, koristeći sve alate i kanale za komunikaciju sa građanima, privredom i međunarodnom zajednicom.

U skaldu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, Strategija RJU 2022-2026 definiše plan monitoringa, izvještavanja i evaluacije.

Monitoringom će se obezbijediti redovno prikupljanje i analiza podataka o postizanju ciljeva i rezultata u toku sprovođenja aktivnost. Konkretno, biće fokusiran na Akcioni plan za realizaciju godišnjih aktivnosti predviđenim planom. Izvještaj o monitoringu sprovođenja aktivnosti će se uglavnom baviti indikatorima rezultata sa osvrtom na indikatore učinka, ukoliko ti podaci budu dostupni. Godišnji izvještaj, u skladu sa Metodologijom će sadržati sledeće elemente:

* Kratak uvodni rezime sa opštom ocjenom implementacije strateškog dokumenta
* Konkretne vrijednosti i ispunjenosti indikatora rezultata (i indikatora učinka ukoliko su dostupni)
* Informacija o utrošenim finansijskim sredstvima, u odnosu na planirana, sa izvorima finansiranja
* Identifikovane izazove i preporuke za efikasniju realizaciju ciljeva
* Promjene, ukoliko ih bude, u rokovima realizacije ciljeva
* Gantt chart ili drugi tabelarni prikaz realizovanih ciljeva

Identifikovane institucije kroz Strategiju RJU, te kroz dokument *Pasoš indikatori*, vršiće monitoring pojedinačnih ciljeva reforme kao i pripadajućih indikatora. One će u narednom četvorogodišnjem periodu izvještavati MJUDDM i dostavljati sve potrebne podatke koje Ministarstvo, kao rukovodeća institucija za reformu javne uprave zatraži. U cilju blagovremenog izvještavanja MJUDDM, koje će pružati stručnu i administrativnu podršku, u svim odgovornim institucijama biće određene kontakt osobe koje će pružati i dostavljati sve tražene informacije.

U cilju kreiranja objektivnog izvještaja koristiće se različiti izvori podataka – počevši od podataka koje budu dostavljale relevantne institucije, materijali na Vladi, izvještaji o realizaciji programa rada organa, intervjui sa kontakt osobama, fokus grupe sa relevantnim stranama, materijali NVO-a, kao i istraživanja i izvještaji međunarodnih organizacija. Svi izvještaji će biti prezentovani Savjetu RJU na usvajanje i Vladi CG.

U tabeli dolje su identifikovane institucije za sakupljanje podataka, monitoring i izvještavanje:

Sa ciljem utvrđivanja relevantnosti i ispunjavanja ciljeva, efikasnosti razvoja, djelotvornosti, uticaja i održivost strategije, u skladu sa Metodologijom, predviđena je evaluacija strateškog dokumenta. Finalna evaluacija će se sprovesti na kraju implementacionog perioda, kako bi ocijenila efekte i učinke Strategije RJU 2022-2026, sa početnom analizom stanja za donošenje narednog strateškog dokumenta. Koristiće se kombinovana metoda u cilju obezbjeđivanja objektivnosti u sprovođenju evaluacije, a biće sprovodena od strane nezavinsnog eksperta, dok će taj proces koordinirati MJU. Evaluacija će se fokusirati prevashodno na indikatore učinka, a izvještaj će biti razmatran na Savjetu za reformu javne uprave, te biti dostavljen Vladi preko GSV-a na usvajanje.

VI KOMUNIKACIONI PLAN

Glavni doprinos koji komunikacija može dati reformi javne uprave je uticaj na mišljenje, stavove i na kraju,ponašanje ključnih aktera (uključujući lidere, službenike i građane). Navedeno je važno, jer svaka reforma zahtijeva promjenu ponašanja od strane zainteresovanih strana. Ovo posebno, jer rezultati reforme javne uprave najviše zavise od onih koji su odgovorni za njenu implementaciju – zaposlenih u javnoj upravi, s jedne strane, i građana koji su, uslovno rečeno, konzumenti i korisnici tih promjena.

Da bi reforma javne uprave bila uspješna, neophodna je uključenost i aktivno učešće značajnog broja zainteresovanih strana. S tim u vezi prepoznate su ciljne javnosti u okviru procesa reforme javne uprave koje su direktni nosioci procesa reforme (interne javnosti) ili javnosti koje su targetirane kao one koje mogu da doprinesu povećanju uticaja, promjeni mišljenja i većoj mobilzaciji u okviru procesa reforme javne uprave – eksterne javnosti. Interne javnosti čine zaposleni u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi, dok eksternu ciljnu javnost čine: opšta javnost (građani), mediji, poslanici, NVO, predstavnici privrede, sindikalnih organizacija, akademske zajednice i međunarodne organizacije.

Komunikacione aktivnosti će biti uglavnom usmjerene na tri ključna kanala: odnosi sa medijima, društvene mreže (facebook i instagram stranica ministarstva), kao i zvanični web sajt: www.mju.gov.me

Međusektorska komunikacija prepoznata je kao poseban komunikacioni izazov za Ministarstvo javne uprave,digitalnog društva i medija jer cjelokupan proces reforme javne uprave kao i jedan dio konkretnih aktivnosti, prema Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, koordinira MJUDDM.

U narednom periodu je potrebno ojačati sinergijski pristup u promociji reforme javne uprave i u promociju uključiti druge organe i institucije, koji su nosioci aktivnosti, imajući u vidu da je uočena nejasna podjela komunikacionih zadataka i odgovornosti unutar javne uprave, kao i to da pojedini komunikacioni izazovi zavise od drugih organa.

U ostvarivanju konkretnog doprinosa koji komunikacija može dati reformi prepoznati su ciljevi:

* Građani bolje razumiju proces reforme javne uprave i bolje percipiraju ciljeve, aktivnosti, koristi i rezultate reforme javne uprave;
* Unaprijeđena je percepcija i vidljivost aktivnosti, koristi i rezultata reforme javne uprave kod opšte i drugih ciljnih javnosti;
* Građani više koriste elektronske usluge koje pruža javna uprava.

U cilju podizanja svijesti javnosti i povećanje razumijevanja o potrebi i koristi reforme javne uprave, u prethodnom periodu, realizovan je projekat „Efikasna interna i eksterna komunikacija reforme javne uprave“ koji je finansirala Evropska unija, a koji je sproveo konzorcijum koji predvodi KPMG za potrebe Ministarstva javne uprave.

Tokom implementacije projekta sproveden je čitav niz komunikacionih aktivnosti koje su unaprijedile i povećale vidljivost i razumijevanje reforme javne uprave. Takođe, stvorene su osnove za uspostavljanje strateške komunikacije prema različitim ciljnim javnostima, a urađeno je i istraživanje o percepciji reforme javne uprave, identifikovani i mapirani komunikacioni izazovi procesa reforme javne uprave u Crnoj Gori, čime su stvorene osnove da se na dugoročnoj osnovi osmišljava komunikacija. Prepoznati su svi korisni kanali, alati i tehnike strateškog komuniciranja procesa reforme javne uprave i date smjernice za komunikaciju širokog spektra aktivnosti procesa reforme javne uprave.

U okviru projekta urađeno je istraživanje čiji rezultati su da gotovo 41% građana zna šta je reforma javne uprave, dok preostali dio ispitanika se izjasnio da ne zna ili da nije siguran. Istraživanje rađeno 2020. godine, pokazalo je da građani u visokom procentu (59,9%) imaju povjerenje u javnu upravu, iako procenat ispitanika koji nemaju povjerenja nije zanemarljiv – 37.1%. Iako povjerenje u javnu upravu ne zavisi od kontakta sa javnom upravom, istraživanje je pokazalo da je u vezi sa negativnim iskustvima. Takođe, lično negativno iskustvo povezano je sa opštom ocjenom javne uprave kao sektora. Negativna iskustva se uglavnom odnose na čekanje, neljubaznost, nedostatak kompetencija i proaktivnosti u želji da se pomogne klijentu. Kada je u pitanju oblast digitalizacije, 61.2% građana čulo da javna uprava radi na tome da omogući da se veći broj usluga završi digitalno, preko interneta, a ne odlaskom na šalter. O Portalu eUprave ispitanici najčešće saznaju sa televizije i društvenih mreža, što i jesu dva najčešća kanala informisanja u Crnoj Gori. Većina onih koji su koristili Portal tvrde da im je olakšao dobijanje dokumenta (56.1%), dok 11.5% tvrde da nije.

U cilju efikasne implementacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026, bilo bi potrebno nastaviti realizaciju projekta, koji bi podrazumijevao izradu AP koji će se fokusirati na aktivnosti i indikatore učinka prepoznate novim strateškim dokumentom.

Praćenje reforme, koordinacija i upravljanje procesom reforme javne uprave od posebne je važnosti. U tom cilju, da bi se ispoštovali principi učešća i inkluzije, obrazovan je Savjet za reformu javne uprave. Savjet će pratiti realizaciju reforme javne uprave, u svim fazama, prateći prioritete, dinamiku i rokove realizacije mjera i aktivnosti čiji su nosioci državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i druge nadležne institucije.

U procesu promocije cjelokupnog procesa reforme jave uprave posebna pažnja se posvjećuje promociji uloge i značaja Savjeta, u čiju svrhu je u ranijem periodu aktiviran zvaničan web sajt: <https://srju.gov.me/direktor> koji će zbog kontinuiteta u praćenju koristi reforme i u narednom periodu biti na istoj adresi.

AKCIONI PLAN 2022 – 2024.

za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2022 – 2026.

**STRATEŠKI CILJ I**

**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 odgovornosti** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | | | | **Početna vrijednost** | | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | | | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | | | |
| Iznos sredstava koji je prinudno naplaćen u radnim predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa | | | | | | 10.412.089 € (2020) | | | Nepromijenjeno u odnosu na početnu vrijednost | | | | | | | -3% od početne vrijednosti | | | |
| Uspostavljen sistem izvještavanja na nivou pokazatelja ishoda i ciljeva koji bi omogućili praćenje postizanja rezultata | | | | | | Nije uspostavljen sistem | | | 100% ministarstava imaju uspostavljeno *outcome* izvještavanje | | | | | | | 100% ministarstava  50% organa uprave i javnih ustanova | | | |
| Broj tužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravno-sudskom postupku | | | | | | 22 predmeta (2020) | | | 20 predmeta | | | | | | | 16 predmeta | | | |
| Prosječno trajanje upravnog spora u Upravnom sudu | | | | | | 17 mjeseci | | | 15 mjeseci | | | | | | | 12 mjeseci | | | |
| % preporuka koje su ralizovane od strane organa javne uprave na osnovu Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda - Ombudsman | | | | | | 19,88% (2020)[[145]](#footnote-145) | | | Preko 40% realizovanih preporuka | | | | | | | Preko 60 % realizovanih preporuka | | | |
| % ministarstava koji delegiraju ovlašćenja za finansijsko upravljanje i unutrašnje kontrole višem rukovodstvu u skladu sa Uredbom[[146]](#footnote-146) | | | | | | 8,3% | | | 50% | | | | | | | 80% | | | |
| **Aktivnosti** | | | **Indikator rezultata** | | | | | **Nadležne institucije** | | | **Početak** | | **Završetak** | | **Sredstva** | | | **Izvor finansiranja** | |
| 1.1.1 | Izrada Predloga Zakona o Vladi | Utvrđen predlog Zakona na Vladi | | | | | MJUDDM – Direktorat za normativne poslove Skupština CG | | | I Q 2022 | | III Q 2022 | | 5.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.2 | Razvijanje Analize potreba za uvođenja/normiranja Zakona o javnim ustanovama i/ili službama | Izrađena analiza sa identifikovanim izazovima i preporukama o potrebi uspostavljanja normativnog okvira javnih ustanova/službi | | | | | MJUDDM – Direktorat za normativne poslove  ZOCG | | | I Q 2023 | | IV Q 2023 | | 18.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.3 | Uspostavljane Registra državnih organa i institucija na centralnom i lokalnom nivou | - Objavljen unaprijeđen registar državnih organa na [www.drzavniorgani.me](http://www.drzavniorgani.me)  - Uspostavljen registar institucija lokalnih samouprava  - Identifikacija kontakt osoba u nadležnim institucijama za unos podataka u registre | | | | | MJUDDM – Direktorat za normativne poslove, Direktorat za dobru javnu upravu i Direktorat za digitalizaciju  ZOCG  JLS  SIGMA | | | II Q 2022 | | IV Q 2023 | | 20.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.4 | Izrada izmjena i dopuna Zakona o inspekcijskom nadzoru | Zakon o inspekcijskom nadzoru izmijenjen u cilju uspostavljanja kombinovanog metoda rada i efikasnosti inspekcijskog nadzora | | | | | MJUDDM  Uprava za inspekcijske poslove | | | II Q 2022 | | IV Q 2022 | | 5.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.5 | Nadogradnja Jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema (JIIS) modulom koji bi omogućio samoprovjeru privrednika (subjekata nadzora) kroz popunjavanje kontrolnih listi i „slanje“ istih direktno u bazu | Razvijen novi modul u JIIS-u | | | | | Uprava za inspekcijske poslove | | | IQ 2023 | | IQ 2024 | |  | | | Budžet CG | |
| 1.1.6 | Jačanje kadrovskih kapaciteta Upravne inspekcije | Najmanje 6 obuka za službenike Upravne inspekcije realizovano | | | | | UZK  MJUDDM | | | II Q 2022 | | IV Q 2023 | | 6.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.7 | Unapređenje transparentnosti rada Upravne inspekcije | * Objavljeni Zapisnici o sprovedenom nadzoru * Razvijen fragmentisani program rada Upravne inspekcije | | | | | Upravna inspekcija | | | I Q 2022 | | IV Q 2022 | | 5.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.8 | Unapređenje sistema izvještavanja o radu Upravne inspekcije | Metodologija za razvoj godišnjeg izvještaja o radu Upravne inspekcije unaprijeđena sa informacijama o ponovljenim nadzorima i ishodima inspekcijog nadzora | | | | | Upravna inspekcija | | | II Q 2022 | | IV Q 2022 | | 5.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.9 | Jačanje kapaciteta budžetske inspekcije | Najmanje 5 službenika Direktorata za budžetsku inspekciju prošlo specijalizovane obuke | | | | | MFSS | | | III Q 2022 | | II Q 2023 | | 7.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.10 | Izrada Analize o razlozima/osnovama za isplatu dodatnih troškova izvršenja po osnovu izgubljenih predmeta i primjena preporuka u institucijama prepoznatim po većem broju sporova | - Sveobuhvatna analiza o razlozima za isplatu troškova izvršenja po osnovu izgubljenih predmeta sa konkretnim preporukama za unaprjeđene razvijena  - Unaprijeđeni dijalozi i saradnja sa identifikovanim institucijama prepoznati po većem broju sudskih postupaka | | | | | Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa  MFSS  MPLJMP  Agencija za mirno rješavanje radnih sporova  SIGMA | | | II Q 2022 | | II Q 2023 | | 15.000 € | | | Budžet CG  Donatorska sredstva | |
| 1.1.11 | Unapređenje strukture izvještavanja Zaštitnika imovinsko-pravnih interesima o troškovima prinudne isplate po osnovu izgubljenih sudskih sporova | Izvještaj unaprijeđen sa ocjenom stanja i preporukama za unapređenje rada organa koji su prepoznati u najvećem broju predmeta pred sudovima, sudskom praksom, pregledom troškova, objavom pravnih mišljena koja su od značaja za javni interes | | | | | Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa | | | III Q 2022 | | I Q 2023 | | 2.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.12 | Unapređenje Analize uticaja predloženih organizacionih promjena sa fokusom na opravdanosti osnivanja novih organa ili spajanja/ukidanja | Unaprijeđena Analiza uticaja (RIA)  \*aktvnost vezana za 3.3.7 | | | | | MFSS  MJUDDM  SIGMA | | | I Q 2022 | | III Q 2022 | | 10.000 € | | | Budžet CG  Donatorska sredstva | |
| 1.1.13 | Harmonizacija posebnih Zakona sa Zakonom o državnoj upravi | Minimum 3 Zakona harmonizovana sa Zakonom o državnoj upravi | | | | | MJUDDM | | | I Q 2023 | | IV Q 2024 | | 10.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.14 | Izrada Metodologije za razvoj Programa rada organa državne uprave sa indikatorima učinka organa | * Izrađena metodologija za organe državne uprave * Metodologija promovisana i za javne ustanove | | | | | MJUDDM  SIGMA | | | II Q 2022 | | IV Q 2022 | | 15.000 € | | | Budžet CG  Donatorska sredstva | |
| 1.1.15 | Izrada Metodologije za pripremu izvještavanja o radu organa sa osvrtom na realizaciju ciljeva i indikatora uspješnosti[[147]](#footnote-147) | Donijeta metodologija sa ciljem podsticanja izvještavanja orijentisanog na rezultate | | | | | MJUDDM – Direktorat za normativne  MFSS  SIGMA | | | II Q 2022 | | III Q 2022 | | 12.000 € | | | Budžet CG  Donatorska sredstva | |
| 1.1.16 | Unapređenje organizacije i rada institucije kroz efikasnije korišćenje dostupnih analitičkih podataka i kvalitetnije interne komunikacije (2 pilot institucije) | - Urađena analiza dostupnih i nadogradnja potrebnih podataka i informacija u sklopu institucije  - Povećanje dostupnosti podataka u posjedu insitucije  - Unapređenje organizacije rada i komunikacije na osnovu dostupnih podataka | | | | | MJUDDM  UzK | | | II Q 2022 | | II Q 2024 | | 75.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.17 | Organizovanje obuka za primjenu Metodologije za pripremu programa rada organa i izvještavanje o radu sa osvrtom na realizaciju ciljeva i indikatora uspješnosti | Najmanje 70 službenika obučeno za pripremu programa rada organa i izvještavanja o radu organa sa osvrtom na realizaciju ciljeva i indikatora uspješnosti | | | | | UZK  GSV  MJUDDM | | | IV Q 2022 | | II Q 2023 | | 8.000 € | | | Budžet CG | |
| 37 službenika u prvoj obuci | | 37 službenika u drugoj obuci | | |
| 1.1.18 | Unapređenje normativnog okvira koji reguliše upravni spor | * Izmijenjen Zakon o upravnom sporu u dijelu troškova spora i održavanje usmene rasprave u cilju smanjenjenja dužine trajanja upravnog spora * Obuka za sudije o implementacijama novog zakona | | | | | Upravni sud  MPLJMP  Sudski savjet | | | II Q 2022 | | IV Q 2022 | | 2.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.19 | Izrada Analize sa preporukama o dužini trajanja upravno-sudskog spora u upravno–javnim predmetima | - Izrađena analiza o slučajevima sa ping-pong efektom  - Identifikacija institucija u kojima je najveći % poništenih akata  - Sprovedene obuke za identifikovane institucije | | | | | Upravni sud  MJUDDM  UZK  SIGMA | | | III Q 2022 | | II Q 2024 | | 15.000 € | | | Budžet CG  Donatorska sredstva | |
| 1.1.20 | Unapređenje strukture izvještavanja godišnjeg izvještaja sa prikazom stanja o implementiranim preporukama Zaštitnika za ljudska prava i slobode | - Godišnji izvještaj Zaštitnika za ljudska prava i slobode unaprijeđen u dijelu realizovanih preporuka i sistemskih (repetitivnih) kršenja prava građana od strane organa javne uprave  - Proaktivni rad Ombudsmana kroz promociju realizovanih preporuka | | | | | Zaštitnik ljudskih prava i sloboda CG | | | II Q 2022 | | I Q 2023 | | 7.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.21 | Utvrđivanje načina da se unaprijedi stopa realizacije, tj. % preporuka Ombudsmana | - Analiza urađena o razlozima nerealizacije preporuka Ombudsmana od strane organa javne uprave i prezentovana  - Intezivan dijalog sa institucijama koje su česti kršioci prava građana  - Razvijanje Akcionog plana Ombusmana po datim preporukama na osnovu grubih kršenja ljudskih prava, razvijen sa identifikovanim organima za implementaciju preporuka i vremenskim periodom kao i načinom povratnog izvještavanja | | | | | Ombudsman  Skupštinski odbor  SIGMA | | | II Q 2023 | | IV Q 2024 | | 7.000 € | | | Budžet CG  Donatorska sredstva | |
| 1.1.22 | Izmjena Zakonskog okvira o unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru | Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru izmijenjen u dijelu upravljačke odgovornosti | | | | | MFSS | | | I Q 2022 | | IV Q 2022 | | 5.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.23 | Obuke za rukovodioce i zaposlene na temu upravljačke odgovornosti | Najmanje 50 rukovodioca i zaposlenih obučeno o značaju implementacije upravljačke odgovornosti u javnoj upravi | | | | | UZK  MFSS | | | III Q 2022 | | IV 2023 | | 6.000 € | | | Budžet CG | |
| Za 2022. g 25 rukovodioca | | | Za 2023. g 25 rukovodioca | |
| 1.1.24 | Organizovanje obuka za unutrašnje revizore, radi unaprjeđenja vještina za ocjenjivanje implementacije upravljačke odgovornosti | Najmanje 60 unutrašnjih revizora obučeno vještinama za ocjenjivanje implementacije upravljačke odgovornosti | | | | | UZK  MFSS | | | I Q 2023 | | IV Q 2023 | | 3.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.25 | Sagledavanje kvaliteta upravljanja i unutrašnjih kontrola radi ocjene stanja | Izvještaji sa ocjenom stanja, identifikovanim problemima i preporukama za dalje unapređenje usvojeni | | | | | MFSS | | | IV Q 2022 | | II Q 2023 | | 2.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.26 | Promocija javne uprave bazirane na raznolikosti, nediskriminatorskim politikama i jednakim mogućnostima | - Promovisan regulatorni okvir koji uređuje i afirmiše različitost, ravnopravnost, inkluzivnost (Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola..)  - Plan komunikacije o javnoj upravi u kojima se afirmiše raznolikost, ravnopravnost, nediskriminatorskim politikama i jednakih mogućnosti, uzimajući u obzir sektorski pristup ovim temama  - Platforme institucija oslikavaju posvećenost afirmaciji ljudskih prava, rodne ravnopravnosti, bogatstva različitosti i važnosti inkluzivnosti  - Organizacija 3 okrugla stola i ostale promotivne aktivnosti na izabrane teme | | | | | MJUDDM  Resorna ministarstva | | | II Q 2022 | | IV 2024 | | 65.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.27 | Razvijanje metodologije za izradu Plana rodne ravnopravnosti u svim ministarstvima | Metodologija za izradu Plana rodne ravnopravnosti za ministarstva razvijena | | | | | MPLJMP  GSV | | | II Q 2022 | | IV Q 2022 | | 7.000 € | | | Budžet CG | |
| 1.1.28 | Razvijanje Plana rodne ravnopravnosti u 3 pilot ministarstava | U namjanje 3 ministarstva razvijeni individualni planovi za Rodnu ravnopravnost | | | | | MPLJMP  MKI  MJUDDM  MER  GSV | | | III Q 2022 | | IV Q 2023 | | 18.000 € | | | Budžet CG | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 1.2** | | **Administracija bez papira** | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | **Početna vrijednost** | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | | | |
| % organa u javnoj upravi u kojima je uspostavljen elektronski sistem upravljanja dokumenata | | | 38% (2020) | | 50% | | | 80% | | | |
| % organa u javnoj upravi[[148]](#footnote-148) koji u potpunosti elektronski razmijenjuju (eksterno) dokumenta kroz eDMS | | | 0 | | 20% | | | 40% | | | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | | **Početak** | **Završetak** | | **Sredstva** | **Izvor finansiranja** |
| 1.2.1 | Analiziranje izazova i prednosti sistema eDMS | Izrađena Analiza tehničkih eDMS sistema koji su uspostavljeni | | MJUDDM – Direktorat za digitalizaciju i e-servise  SIGMA | | I Q 2022 | III Q 2022 | | 17.000 € | Budžet CG |
| 1.2.2 | Redizajn eDMS i povezivanje sa portalom eUprave | - Izrada tehničke specifikacije za redizajn eDMS-a  - Redizajn sistema u dijelu UX/UI na osnovu korisničkog iskustva  - Minimum 50 službenika javne uprave je uspješno završilo obuku iz eDMS  - eDMS povezan sa elektronskim sjednicama Vlade | | MJUDDM | | IV Q 2024 | III Q 2023 | | 230.000 € | Budžet CG |
| 1.2.3 | Implementacija sistema za upravljanje dokumentima[[149]](#footnote-149) u organima sa najvećom interakcijom sa građanima | - Razvijena Analiza za prepoznavanje administrativnih i tehničkih uslova za uspostavljanje eDMS  - Implementiran sistem za upravljanje dokumentima u 16 novih organa javne uprave | | MJUDDM  Organi javne uprave u kojima se implementira sistem (pilot u odabranim agencjiama, upravama, fondu) | | II Q 2023 | IV Q 2023 | | 300.000 € | Budžet CG |
| 1.2.4 | Uvođenje eDMSa na lokalnom nivou u 2 odabrane JLS u kojima ne postoji ni jedan sistem za elektronsko upravljanje dokumentima | - Razvijena Analiza stanja o trenutnom statusu za prepoznavanje uslova za uspostavljanje eDMS sistema (tehničke i administrativne uslove)  - Sistem eDMS uveden u dvije izabrane JLS  - Organizovane obuke za minimum 20 zaposlenih u JLS o eDMS sistemu | | MJUDDM  JLS  UzK | | I Q 2023 | IV Q 2023 | | 50.000 € | Budžet CG |
| 1.2.5 | Jačanje kapaciteta zaposlenih u IT sektoru u MJUDDM | Minimum 4 specijalizovane obuke za IT kadar | | MJUDDM  Specijalizovane institucije za obuke IT kadra | | I Q 2023 | IV Q 2023 | | 17.000 € | Budžet CG |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 1.3** | | **Jačanje funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština u cilju obezbijeđivanja ravnomjernijeg razvoja svih JLS** | | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | **Početna vrijednost** | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | | |
| Broj sporazuma u kojima je uspostavljena međuopštinska saradnja | | | 20 (2020) | | 24 | | | 30 | | |
| Broj oblasti u kojima je uspostavljena međuopštinska saradnja | | | 3 (2020)[[150]](#footnote-150) | | 5 | | | 7 | | |
| Odnos duga po kreditima svih opština u odnosu na njihove prihode | | | 2,86% | | 2,36% | | | 1,86% | | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | | **Početak** | **Završetak** | | **Sredstva** | **Izvor finansiranja** | |
| 1.3.1 | Izrada Analize funkcionisanja lokalne samouprave | - Izrađen Analitički materijal (*screening*) sadašnjih poslova JLS u svim oblastima sa ocjenom stanja, stepenom obavljanja i predlogom mjera za dalje funkcionisanje JLS, izazovima sa kojima se JLS susreću u vršenju: prenesenih i povjerenih poslova, prebacivanje nadležnosti opštinama kroz strateške dokumente bez obezbijeđenih sredstava od strane organa na centralnom nivou, *cost-benefit* analiza izvornih poslova JLS, sa preporukama  - Plan sa preporukama na osnovu nalaza Analize razvijen  - Izrada Analize o prebacivanju nadležnosti | | MJUDDM  ZOCG  JLS | | I Q 2022 | II Q 2023 | | 35.000 € | Budžet CG | |
| 1.3.2 | Izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi | Zakon o lokalnoj samoupravi usvojen sa izmjenama u dijelu:  - usaglašavanje sa Zakonom o državnim službenicima i namještinicima  - unapređenje upravnog nadzora nad radom javnih službi  - otklanjanja izazova u implementaciji važećeg Zakona  - međuopštinskoj saradnji  - ostale izmjene u skladu sa Analizom | | MJUDDM  MFSS  ZOCG  JLS | | IQ 2023 | IIIQ 2023 | | 3.000 € | Budžet CG | |
| 1.3.3 | Promocija mehanizma međuopštinske saradnje | Realizovane 2 radionice o značaju međuopštinske saradnje sa svim JLS | | MJUDDM  ZOCG  JLS | | I Q 2023 | IV Q 2023 | | 3.000 € | Budžet CG | |
| 1.3.4 | Pojačan nadzor nad finansijskim poslovanjem lokalnih samouprava kroz davanje mišljenja na budžet i periodične izvještaje o finansijskom položaju lokalnih samouprava koji će sadržati konkretne preporuke | - Smanjene neizmirenih obaveze lokalnih samouprava u apsolutnom iznosu  - Broj kontrola Budžetske inspekcije | | MFSS | | III Q 2023 | IV Q 2024 | | 5.000 € | Budžet CG | |
| 1.3.6 | Povećano učešće sopstvenih prihoda u tekućim prihodima lokalnih samouprava | Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava u dijelu naplate sopstvenih prihoda | | MFSS  JLS  ZOCG | | IV 2022 | IV 2023 | | 5.000 € | Budžet CG | |

**STRATEŠKI CILJ II**

**GRAĐANI I PRIVREDA KORISTE KVALITETNE USLUGE JAVNE UPRAVE**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 2.1** | | **Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga** | | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | **Početna vrijednost** | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | |
| Pilot institucije u kojima je izvršeno mapiranje procesa u cilju optimizacije unutrašnjih procesa i kvaliteta pružene usluge | | | 0 | | 5 | | | | 15 | |
| Zadovoljstvo građana javnim uslugama (Balkan barometar)[[151]](#footnote-151) | | | 3,3 | | 3,5 | | | | 3,7 | |
| % upravnih akata poništen od strane Upravnog suda | | | 20,33% | | 20% | | | | 18% | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | | **Početak** | **Završetak** | **Sredstva** | | **Izvor finansiranja** | |
| 2.1.1 | Definisanje Mape puta za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom pruženih usluga | Utvrđena Mapa puta na Savjetu za reformu javne uprave | | MJUDDIM | | I Q 2022 | III Q 2022 | 27.000 € | | Budžet CG | |
| 2.1.2 | Izrada metodologije za uvođenje upravljanja kvalitetom u sistem javne uprave | Razvijena i promovisana Metodologija za uvođenje upravljanja kvalitetom u sistem javne uprave | | MJUDDM | | III Q 2022 | II Q 2023 | 10.000 € | | Budžet CG | |
| 2.1.3 | Podizanje svijesti o sistemu upravljanja kvalitetom i njegovom značaju u javnoj upravi | - Razmijenjena iskustva i najbolje prakse među zaposlenima u javnoj upravi sa ciljem podizanja kvaliteta usluga i zadovoljstva korisnika istim (kroz trening, studijske posjete, okrugle stolove, regionalne inicijative)  - Realizovane promotivne aktivnosti na socijalnim mrežama i video-klipovi, predstavljanje dobrih praksi na 2 okrugla stola | | MJUDDM  Privredna komora  RESPA | | III Q 2022 | IV Q 2024 | 33.000 € | | Budžet CG | |
| 2.1.4 | Osnovanje Mreže za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi | - Identifikovane institucije sa najvećom frekvencijom pružanja usluga građanima i privredi u CG  - Kontakt osobe identifikovane za osnivanje Mreže za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi  - Odražana najmanje 3 sastanka Mreže | | MJUDDM  Organi javne uprave | | II Q 2023 | IV Q 2024 | 11.000 € | | Budžet CG | |
| 2.1.5 | Mapiranje procesa rada u cilju optimizacije rada i uvođenja sistema upravljanja kvalitetoma pruženih usluga u pilot insitutcijama | U najmanje 4 Pilot institucije (MJUDDM, Uprava za sport, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Centar za socijalni rad Podgorica, Zavod za zapošljavanje) izrađena analiza za unapređenje procesa rada i usluga sa konkretnim preporukama za unapređenje unutrašnje organizacije  - Provedena reorganizacija i optimalni procesi rada u skladu sa Analizom | | MJUDDM MFSS  AZLP  Centar za socijalni rad Podgorica  Zavod za zapošljavanje | | II Q 2022 | II Q 2023 | 270.000 € | | Budžet CG | |
| 2.1.6 | Unapređenje izvještavanja o kvalitetu upravnog rješavanja | Metodologija unaprijeđena sa meritornim odlučivanjem u II stepenu, razmjena podataka po službenoj dužnosti i ovlašćeno službeno lice, izjašnjavanje stranke o rezultatima postupka i ping pong efekat, ponovno odlučivanje, detaljnu statistiku o odlučivanju Upravnog suda, sa naglaskom na broj i sadržaj konačnih meritornih odluka povodom konkretne upravne stvari, odnosno na broj odluka kojima je upravna stvar vraćena na ponovno odlučivanje | | MJUDDM- Direktorat za efikasnu implementaciju dobre javne uprave  SIGMA | | III Q 2022 | I Q 2023 | 6.000 € | | Budžet CG  Donatorska sredstva | |
| 2.1.7 | Uspostavljanje Kataloga svih usluga sa administrativnim procedurama za njihovo ostvarivanje | Razvijen Katalog *off-line i on-line* usluga sa analizom njihovog stanja/kvaliteta sa konceptom *„human centered design“* | | MJUDDM  Organi javne uprave SIGMA | | I Q 2023 | IV Q 2024 | 172.000 € | | Budžet CG  Donatorska sredstva | |
| 2.1.8 | Unapređenje kapaciteta MJUDDM u dijelu upravljanja promjenama | Namjanje 20 službenika MJUDDM završilo specijalizovane obuke u dijelu upravljanja procesima rada, kvaliteta pruženih usluga i promjena kulture po ugledu na zemljame sa najboljom praksom | | MJUDDM | | I Q 2023 | IV Q 2023 | 16.000 € | | Budžet CG | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 2.2** | | **Puna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti** | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | | |
| Broj digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu iz oblasti definisanih shodno EU metodologiji „*eGoverment benchmark*„[[152]](#footnote-152) | | | 0 (2020) | 10 digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu | | | | 20 digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu | | |
| % elektronski podnešenih zahtjeva u odnosu na ukupan broj podnešenih zahtjeva od strane korisnika za korišćenje pilot usluge[[153]](#footnote-153) | | | 0 | 15% po pilot usluzi | | | | 45% po pilot usluzi | | |
| Broj elektronskih razmjena između registara iz metaregistra | | | 8 (2021) | 30 | | | | 50 | | |
| Broj opština koje razmjenjuju podatke preko JSERP | | | 1 (2021) | 10 | | | | Sve JLS | | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | **Nadležne institucije** | | **Početak** | **Završetak** | **Sredstva** | | **Izvor finansiranja** |
| 2.2.1 | Unapređenje jedinstvenog e-portala javne uprave[[154]](#footnote-154) | - Unaprijeđen portal javne uprave u dijelu integracije dijeljenih sistema za e-plaćanje, e-autentifikaciju i e-identifikaciju korisnika  - Unaprijeđen portal e-uprava u dijelu pristupačnosti OSI | MJUDDM | | II Q 2022 | IV Q 2024 | 455.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.2 | Razvoj novih e-usluga na jedinstvenom portalu javne uprave u ključnim životnim događajima | - 10 novih e-usluga u skladu sa *eGovernment Benchmark-a* minimum nivoa sofisciranosti 3\*/4\* razvijeno  - Promotivne aktivnosti – kratki klipovi o načinu korišćenja usluga, video uputstva, informativne kampanje | MJUDDM  Organi javne uprave | | I Q 2022 | IV Q 2024 | 237.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.3 | Unapređenje aplikacije e-Zdravlje | Aplikacija e-Zdravlje unaprijeđena u cijelu uspostavljana modula e-Doznake | MZ  MFSS | | I Q 2023 | III Q 2023 | 17.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.4 | Uspostavljanje elektronske razmjene podataka između registara[[155]](#footnote-155) | - Razvoj novih web-servisa za razmjenu podataka | MJUDDM  MUP  MPLJiMP  Poreska uprava  ZOCG  JLS  Katastar | | I Q 2022 | IV Q 2023 | 178.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.5 | Uspostavljanje Certifikacionog tijela (CA) za potrebe organa državne uprave i vršenje kvalifikovanih elektronskih usluga povjerena (izrada certifikata za: kvalifikovani elektronski potpis, kvalifikovani elektronski pečat i usluga izrade kvalifikovanog vremenskog pečata) | - Uspostavljeno Certifikaciono tijelo sa statusom kvalifikovanog davaoca elektronskih usluga povjerenja  - Broj izdatih certifikata za potrebe organa državne uprava, za: kvalifikovani elektronski potpis i kvalifikovani elektronski pečat.  - Broj organa državne uprave koji koriste uslugu kvalifikovanog vremenskog pečata | MJUDDM | | I Q 2022 | I Q 2023 | 19.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.6 | Organizovanje obuke za zaposlene u organima javne uprave obaveznici korišćenja JSERP-a po Zakonu o e-Upravi | Minimum 30 službenika javne uprave završilo je obuku za uspostavljanje elektronskih razmjena podataka između registara | UZK  MJUDDM  Organi javne uprave | | I Q 2022 | IV Q 2023 | 7.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.7 | Povezivanje JLS na JSERP u cilju razmjene podataka | Uspostavljeni tehnički uslovi i sigurnosni standardi za pristup JLS ovom sistemu sa ciljem razmjene podataka | MJUDDM  JSL | | I Q 2022 | IV Q 2023 | 170.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.8 | Uspostavljanje efikasne revizije informacionih sistema (IS) i elektronskih usluga u organima državne uprave | - Izrađene smjernice za reviziju IS i elektronskih usluga u organima državne uprave  - Realizovane 2 radionice za zaposlene u IT sektoru sa ciljem edukacije o ključnim standardima u upravljanju IS | MJUDDM  MFSS | | III Q 2022 | II Q 2023 | 21.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.9 | Podizanje kvaliteta sistema identifikacije rizika u procesu upravljanja IS i elektronskih usluga | - Analiziran okvir za prepoznavanje rizika u procesu upravljanja i upotrebe IS organa državne uprave u cilju kreiranja smjernica za podizanje nivoa kvaliteta IS  - Realizovane 2 radionica za rukovodioce o ulozi revizije IS u podizanju kvaliteta upravljanja rizicima i kontrolama u oblasti IS i elektronskih usluga | MJUDDM  MFSS | | II Q 2022 | II Q 2023 | 30.000 € | | Budžet CG |
| 2.2.10 | Analiza potreba i postojećih alata za podršku rada revizije IS sa osvrtom na korišćenja CAAT softvera | Izrađena analiza o alatima podrške rada revizije IS | MJUDDM  MFSS | | II Q 2023 | IV Q 2023 | 5.000 € | | Budžet CG |

**STRATEŠKI CILJ III**

**PROFESIONALNA JAVNA ADMINISTRACIJA**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 3.1** | | **Efikasan sistem planiranja na osnovu identifikovanih potreba, unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema** | | | | | | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | | **Početna vrijednost** | | | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | | | | |
| % organa[[156]](#footnote-156) koji su izradili Kadrovski plan unaprijeđenog kvaliteta kroz CKE  % organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi na lokalnom nivou[[157]](#footnote-157) koji su izradili Kadrovski plan kroz CKE u skladu sa ZDSN i u skladu sa ZLS | | | | 28,5% državnih organa (2021)  0% organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi (2021) | | | | 70 % državnih organa organa  30% organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi | | | | | 100% državnih organa  100 % organa lokalne uprave, posebnih i stručnih službi | | | | | |
| % realizacije Kadrovskog plana državnih organa i organa lokalne uprave | | | | 63% KP državnih organa  37 % KP organa lokalne uprave(2020) | | | | 70% KP državnih organa  50% KP organa lokalne uprave | | | | | 90% KP državnih organa  70 % KP organa lokalne uprave | | | | | |
| Prosječan broj kandidata na oglas | | | | Interni oglas 1.1 (2020)  Javni oglas 4.8 (2020) | | | | 1.6  5 | | | | | 1.8  5.5 | | | | | |
| Prosječan broj kandidata na konkursu | | | | 2.14 (2020) | | | | 4 | | | | | 6 | | | | | |
| Broj HR funkcija gdje se evidencija vodi samo kroz KIS | | | | 0 (2020) | | | | 3 [[158]](#footnote-158) | | | | | 5 [[159]](#footnote-159) | | | | | |
| % lokalnih samouprava sa razvijenim KIS-om | | | | 0 | | | | 10% LS | | | | | 100% LS | | | | | |
| **Aktivnosti** | | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | **Početak** | | | **Završetak** | | **Sredstva** | | | **Izvor finansiranja** | |
| 3.1.1 | Inoviranje Smjernica za izradu Kadrovskog plana | | Smjernice za izradu KP izmijenjene u dijelu usaglašavanja koraka izrade KP sa Zakonom o budžetu, prethodna analiza potreba za zapošljavanjem, finansijska procjena novih zapošljavanja, sa srednjoročnom budžetskom procjenom, obavezne stavke i obrazac za zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava, prekida radnog odnosa, u slučaju da podrazumijeva isplatu otpremnine, sa informacijama o zapošljavanju van kadrovskog plana i ostalo | | MJUDDM  UZK  ZOCG  MFSS | | I Q 2022 | | | III 2022 | | 7.000 € | | | Budžet CG | |
| 3.1.2 | Organizovanje obuka za službenike koji su zaduženi za razvoj inoviranog Kadrovskog plana | | Najmanje 90 službenika obučeno | | UZK | | III Q 2022 | | | IV Q 2024 | | 6.000 € | | | Budžet CG | |
| 3.1.3 | Osnivanje Radnog tijela MFSS-MJUDDM-UZK u cilju pripreme uvezanog Kadrovskog plana i nacrta Budžeta | | - Identifikovane kontakt tačke iz relevantnih institucija sa ciljem pripreme - Kadrovskih planova povezani sa pripremom Budžeta, unapređenjem smjernica za izradu KP, te kontrolu kvaliteta izrade i usvajanje KP i praćenje realizacije  - Analiza kvaliteta dosadašnjih KP  - Unaprijeđena koordinacija identifikovanih insitucija u dijelu koordinacije izrade Kadrovskog plana i Budžeta | | MJUDDM  MFSS  UZK | | II Q 2022 | | | IV Q 2022 | | 5.000 € | | | Budžet CG | |
| 3.1.4 | Inspekcijski nadzor nad podacima KIS-a unaprijeđen | | - Javno objavljen plan redovog nadzora  - Inspekcijski nazor nad KIS sproveden | | UI  UZK | | III Q 2022 | | | IV Q 2023 | | 4.000 € | | | Budžet CG | |
| 3.1.5 | Unapređenje postupka izbora prijavljenih kandidata | | * Unprjeđenje Uredbe o provjeri znanja, sposobnosti i kompetencija * Sistem za e-prijavu kandidata za poslove u UZK razvijen (sa e-dostavnicom) | | MJUDDM  UZK | | I Q 2022 | | | I Q 2023 | | 60.000 € | | | Budžet CG | |
| 3.1.6 | Promotivne aktivnosti u cilju podsticaja zapošljavanja u javnoj upravi | | - Razvijeni Video spotovi o procesu selekcije kandidata  - Uspostavljena komunikacija UZK preko društvenih mreža - FB, Instagram i YouTube kanal  - Organizovanje Sajma za zapošljavanje | | UZK | | III Q 2022 | | | IV Q 2024 | | 12.000 € | | | Budžet CG | |
| 3.1.7 | Efikasno funkcionisanje Kadrovskog informacionog sistema | | - Razvijena analiza biznis procesa sa preporukama o daljem razvoju komponenata KIS-a  - KIS je nadograđen sa sledećim modulima:   * Kadrovski plan * Proces obuke od prijave do evaluacije * Proces evidencije godišnjih odmora, od prijave do realizacije * Proces planiranja obuke za sve državne organe i organe LS – uvezano sa budžetom   - Unaprijeđeno Upustvo za korišćenje KISa u odnosu na novoizradjene module  - Organizovane 3 prezentacije za starješine i VRK o značaju KIS-a  - Organizovane 3 obuke za namjanje 20 kontakt osoba za HR menadžment | | UZK | | III Q 2022 | | | IV Q 2024 | | 107.000 € | | | Budžet CG | |
| 3.1.8 | Nadogradnja softvera KIS sistema kroz izradu KIS-a na lokalnom nivou | | - Izrađena Analiza o stanju upravljanja ljudskim resursima u kadrovskim jedinicama na lokalnom nivou  - Izrada tenderske procedure/projekat pripremljen i tender objavljen  - KIS sistem na lokalnom nivou nadograđen sa funkcijama KISa na centralnom nivou  - Upustvo za unos podataka u KIS, razvoj Kadrovskih planova, monitoring i izvještavanje napravljeno | | UzK  MJUDDM  JLS  ZOCG | | II Q 2022 | | | III Q 2024 | | 55.000 € | | | Budžet CG | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 3.2** | | **Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja** | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | **Početna vrijednost** | | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | | |
| % službenika u državnim organima koji su ocijenjeni [[160]](#footnote-160) | | | 63,38%[[161]](#footnote-161) (2019) | | | Povećanje za 10% u odnosu na početnu vrijednost | | | Povećanje za 20% u donosu na početnu vrijednost | | |
| Sistem ocjenjivanja radnog učinka unaprijeđen | | | Sistem ocjenjivanja nije uvezan sa nagrađivanjem i napredovanjem u službi | | | Unaprijeđen normativni okvir u sistemu nagrađivanja i napredovanja u službi | | | Utvrditi polaznu osnovu o broju zaposlenih koji se ocjenjuju shodno unaprijeđenom sistemu | | |
| Uspostavljanje mehanizma starteškog planiranja obuka | | | Državni organi i jedinice lokalne samouprave strateški ne planiraju obuku | | | 50% organa strateski planira obuku | | | 70% organa strateski planira obuku | | |
| % novozaposlenih službenika koji su prošli kroz obuku u prvoj godini rada na početnim pozicijama službenih zvanja | | | Utvrđen program obuke za novozaposlene | | | 50% | | | 80% | | |
| Broj institucija koje mjere zadovoljstvo državnih i lokalnih službenika | | | 3 institucije | | | 50% organa državne uprave mjeri zadovoljstvo zaposlenih | | | 70% organa državne uprave  40% JLS | | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | **Početak** | | **Završetak** | **Sredstva** | | **Izvor finansiranja** |
| 3.2.1 | Unaprijediti kvalitet Akata o unutrašnjoj organizaciji | - Izmijenjeni kriterijumi za izradu akata o sistematizaciji sa ciljem poboljšanja njihovog kvaliteta kroz jasnije i preciznije opise poslova i potrebnih kompetencija za njihovo kvalitetno obavljanje (izrade obavezne analize postojećih poslova, opisa poslova službeničkih radnih mjesta i uslovi za obavljanja poslova radnog mjesta), kao i praćenje i evaluaciju rada zaposlenih  - Uspostavljena Komisija za davanje cjelishodnog mišljena na Akte o sistematizaciji sastavljena od predstavnika UzK, MJUDDM, MFSS | | MJUDDM  UzK  SIGMA | III Q 2022 | | II Q 2023 | 17.000 € | | Bud#et CG  Donatorska sredstva |
| 3.2.2 | Unapređivanje sistema ocjenjivanja rada zaposlenih | * Priručnik izmijenjenza ocjenjivanje rada zaposlenih * Ocinjeni zaposleni u državnim organima putem KIS u pilot državnim organima | | UZK  JLS  NVO | II Q 2022 | | IV Q 2022 | 15.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.3 | Uvezivanje sistema ocjenjivanja sa daljim stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem | - Sistem ocjenjivanja na osnovu radnog učinka uvezan sa neophodnim obukama za dalji razvoj zaposlenih  - Zaposleni pohađaju obuke za stručno osposobljavanje i usavršavanje na osnovu identifikovanih nedostataka kroz godišnje ocjenjivanje | | UZK | I Q 2023 | | III Q 2024 | 13.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.4 | Unaprijeđen sistem nagrađivanja | Sistem unaprijeđen na osnovu rezultat rada (veza sa aktvnosšću 3,3,2 -Zakon o zaradama izmijenjen u dijelu mjerenje učinka rada zaposlenih i definisanja efikasnijeg mehanizma između razultata rada zaposlenih i nagrađivanja) | | MFSS  MJUDDM  UZK | III Q 2022 | | III 2024 | 18.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.5 | Sprovođenje obuka u skladu sa potrebama organa | - Revidirane smjernice za izradu Analize potreba za obukama  - Realizovano 5 obuka zaposlenih zaduženih za sprovođenje analize potreba za obukom na centralnom i lokalnom nivou | | UZK  MJUDDM  ZOCG | III Q 2022 | | I Q 2023 | 17.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.6 | Unaprijeđen sistem stručnog osposobljavanja i usavršavanja | Izmijenjena Uredba o stručnom osposobljavanju i usavršavanju u dijelu vrste programa, analize efekata obuka, ciklus upravljanja obukama | | MJUDDM  UZK | II Q 2022 | | III Q 2022 | 5.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.7 | Utvrditi/revidirati programe obuke za novozaposlene službenike | - Utvrđen/revidiran program obuke za novozaposlene službenike  - 2 ciklusa programa realizovani za novozaposlene sčužbenike | | UZK | III Q 2022 | | IV Q 2022 | 10.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.8 | Razvijanje smjernica i platforme za e-obuke | - Razvijene smjernice za e-obuke u UZK  - Unaprijeđena platforma za e-obuke  - Najmanje 7 obuka razvijeno u skladu sa smjernicama za e-obuke | | UZK | III Q 2022 | | II Q 2023 | 72.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.9 | Analiza postojećih jedinica/kontakt osoba za ljudske resurse | - Izrađena analiza sa preporukama za dalje unapređenje rada jedinica/kontakt osoba za ljudske resurse  - Najmanje 50 službenika za ljudske resurse uspješno završili obuku o sticanju znanja i vještina za upravljanje ljudskim resursima | | UZK  MJUDDM | II Q 2022 | | IV Q 2022 | 66.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.10 | Razvijanje agende Mreže za upravljanje ljudskim resursima na centralnom nivou | - Razvijena analiza za potrebe aplikativnog rešenja za razmjenu informacija o radu Mreže  - Uspostavljena e-platforma za Mrežu  - Namjanje 3 sastanka Mreže za upravljanje ljudskim resursima  - Distribucija promotivnog materijala o radu Mreže | | UzK  Jedinice za upravljanje ljudskim resursima | II Q 2022 | | III Q 2023 | 28.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.11 | Specijalizovane obuke za zaposlene u UZK | Najmanje 20 zaposlenih u UZK i MJUDDM prošlo standardizovane obuke instituta za HR upravljanje u zemlji sa najboljom praksom upravljana HR-a | | UzK | II Q 2022 | | IV 2023 | 5.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.12 | Organizovanje obuka o rodnoj ravnopravnosti za zaposlene u javnoj upravi | 200 učesnika prošlo obuke o rodnoj ravnopravnosti | | UzK | II Q 2022 | | IV Q 2023 | 5.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.13 | Organizovanje obuke o inkluzivnoj javnoj upravi baziranoj na prinicipu ljudskih prava | Organizovane 2 obuke o inkluzivnoj javnoj upravi baziranoj na prinicipu ljudskih prava za: državne službenike, rukovodni kadar, članove Vladinih komisija (KEP i KPS), kadrovske komisije i UZK, menadžere integriteta, službenike koji se bave odnosima sa javnošću | | UzK | I Q 2023 | | III Q 2024 | 12.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.14 | Razvoj programa za razvijanje liderskih kompetencija | - Razvijena obuka za liderske kompetencije uključujući principe raznolikosti, ravnopravnosti, inkluzivnosti i pristupačnosti  - 30 rukovodilaca prošlo obuku za liderske kompetencije  - Formirana ekspertska grupa za podsticanje liderstva u javnoj upravi po mjeri 21. vijeka s ciljem unaprjeđenja organizacione kulture i motivišućih menadžerskih stilova u javnoj upravi | | UzK  MJUDDM  GSV  Kabinet predsjednika Vlade | I Q 2023 | | IV Q 2024 | 23.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.15 | Kreiranje mentorskih modula za liderstvo u javnoj upravi | - Razvijeni mentorski moduli za liderstvo u javnoj upravi sa fokusom na integrisanje principa ravnopravnosti i poštovanje ljudskih prava  - Kroz module je mentorisano 100 zaposlenih u javnoj upravi | | UzK MJUDDM  GSV  Kabinet predsjednika Vlade | III Q 2023 | | IV Q 2024 | 13.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.16 | Promocija javne uprave zasnovane na principima raznolikosti, jednakosti i nediskriminatorske politike | - Organizovan okrugli sto na temu javne uprave zasnovane na principima raznolikosti, jednakosti i antidiskriminaciji pri zapošljavanju i radu u organima javne uprave na liderskom nivou  - Kreirani video-klipovi za promociju javne uprave zasnovane na principima raznolikosti i jednakosti | | MJUDDM | II Q 2022 | | IV Q 2024 | 56-000 € | | Budžet CG |
| 3.2.17 | Unapređivanje digitalnih vještina zaposlenih u javnoj upravi | - Kreiran program obuka za sticanje digitalnih vještina  - Sprovedene obuke za min 80 službenika  Broj promo aktivnosti:  - Kreirana promotivna kampanja o značaju unaprjeđenja digitalnih vještina zaposlenih u javnoj upravi  - Kreiran program obuka za zaposlene u službama finansija u javnoj upravi  - Obučeno 20% zaposlenih u javnoj upravi u službama finansija  - Kreiran program obuka za zaposlene u pravnim službama u javnoj upravi  - Obučeno 20% zaposlenih u javnoj upravi u pravnim službama | | UZK  MJUDDM | II Q 2022 | | II Q 2024 | 188.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.18 | Unapređenje kapaciteta o konceptu e-pristupačnosti | - Obučeno 200 zaposlenih u javnoj upravi o konceptu e-pristupačnosti (izrada dokumenata)  - Obučeno 50 urednika sajtova javne uprave i 50 administratora sajtova javne uprave o primjeni standarda e-pristupačnosti prilikom planiranja i izarde sajtova organa javne uprave  - Obučeno/sertifikovano 5 zaposlenih u MJUDDM iz oblasti standarda e-pristupačnosti za administratore portala GOV.ME (WCAG 2.1) | | UZK  MJUDM | II Q 2022 | | IV Q 2023 | 18.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.19 | Jačanje kapaciteta administratora aplikativnog dijela jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP) | Obučeno 40 administratora informacionog sistema JISERP | | UZK  MJUDM | I Q 2022 | | IV Q 2023 | 2.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.20 | Sprovođenje obuka za administratora sadržaja na portalu data.gov.me | Obučeno 66 administratora informacionog sistema data.gov.me | | UZK  MJUDM | I Q2022 | | IV Q2023 | 6.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.21 | Promovisanje pripreme podataka u formatu otvorenih podataka | - Broj održanih obuka za javnu upravu i jedinice lokalne samouprave radi poboljšanja njihovih vještina i razumijevanja u pripremi podataka u formatu otvorenih podataka  - Broj održanih radionica o otvorenim podacima za različite zainteresovane strane | | MJUDDM  UZK  UNDP  PKCG | II Q 2022 | | IV Q 2023 | 27.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.22 | Podizanje svijesti o važnosti pružanja e-usluga | -Broj realizovanih promotivnih događaja/radionica o značaju pružanja elektronskih usluga u javnoj upravi  - Broj obučenih administratora i moderatora Portala elektronske uprave | | MJUDDM  UZK | III Q 2022 | | IV Q 2024 | 25.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.23 | Podizanje kapaciteta službenika u MJUDDM o upravljanju ICT projektima | Obučeno 10 zaposlenih o upravljanju ICT projektima | | MJUDDM | I Q 2022 | | IV Q 2023 | 15.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.24 | Sprovođenje obuka iz oblasti ISO standarda i GDPR (za dobijanje sertifikata za implementatore i interne audite) | - Obučeno/sertifikovano 20 zaposlenih u javnoj upravi za neki od ISO standarda - Obučeno 20 zaposlenih u javnoj upravi za poznavanje GDPR | | MJUDDM | I Q 2022 | | IV Q 2023 | 15.000 € | | Budžet CG |
| 3.2.25 | Unapređenje Sistema mjerenja zadovoljstva u javnoj upravi | - Unaprijeđena metodologija za mjerenje zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi  - Razvijene standardizovane smjernice za mjerenje zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi  - Broj obučenih kontakt osoba za ULJR o postupku mjerenje zadovoljstva zaposlenih  - Promotivne aktivnosti o značaju mjerenja zadovoljstva zaposlenih | | UzK  MJUDDM | III Q 2022 | | III Q 2024 | 45.000 € | | Budžet CG |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 3.3** | | **Optimalna i efikasna javna administracija** | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | **Početna vrijednost** | | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | |
| Broj institucija/sektora sa izmijenjenom organizacionom i funkcionalnom sturkturom na osnovu preporuka funkcionalnih analiza | | | 0 | | | Vrijednost će biti uspostavljena nakon izrađenih funkcionalnih analiza | | | Vrijednost će biti uspostavljena nakon izrađenih funkcionalnih analiza | |
| Učešće broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou u ukupnoj zaposlenosti[[162]](#footnote-162) | | | 32% | | |  | | |  | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | **Početak** | | **Završetak** | **Sredstva** | | **Izvor finansiranja** | |
| 3.3.1 | Izrada evidencije/registra za sve zaposlene na centralnom nivou koji se finansiraju iz Budžeta CG | Izrađena evidencija zaposlenih na centralnom nivou u MFSS | | MFSS | I Q 2022 | | III Q 2022 | Nisu potrebna sredstva | | Budžet CG | |
| 3.3.2 | Izmjena normativnog okvira kojim je regulisan sistem zarada u javnom sektoru | * Zakon o zaradama izmijenjen u dijelu mjerenja učinka rada zaposlenih i definisanja efikasnijeg mehanizma između razultata rada zaposlenih i nagrađivanja; uspostavljanje obaveznosti vođenja jedinstvene evidencije o broju zaposlenih koji se finansiraju iz budžeta, stvaranje pravnog osnova za sporazumni prestanak radnog odnosa i tehnološkog viška, uz otpremnine * Izmjena relevantnih podzakonskih akata | | MFSS  MJUDDM  MER | I Q 2022 | | IV Q 2022 | 7.000 € | | Budžet CG | |
| 3.3.3 | Izmjena Zakona o radu | Zakon o radu izmijenjen u dijelu uspostavljana Kadrovskog planiranja ( KP) instutucija koje se finansiraju iz budžeta | | MER  MJUDDM  MFSS | II Q 2022 | | IV Q 2022 | 3.000 € | | Budžet CG | |
| 3.3.4 | Uspostavljanje efikasnog mehanizma u dijelu zaključivanja Ugovora o djelu i Ugovora o privremenim i povremenim poslovima | - Pojačan inspekcijski nadzor u dijelu zaključivanja Ugovora o djelu i Ugovora o privremeno povremenim poslovima  - Izmijenjen Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica u dijelu povećanja poreske stope na Ugovore od djelu | | MFSS | I Q 2022 | | III Q 2023 | 2.000 € | | Budžet CG | |
| 3.3.5 | Fazna izrada funkcionalne analize kompletne javne uprave sa posebnim osvrtom na specifičnosti sektora obrazovanja, zdravstva, vojske i policije | Izrađena fazna analiza funkcionalnosti javne uprave sa preporukama za unapređenje stanja (interni procesi rada, efikasnost i odgovornost javne uprave, kadrovska politika, broj zaposlenih i slično) | | MJUDDM  MFSS Svjetska Banka | III Q 2022 | | III Q 2024 | 505.000 € | | Budžet CG | |
| 3.3.6 | Koordinacija implementacije preporuka za optimizaciju javne uprave (uključujući i izrađenih Funkcionalnih analiza) | - Formirani timovi po sektorskom pristupu sa ciljem monitoringa implementacije preporuka mjera optimizacije i izrađenih funkcionalnih analiza  - Implementacija preporuka u odnosu na izrađene funkcionalne analize (u skladu sa vremenskim rokom AP)  - Izvještavanje koordinacionih timova o implementiranim preporukama izrađenih funkcionalih analiza | | MFSS  MJUDDM  Sva  ministarstva  Svi organi javne uprave  Javne ustanove | II Q 2023 | | III Q 2024 | 207.000 € | | Budžet CG | |
| 3.3.7 | Izrada *cost-benifit* analize o uvođenju zajedničkih usluga za ključne administrativne funkcije u cilju optimizacije procesa rada | - Analiza za preporukama izrađena o uvođenju zajedničkih funkcija (pravna služba, računovodstvo, upravljanje ljudskim resursima, nabavke, upravljanje nekretninama i slično) i spajanju područnih jedinica onih organa koji su na centralnom nivou spojeni sa Uredbom o organizaciji državne uprave [[163]](#footnote-163)  - Akcioni plan sa definisanim daljim aktivnostima na osnovu preporuka analize razvijen  \*veza sa aktivnost 1.1.12 | | MFSS  MJUDDM  MER  MKI  SIGMA | III Q 2022 | | IV Q 2023 | 78.000 € | | Budžet CG | |
| 3.3.9 | Uspostaviti mehanizam kontrole doznaka privremene spriječenost za rad (bolovanje) | - Usvojen izmijenjen normativni okvir o zdrastvenoj zaštiti  - Izrađen analitički materijal o broju bolovanja i finansijskim implikacijama  - Mapiran proces prijave privremene spriječenosti za rad  - Kreiran mehanizam monitoringa privremene spriječenosti za rad | | MZ  MFSS  MJUDDM | III Q 2022 | | IV Q 2024 | 15.000 € | | Budžet CG | |

**STRATEŠKI CILJ IV**

**TRANSPARENTNA I OTVORENA JAVNA UPRAVA**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 4.1** | | **Unapređenje funkcionisanja i kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i generalno sistema pravne zaštite u oblasti SPI** | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | **Početna vrijednost** | | **Ciljana vrijednost u 2024.** | | | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | |
| Udio poništenih odluka Agencije od strane Upravnog suda, u odnosu na ukupan broj presuda u upravnim sporovima u odnosu na rješenja Agencije | | | 42,17% - 35 od 83 presuda (2020) | | -10% u odnosu na početnu vrijednost | | | | | -15 % u donosu na početnu vrijednost | |
| Udio odluka Upravnog suda u upravnim sporovima pokrenutim zbog nedonošenja rješenja Agencije | | | 82,28% | | 55% | | | | | 40% | |
| Udio organa vlasti koji registruju zahtjeve za pristup informacijama u informacionom sistemu (u odnosu na ukupan broj organa vlasti) | | | 933 organa (2020) | | +10% u odnosu na početnu vrijednost | | | | | +20% u odnosu na početnu vrijedno | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | | **Početak** | | **Završetak** | **Sredstva** | | **Izvor finansiranja** |
| 4.1.1. | Unapređenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama | - Zakon o SPI inoviran u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima  - Zakon o izmjenama i dopunama usvojen | | MJUDDM  AZLP | | I Q 2022 | IV Q 2022 | | 3.000 € | | Budžet CG |
| 4.1.2. | Unapređenje žalbenog i drugih postupaka kao i formalnog organizacionog uređenja i praksi u AZLP | - Analiza žalbenog postupka i drugih postupaka koje sprovodi Agencija razvijena  - Analiza unutrašnje organizacione strukture AZLP i procesa (odnos Savjeta i stručne službe) s preporukama za poboljšanje sprovedena  - Utvrđeni indikatori učinka za pojedine organizacione jedinice i radna mjesta (utvrđivanje najmanje 5 indikatora učinka za svaku jedinicu, najmanje 2 za svako radno mjesto)  - Povećan broj medijskih i online infomacija o radu AZLP iz pozicije SPI i PUI (najmanje 5 informacija mjesečno na sajtu i mrežama, najmanje 1 vijest u medijima) | | AZLP | | I Q 2022 | II Q 2024 | | 20.000 € | | Budžet CG  Donatorska sredstva |
| 4.1.3. | Digitalizacija i unapređenje rada na predmetima i vođenju evidencija | - Sprovedena analiza potreba i izrađen ToR (uz opciju uvezivanja sa Informacionim sistemom te sa Upravnim sudom i Vrhovnim sudom)  - Sproveden postupak javne nabavke  - Uveden elektronski sistem upravljanja dokumentima u AZLP | | AZLP  MJUDDM | | I Q 2022 | II Q 2024 | | 60.000 € | | Budžet CG |
| 4.1.4. | Unapređenje funkcionisanja informacionog sistema AZLP i objavljivanja podataka | - Razvijena analiza funkcionisanja informacionog sistema iz člana 41/2 ZSPI  - Revidirana kategorizacija, izrađen plan unosa podataka i osnovnih statističkih indikatora (pravilnik, plan)  - Organizovane *online* radionice za službenike sa ciljem unosa podataka (5 radionica za min. 100 službenika)  - Upotpunjeni podaci za organe vlasti (min 1.250 organa vlasti uneseno u IS)  - Objavljena baza podataka o organima vlasti u otvorenom formatu  - Povećan broj unesenih zahtjeva  - Uneseni podaci za žalbe (žalba povezana sa prethodno unesenim zahtjevom)  - Objavljeni statistički podaci u otvorenom formatu | | AZLP  MJUDDM | | IV Q 2022 | III Q 2024 | | 87.000 € | | Budžet CG |
| 4.1.5. | Osnivanje Savjeta za SPI | - Pripremljen pravni okvir za osnivanje savjeta  - Održane 2 sjednice sjednice Savjeta  - Formirane radne grupe | | AZLP  MJUDDM  Organi vlasti  NVO  Mediji  Akademske institucije | | I Q 2022 | IV Q 2022 | | 3.000 € | | Budžet CG |
| 4.1.7. | Obuke zaposlenih u AZLP sa ciljem jačanja kapaciteta za provođenje ZSPI | - Izrađen program obuke i podrške prema različitim potrebama i oblastima (sankcije, izvršenje, ograničenja, itd.)  - Sprovedeno 5 radionica, 1 okrugli sto, 1 studijska posjeta u instituciji s najboljom praksom u pojedinim pitanjima za 5 zaposlenih AZLP  - Svaki zaposleni u AZLP prošao najmanje 3 obuke/posjete | | UzK  AZLP  MJUDDM  Sudovi CG  SIGMA | | I Q 2022 | IV Q 2023 | | 31.000 € | | Budžet CG  Donatorska sredstva |
| 4.1.8. | Pružanje kontinuirane podrške korisnicima | - Unaprjeđena informisanost putem sajta i društvenih mreža, uključujući pregled i analizu sajta i drugih načina komunikacije (FAQ)  - Izrađeni obrasci materijali za korisnike (najmanje 3)  - Otvoreni kanali komunikacije   * telefonska linija za korisnike * mejl adresa * društvene mreže (najmanje 1)   - Specijalizovani sastanci (sa medijima, NVO-ima, naučnicima)  - Organizovan dan otvorenih vrata za korisnike | | AZLP  Savjet za SPI | | I Q 2022 | IV Q 2024 | | 26.000 € | | Budžet CG |
| 4.1.9. | Priprema i realizacija plana komunikacije u Agenciji | - Izrada strategije komunikacije AZLP  - Broj objavljenih vijesti (tema SPI) u medijima godišnje  - Broj objavljenih vijesti (tema SPI) na sajtu godišnje  - Otvorene društvene mreže (Facebook, Linkedin, Twitter, YouTube)  - Objavljene biografije na sajtu i informacije o zaposlenima (Agencija sa prijateljskim licem)  - Izrađeni video materijali o agenciji (npr. projekt sa studentima žurnalistike / komunikacija, prava, političkih nauka, režije)  - Održan doručak s novinarima | | AZLP | | I Q 2022 | III 2023 | | 15.000 € | | Budžet CG  Donatorska sredstva |
| 4.1.10 | Unapređenje metodologije za godišnji izvještaj Agencije koji se podnosi Skupštini | - Izrađena metodologija izvještavanja prema Skupštini  - Broj diskusija o SPI u Skupštini  - Izvještaj objavljen na web stranici i mrežama | | AZLP  Savjet za SPI | | I Q 2022 | I Q 2023 | | 17.000 € | | Budžet CG |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 4.2** | | **Unapređenje primjene Zakona o SPI od strane organa vlasti radi obezbjeđenja adekvatnog ostvarivanja prava na pristup informacijama i davanje pristupa informacijama u skladu sa institucionalnim pravnim okvirom i jačanje svijesti i razvijanje vještina korisnika Zakona o SPI** | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | | **Početna vrijednost** | | **Ciljana vrijednost u 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | | |
| Udio usvojenih žalbi zbog ćutanja administracije u odnosu na ukupan broj žalbi | | | | 23,15% (1,002 od 4,328 u 2020) | | 15% | | | 10% | | |
| Udio poništenih odluka organa vlasti od strane Agencije u odnosu na ukupan broj žalbi | | | | 53,19% (2,302 od 4,328 u 2020) | | 45% | | | 35% | | |
| **Aktivnosti** | | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | | **Početak** | **Završetak** | | **Sredstva** | **Izvor finansiranja** |
| 4.2.1 | Pružanje podrške odabranim organima vlasti sa ciljem unaprjeđenja primjene ZoSPI | | - Izrađena analiza i identifikovani ključni organi vlasti koji imaju najveći broj zahtjeva za pristup informacijama i najveći broj žalbi (najmanje 10 organa)  - Pripremljen plan podrške sa preporukama za unapređenje  - Smanjen broj zahtjeva za 30%, povećana količina informacija na sajtu za 30% | | AZLP  Savjet za SPI | | IV Q 2021 | IV Q 2024 | | 13.000 € | Budžet CG  Donatorska sredstva |
| 4.2.2 | Razvijanje smjernica za primjenu odredaba Zakona o SPI | | - Izrađene smjernice za proaktivno objavljivanje (prema kategorijama, kako je navedeno u tekstu člana ZoSPI, pojedinačno ili cjelovito)  - Izrađene smjernice za primjenu isključenja i ograničenja za SPI  - Izrađene smjernice za provođenje testa štetnosti ili javnog interesa  - Izrađene smjernice za pojedina pitanja ZoSPI i postupak | | AZLP  MJUDDM  NVO  Savjet za SPI | | I Q 2022 | IV Q 2023 | | 26.000 € | Budžet CG |
| 4.2.3 | Razvoj pretraživača odluka o SPI Agencije i sudova, sa opcijom pretraživanja | | - Izrađena analiza potreba i predlog strukture pretražive baze, uključujući predloge povezivanja sa bazama sudova i eDMS Agencije  - Aplikativno rješenje naručeno i implementirano (najmanje) sa uključenom mogućnošću pretraživanja po vrsti organa, ograničenju, ključnim riječima i ishodu odluke  - Obavljena selekcija odluka i odluke pripremljene za objavljivanje  - Objavljeno najmanje 150 odluka (AZLP, Upravni sud)  - Uspostavljena procedura za objavljivanje budućih odluka (koraci u procesu, uključena lica) | | AZLP  MJUDDM  Upravni sud / Vrhovni sud | | I Q 2022 | II Q 2023 | | 32.000 € | Budžet CG |
| 4.2.4 | Priprema priručnika, publikacija i materijala za obuku | | - Izrađen i objavljen priručnik za službenike za informacije u organima vlasti  - Izrađen priručnik za organe vlasti o proaktivnom objavljivanju  - Izrađena analiza informativnosti sajta AZLP sa preporukama za unapređenje  - Uspostavljena nagrada za najproaktivniji organ vlasti i način dodjele | | AZLP  MJUDDM  Ministarstva  NVO  Akademska zajednica  Savjet za SPI | | I Q 2022 | IV Q 2023 | | 36.000 € | Budžet CG |
| 4.2.5 | Obezbjeđene kontinuirane obuke za ovlašćene službenike, rukovodeći kadar i druge službenike organa vlasti | | - Izrađena procjena potreba za obukom (TNA - Tranining Needs Assessment)  - Izrađen plan obuke koji sadržava ciljane grupe (ovlašćena lica, službenici za informacije, druga lica, rukovodeći kadar), sadržaj prema kategorijama, sadržaj prema vrstama kao i poslovna tajna, podaci označeni stepenom tajnosti, zaštita ličnih podataka i privatnosti)  - Najmanje 200 lica prošlo obuku | | AZLP  Savjet za SPI  UzK  MFSS  UZK  NVO  Akademska zajednica | | I Q 2022 | IV Q 2023 | | 27.000 € | Budžet CG |
| 4.2.6 | Planiranje i sprovođenje kontinuirane edukacije i jačanje svijesti korisnika | | - Razvijen Strateški plan sa identifikaciju ciljanih korisnika i partnerstvo  - Izrađen reklamni materijali (nacionalna tv i radio)  - Ogranizovan jedan okrugli sto  - Identifikovani ključni korisnici (podnosioci najvećeg broja žalbi i zahtjeva) i pružanje podrške (edukacija, pomoć) | | AZLP  Savjet za SPI  NVO  Mediji | | II Q 2022 | IV Q 2023 | | 42.000 € | Budžet CG |
| 4.2.7 | Obuka za predavače za primjenu ZSPI | | - Izrađen plan za trening trenera  - Sproveden trening trenera na kojem je obuku prošlo najmanje 15 trenera | | UzK  AZLP  Savjet za SPI  NVO  Mediji  Akademska zajednica | | II Q 2023 | IV Q 2024 | | 25.000 € | Budžet CG |
| 4.2.8 | Razvoj unutrašnjeg ZSPI rukovođenja / radne grupe za unapređenje transparentnosti | | - Izrađene smjernice za uspostavljanje radnih grupa za ZSPI na razini organa vlasti  - Uspostavljene radne grupe za ZSPI na nivou organa vlasti - najmanje 50 organa vlasti u prvoj godini, 100 u drugoj i dr. | | AZLP  Savjet za SPI  organi vlasti | | I Q 2022 | III Q 2022 | | 2.000 € | Budžet CG |
| 4.2.9 | Unapređenje kvaliteta u oblasti slobodnog pristupa informacijama (upitnik o kvalitetu pristupa informacijama za svrhe procjene i unaprjeđenja poštovanja Zakona o SPI) | | - Izrađen model upravljanja kvalitetom u oblasti SPI s ciljem primjene u organima vlasti koji sadržava:   * samoprocjenu i akcioni plan * obuku za zaposlene   - Uspostavljene radne grupe na nivou organa vlasti (najmanje organi državne uprave i lokalna samouprava)  - Uključeni rezultati u izvještaje organa vlasti – najmanje 20 organa vlasti uključilo u svoje izvještaje | | AZLP  Savjet za SPI  organi vlasti | | I Q 2023 | IV Q 2023 | | 13.000 € | Budžet CG |
| 4.2.10 | Podrška ovlašćenim licima u organima vlasti kroz formiranje mreže ovlašćenih lica | | - Organizovana posebna grupa službenika za informacije kao potpora Savjetu (4.3.)  - Obezbjeđeni kanali komunikacije (grupa na društvenim mrežama, mejling lista, forum na sajtu?) | | AZLP  MJUDDM  organi vlasti | | II Q 2022 | I Q 2023 | | 2.000 € | Budžet CG |
| 4.2.11 | Izrada visokokvalitetne fiskalne transparentnost za organe vlasti | | - Pripremljen plan za jačanje budžetske transparentnosti u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima  - Primijenjen pilot plan u najmanje 20 organa vlasti različitih grupa | | AZLP  MFSS  MJUDDM  Savjet za SPI  organi vlasti  NVO  Akademska zajednica | | I Q 2022 | IV Q 2023 | | 4.000 € | Budžet CG |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 4.3** | | **Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka** | | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | | **Početna vrijednost** | | | **Ciljana vrijednost u 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | |
| Broj data-setova na portalu otvorenih podataka [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me) | | | | 146 (2021) | | | 500 | | | 800 | |
| Broj institucija[[164]](#footnote-164) koji objavljuju podatke na portalu otvorenih podataka | | | | 1,5% institucija obveznika SPI | | | 10% institucija obveznika SPI | | | 15% institucija obveznika SPI | |
| Broj objavljenih setova podataka velike vrijednosti sa API-jem na Portalu otvorenih podataka | | | | podatak provjeriti sa e-upravom | | | Najmanje 10 | | | Najmanje 20 | |
| Udio organa vlasti koji proaktivno objavljuju informacije u skladu sa Zakonom o SPI | | | | bez podataka | | | 65% ministarstava i drugih (odabranih) organa uprave  65% lokalnih samouprava | | | 80% ministarstava i drugih organa uprave  80% lokalnih samouprava | |
| **Aktivnosti** | | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | **Početak** | | **Završetak** | **Sredstva** | | **Izvor finansiranja** |
| 4.3.1 | Predlog izmjene ZoSPI u dijelu koji se odnosi na ponovnu upotrebu informacija i otvorene podatke | | Analiza usklađivanja postojećih odredbi ZSPI sa evropskim standardima i Direktivom o otvorenim podacima s preporukama za poboljšanje | | MJUDDM  Savjet za otvorene podatke | III Q 2023 | | II Q 2024 | 12.000 € | | Budžet CG |
| 4.3.2 | Unapređenje portala www.data.gov.me | | - Povećan broj ukupnih data setova (50%) i povećan broj dinamičkih data setova (50%)  - Analiza potrebe za poboljšanjem funkcionalnosti portala | | MJUDDM  MONSTAT  ZOCG  JLS  Organi obveznici Zakona o SPI  Savjet za otvorene podatke | I Q 2022 | | IV Q 2023 | 67.000 € | | Budžet CG |
| 4.3.3 | Identifikacija i revizija već objavljenih setova podataka | | Ažurirani postojeći setovi – najmanje 75% datasetova na Portalu  - Pilot projekt u ministarstvima, odabranim organima uprave i odabranim lokalnim samoupravama za objavljivanje podataka u otvorenom formatu (najmanje 30 organa vlasti) | | MJUDDM  Organi obveznici Zakona o SPI | II Q 2022 | | IV Q 2023 | 37.000 € | | Budžet CG |
| 4.3.4 | Identifikacija high value open data setova[[165]](#footnote-165)- pilot inicijative za ključne oblasti poput javnih finansija, geo lokacija, zdravstva, transport | | - Izrađena analiza o visokovrijednim setovima podataka uz preporuke  - Povećan broj high value open data setova (najmanje 10) | | MJUDDM  MFSS  MEP  MZ  MKI  Savjet za otvorene podatke | III Q 2022 | | IV Q 2023 | 17.000 € | | Budžet CG |
| 4.3.5 | Organizovanje kampanje u cilju podizanja svijesti javnosti i javne uprave o značaju otvorenih podataka i njihovoj vrijednosti | | - najmanje 2 promotivna događaja organizovana  - najmanje 6 obuka za službenike koji su imenovani za postavljanje data setova na portalu data.gov.me organizovane  - najmanje 2 *Hackatona* povodom dana otvorenih podataka (Mart svake godine) | | MJUDDM  UzK  NVO  Akademska zajednica  PKCG  Organi obveznici Zakona o SPI  Savjet za otvorene podatke | III Q 2022 | | IV Q 2023 | 62.000 € | | Budžet CG |
| 4.3.6 | Unapređenje dostupnosti podataka o rodnoj ravnopravnosti | | - Razvijanje priručnika za primjenu GAP III evropskih standarda za objavljivanje podataka o rodnoj ravnopravnosti  - Podizanje svijesti organa javne uprave o objavljivanju podataka o rodnoj ravnopravnosti na portalu otvorenih podataka | | MJUDDM  Svi organi javne uprave |  | |  |  | |  |
| 4.3.7 | Interoperabilnost podataka iz domena rodne ravnopravnosti | | Interoperabilnost razvijenih registara postignuta u dijelu razmjene podataka o rodnoj ravnopravnosti | | MJUDDM  Organi javne uprave sa razvijenim registrima |  | |  |  | |  |

**STRATEŠKI CILJ V**

**PLANIRANJE POLITIKA SA GRAĐANIMA I ZA GRAĐANE**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 5.1** | | **Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade** | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | **Početna vrijednost** | | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | |
| % novih strateških dokumenata koji su potpuno usklađeni sa metodološkim kriterijumima | | | 69% (2020) | | | 75% | | | 80% | |
| % izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata koji su potpuno usklađeni sa metodologijom[[166]](#footnote-166) | | | 52% (2020) | | | 65% | | | 70% | |
| Procenat ministarstava čiji godišnji programi rada sadrže jasno postavljene ciljeve i indikatore | | | 18% (2019) | | | 80% | | | 100% | |
| Procenat ministarstava u čijim godišnjim izvještajima o radu je predstavljen rezultat na osnovu postavljenih ciljeva i indikatora | | | 0% | | | 80% | | | 100% | |
| Procenat starteških dokumenata za koje je izrađena evaluacija | | | Polazna vrijednost će biti utvrđena nakon izrađene analize (2022) | | | 40% | | | 60% | |
| % zakona/strateških dokumenata koji se u potpunosti priprema u skladu sa Checklist o javnim konsultacijama u organima u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave | | | 1 zakon | | | 80% | | | 100% | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | | **Nadležne institucije** | **Početak** | | **Završetak** | **Sredstva za realizaciju** | | **Izvor finansiranja** |
| 5.1.1 | Izrada dopunjene metodologije za srednjoročno planiranje rada Vlade i ministarstava | - Izrađena i usvojena Metodologija kojom se definišu smjernice za srednjoročno planiranje rada Vlade i ministarstava  - Održana zvanična promocija metodologije  - Održana prezentacije metodologije (minimum 1 u resornim ministarstvima) | | GSV  SIGMA | I Q 2022 | | III Q 2022 | 9.800 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.2 | Održavanje obuka za izradu srednjoročnih programa rada ministarstava i izrada za ciklus 2023-2025. | * Broj obuka za izradu SPRM za državne službenike koji rade na ovim poslovima * Izrađeni SPRM 2023-2025. u svim ministarstvima | | GSV  MJUDDM  SIGMA | II Q 2022 | | I Q 2023 | 6.850 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.3 | Revidiranje Programa obrazovanja za strateško planiranje u dijelu tema i obuhvata | Revidirana sadržina Programa obrazovanja za strateško planiranje, kojim su obuhvaćene teme orodnjavanja, procjene uticaja na životnu sredinu i proširen obuhvat na službenike drugih državnih institucija i lokalne samouprave | | GSV  UzK  MPLJMP  MEPPU  JLS | I Q 2022 | | I Q 2022 | 5.200 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.4 | Organizovanje obuke u okviru inoviranog Programa | - Broj realizovanih ciklusa programa  - Broj obučenih polaznika i polaznica (centralni i lokalni nivo) koji su uspješno završili Program | | GSV  UzK | I Q 2022 | | III Q 2022 | 37.700 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.5 | Izrada analize o mehanizmima saradnje s istraživačima i proizvođačima zvanične statistike | Izrađena analiza i identifikovani mehanizmi za uspostavljanje sistemske saradnje između istraživača i državne uprave | | GSV | I Q 2022 | | I Q 2022 | 3.600 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.6 | Pilotiranje izabranih mehanizama za saradnju s istraživačima za zajedničko kreiranje politika i korišćenje podataka za izradu javnih politika | - Broj strateških dokumenata u kojima su integrisani nalazi naučnih istraživanja | | GSV | I Q 2022 | | II Q 2022 | 5 940 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.7 | Izrada smjernica za integrisanje nalaza istraživanja i zvanične statistike u novi ciklus planiranja politika | - Izrađene smjernice za korišćenje istraživačkih nalaza u kreiranju politika | | GSV u saradnji s MONSTAT (inovativni hab) | I Q 2022 | | II Q 2022 | 1 620 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.8 | Izrada analize o sprovođenju evaluacija za strateška dokumenta | Izrađena analiza s informacijama o sprovođenju evaluacija za strateška dokumenta i preporukama za unapređenje stanja | | GSV | I Q 2022 | | I Q 2022 | 2 420 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.9 | Priprema priručnika za izradu evaluacija i integrisanja nalaza evaluacije i izvještavanja u novi ciklus planiranja politika | Pripremljen priručnik | | GSV | I Q 2022 | | III Q 2022 | 7 000 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.10 | Izrada digitalnih sadržaja (video materijal, kratke priče) o procesu planiranja javnih politika | Izrađeni digitalni sadržaji dostupni na sajtu [www.javnepolitike.me](http://www.javnepolitike.me) | | GSV | I Q 2022 | | III Q 2022 | 6.150 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.11 | Izrada liste standardnih troškova za izradu strategija | Izrađena lista standardnih troškova | | GSV  MFSS | II Q 2022 | | III Q 2022 | 2.400 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.12 | Definisanje liste nacionalnih indikatora uspjeha po sektorima politika koji se redovno proizvode i prate | - Definisana lista nacionalnih indikatora uspjeha, uvezani s IPA  - Broj indikatora uspjeha koji se redovno proizvode i prate  - Broj indikatora uspjeha koji su usaglašeni sa IPA indikatorima | | GSV  MFSS  KEI  MONSTAT | II Q 2022 | | IV Q 2022 | 1.000 € | | Budžet CG |
| 5.1.13 | Izrada metodologije za integrisano strateško planiranje | - Izrađena metodologija za integrisano strateško planiranje kojom se uvezuju procesi planiranja politika i budžeta | | GSV  MFSS  MJUDDM  KEI  SIGMA | II Q 2022 | | IV Q 2023 | 12.550 € | | Donatorska sredstva |
| 5.1.14 | Unapređenje metodologije planiranja poltika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata u dijelu orodnjavanja | Metodologija unaprijeđena u odnosu uticaja strateških dokumenata na rodnu ravnopravnost | | GSV | III Q 2022 | | III Q 2023 | 7.500 € | | Donatroska sredstva |
| 5.1.15 | Izrada analize IT sistema za strateško planiranje (MESPH), praćenje i izvještavanje (ISPI), programski i srednjoročni budžet | Izrađena analiza postojećih IT sistema s definisanjem opcija za uvezivanje | | GSV  MJUDDM  MFSS | I Q 2023 | | IV Q 2023 | 5.400 € | | Donatroska sredstva |
| 5.1.16 | Izrada analize zakonodavnog okvira za strateško planiranje | Urađena analiza mogućnosti unaprjeđenja normativnog okvira za strateško planiranje | | GSV | I Q 2023 | | III Q 2023 | 4.600 € | | Donatroska sredstva |
| 5.1.17 | Održavanje obuka za službenike koji rade na pripremi zakona i strategija o standardima sprovođenja javnih konsultacija u procesu pripreme zakona i strategija | Namjanje 80 službenika obučeno | | UZK  MJUDDM | III Q 2022 | | II Q 2024 | 17.000 € | | Budžet CG |
| 5.1.18 | Unaprijediti izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladninih organizacija | Izmijenjena struktura izvještaja sa unaprijeđenim statističkim podacima i dodavanjem informacija o zadovoljstvu učesnika u radnim grupama, godišnja evaluacija procesa održanih javnih konsultacija | | MJUDDM  GSV | II Q 2022 | | III Q 2022 | 5.000 € | | Budžet CG |
| 5.1.19 | Efikasna upotreba e-platformi za učešće javnosti u kreiranju javnih politika | - Izrađena analiza razloga nekorišćena portala e-peticija i e-participacija sa preporukama  - Prevazilažnje već identifikovanih izazova na osnovu korisničkog iskustva i realizacija preporuka analize (rok validacije e-peticije, dostupnost na tablet računarima i mobilnim telefonima, i sl.)  - Promovisane dobre prakse učećšća javnosti u procesu kreiranja politika, sa posebnim fokus na konsultacije u početnim fazama izrade dokumenata  - Promovisani portali e-peticija i e-paricipacija | | MJUDDM | III Q 2022 | | III Q 2024 | 67.000 € | | Budžet CG |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 5.2** | | **Unapređenje institucionalne koordinacije za snažnije efekte javnih politika** | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | | **Početna vrijednost** | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | |
| % ministarstava koja imaju uspostavljene jedinice za strateško planiranje[[167]](#footnote-167) | | | | 30% (2021) | | 70% | | | 100% | |
| % ministarstava koji imaju članove/ članice Mreže državnih službenika za strateško planiranje | | | | 50% (2021) | | 70% | | | 100% | |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | **Nadležne institucije** | | **Početak aktivnosti** | | **Završetak aktivnosti** | **Sredstva za realizaciju** | | **Izvor finansiranja** |
| 5.2.1 | Priprema Informacije o potrebi formiranja jedinica za strateško planiranje objedinjenih s IPA programiranjem | Informacija usvojena na Vladi, sa preporukama i zaključcima za dalji rad | GSV  KEI | | I Q 2022 | | I Q 2022 | Nisu potrebna dodatna sredstva | | Budžet CG |
| 5.2.2 | Promjena pravilnika o sistematizaciji ministarstava u dijelu definisanja jedinice za strateško planiranje i programiranje IPA[[168]](#footnote-168) | Broj ministarstava čiji pravilnici o sistematizaciji predviđaju jedinicu za strateško planiranje objedinjenu s IPA | Ministarstva, s koordinativnom funkcijom GSV | | I Q 2022 | | II Q 2022 | Nisu potrebna dodatna sredstva | | Budžet CG |
| 5.2.3 | Uspostavljanje jedinica za strateško planiranje objedinjenih s IPA programiranjem | Broj ministarstava s uspostavljenim jedinicama za strateško planiranje objedinjenih s IPA | Ministarstva, s koordinativnom funkcijom GSV | | I Q 2022 | | II Q 2022 | Nisu potrebna dodatna sredstva[[169]](#footnote-169) | | Budžet CG |
| 5.2.4 | Priprema Informacije o formalizovanju Mreže državnih službenika za strateško planiranje | Informacija usvojena na Vladi, sa preporukama i zaključcima za dalji rad | GSV | | II Q 2022 | | II Q 2022 | 1.600 € | | Budžet CG  Donatorska sredstva |
| 5.2.5 | Formalizovanje Mreže državnih službenika za strateško planiranje | Broj državnih službenika u Mreži/ Broj ministarstava koji imaju po dva predstavnika u Mreži | GSV | | II Q 2022 | | III Q 2022 | Nisu potrebna dodatna sredstva | | Budžet CG |
| 5.2.6 | Utvrđivanje agende i plana rada Mreže državnih službenika za strateško planiranje za period 2022-2024. | Definisana i usvojena agenda Mreže za period 2022-2024. | GSV  Mreža (resornim ministarstvima) | | II Q 2022 | | IV Q 2022 | 5.000 € | | Donatorska sredstva |
| 5.2.7 | Izrada smjernica za ministarstva o koordinacionim mehanizmima i internim procedurama za planiranje politika | Izrađene smjernice s objašnjenjem o mehanizmima i procedurama koordinacije i izrade politika u ministarstvima | GSV  Mreža (resornim ministarstvima) | | I Q 2023 | | III 2023 | 4.700 € | | Donatroska sredstva |
| 5.2.8 | Izrada smjernica za usklađivanje planiranja nacionalnih politika s programiranjem IPA podrške | Izrađene smjernice | GSV  KEI  MFSS | | II Q 2023 | | IV Q 2023 | 3.800 € | | Donatroska sredstva |
| 5.2.9 | Izrada analize odnosa strateških dokumenata na nacionalnom i lokalnom nivou | Izrađena analiza o vezama starteških dokumenata na nacionalnom i lokalnom nivou s preporukama za unapređenje | GSV  ZOCG  JLS | | I Q 2023 | | IV Q 2023 | 4.600 € | | Donatroska sredstva |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **OPERATIVNI CILJ 5.3** | | | **Povećanje obuhvata i jačanje kapaciteta za sprovođenje RIA** | | | | | | | | |
| **Indikator** | | | | | **Početna vrijednost** | | **Ciljana vrijednost do 2024.** | | | **Ciljana vrijednost u 2026.** | |
| % nacrta podzakonskih akata sa RIA | | | | | 28,49% (2020) | | 35% | | | 50% | |
| % zakona kod kojh se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (Standard cost model) | | | | | 18% (2020) | | 20% | | | 30% | |
| % kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljenje na mišljenje MFSS | | | | | 68,72% (2020) | | 77% | | | 88% | |
| **Aktivnosti** | | | **Indikator rezultata** | **Nadležne institucije** | | **Početak aktivnosti** | | **Završetak aktivnosti** | **Sredstva za realizaciju** | | **Izvor finansiranja** |
| 5.3.1 | Izmijena Uputstva o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa i Priručnik za RIA | Izmijenjeno Upustvo u dijelu uticaja na dio uticaja budžeta na lokalne samouprave i rodnu ravnopravnost i Priručnika za RIA | | MFSS | | II Q 2022 | | III Q 2023 |  | |  |
| 5.3.2 | Sprovođenje obuka za primjenu tehnika koje se koriste za procjenu troškova regulative, kao i sagledavanje dugoročnih fiskalnih implikacija propisa | Obučeno 140 službenika | | UZK  MFSS | | I Q 2022 | | IV Q 2023 |  | |  |
| 5.3.3 | Unaprijeđivanje godišnjih izvještaja o kvalitetu pripreme RIA-e, kroz obezbjeđivanje učešća eksternih evaluatora prilikom ocjene kvaliteta | 2 godišnja izvještaja unaprijeđena o stanju RIA | | MFSS | | IV Q 2022 | | IV Q 2023 |  | |  |
| 5.3.4 | Učiniti sve RIA-e javno dostupnim na jedinstvenom novom portalu e-uprave | Broj RIA na novom portalu e-uprava | | MJUDDM  MFSS | | III Q 2022 | | IV Q 2023 | 3.000 € | |  |
| 5.3.5 | Unapređenje forme mišljenja Ministarstva finansija i socijalnog staranja na RIA | Usvojena unaprijeđena forma obaveznog mišljenja za analizu i pružanje povratnih informacija o kvalitetu RIA | | MFSS | | I Q 2022 | | II Q 2022 |  | |  |

**AKTIVNOSTI ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE, MONITORING I IZVJEŠTAVANJE**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Aktivnosti** | | **Indikator rezultata** | **Nadležne institucije** | **Početak aktivnosti** | **Završetak aktivnosti** | **Sredstva za realizaciju** | **Izvor finansiranja** | |
| 1. | Podizanje kapaciteta zaposlenih u Direktoratu za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i IPA fondove | - Najmanje 4 zaposlenih prošlo akreditovanu obuku za strateško upravljanje  - Najmanje 4 zaposlenih prošlo obuke za nedostajuće vještine | UzK | II Q 2022 | II Q 2024 | 9.000 € | | Budžet CG |
| 2. | Unaprijeđena koordinacija identifikovanih institucija za realizaciju aktivnosti i MJUDDM | - Ogranizovani polugodišnji sastanakci Direktorata za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i IPA fondove i identitifkovanih institucija ta realizaciju aktivnosti iz Startegije  - Organizovane 4 dvodnevne radionice o monitoringu i izvještavanju za konktat osobe identifikovanih istitucija u Strategiji  - Uspostavljena bolja koordinacija sa GSV-om  - Studijska posjeta MJUDDM zemlji sa najboljom praksom stratešškog monitoring sistema | MJUDDM  Relevantne institucije u Stratgeiji | III Q 2022 | IV Q 2024 | 76.000 € | | Budžet CG |
| 3. | Razvijanje dodatnih mehanizama za bolji monitoring i izvještavanje o rezultatima Startegije 2022-2026 | - Razvijena analiza najbolje prakse u regioni o monitoring sistemu za implementaciju Startegije  - Razvijena tenderska dokumentacija za razvoj IT sistema za monitoring  - Kreiranje IT rešenja za monitoring realizacije strategije | MJUDDM | I Q 2022 | IV Q 2024 | 105.000 € | | Budžet CG |
| 4. | Promocija Strategije RJU, postignutih rezultata i aktivnosti | - Orgnaizovana min 3 okrugla stola o ciljevima strategije  - Organizovane 4 fokus grupe o prioritetnim mjerama startegije  - Organizovane konsultacije sa mladima, NVO o temama reforme javne uprave  - Razvijena anketa za građane o temama iz reforme javne uprave  - Razvijena 3 video klipa o ciljevima reforme javne uprave  - Promotivna PR kampanja o reformi javne uprave uvezane sa EU integracijama implementirana | MJUDDM | II Q 2022 | IV Q 2024 | 100.000 € | | Budžet CG |
| 5. | Izvještavanje i evaluacija strateških rezultata | - Koncept izvještavanja unaprijeđen  - Sprovedene godišnje eksterne evaluacije Startegije RJU | MJUDDM | IV Q 2022 | IV Q 2024 | 60.000 € | | Budžet CG |

1. <http://media.cgo-cce.org/2013/03/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2011-2016-AURUM.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.gov.me/en/documents/eb181a14-f291-44be-8603-bfbb75901152> [↑](#footnote-ref-2)
3. Detaljne informacije o realizovanim i djelimično realizovanim ciljevima i aktivnostima, kroz Finalnim izvještajem o realizaciji Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godine, mogu se naći na adresi: <file:///D:/Korisnicki%20podaci/Downloads/zavrsni-izvjestaj-o-implementaciji-stategije-reforme-javne-uprave-2016-2020-1.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. <file:///D:/Korisnicki%20podaci/Downloads/Montenegro%202021%20report.PDF> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://javnepolitike.me/wp-content/uploads/2020/11/Metodologija-razvijanja-politika-draft3-preview-22SEP20.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Ukupno je održano 8 fokus grupa sa preko 60 učesnika, a uključene su sve relevantne zajednice: studenti, organizacije civilnog društva, mali biznisi, akademska zajednica, poslovna zajednica i sindikati, zaposleni u javnoj upravi (2 fokus grupe), građani/ke. Razvijen je Izvještaj sa fokus grupa, a predložene aktivnosti od strane svih zajednica su inkorporirane u sam strateški dokument. Dodatno, razvijena je anketa za sve građane/ke sa ciljem prikupljanja informacija o iskustvu u radu sa javnom upravom, te na osnovu predloga dobijenih ovim putem kreirane su i aktivnosti za prvi dvogodišnji akcioni plan koji prati ovu strategiju.

   Nakon identifikacije svih zainteresovanih strana u javnoj upravi, tokom mjeseca maja održani su stakeholder sastanci (ukupno 6) po identifikovanim strateškim ciljevima. Dodatno, organizovane su 3 dvodnevne radionice sa radnim grupama u proširenom sastavu (predstavnici organa javne uprave) sa ciljem otvorenih i inkluzivnih javnih konsultacija u prvim fazama razvoja dokumenta (sa preko 35 učesnika po radionici). [↑](#footnote-ref-6)
7. Izvještaj je dostupan na <https://www.gov.me/dokumenta/ec924896-5446-48f7-9551-df6461c6fffa> [↑](#footnote-ref-7)
8. Izvještaj o sprovođenju Strategije Reforme javne uprave (RJU) Crne Gore 2016 – 2020, Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020 za 2020. godinu, sa osvrtom na implementaciju cjelokupnog dokumenta, Analiza efekata kratkoročnih mjera Plana optimizacije u 2018. godini, Model optimizacije privrednih društava i ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava, avgust 2020. godine, Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu, UZK, Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za 2020. godinu, Istraživanje stepena zadovoljstva korisnika javnim uslugama u odabranim institucijama Crne Gore, maj 2021. godine, Izvještaj o postupanju u upravnim stvarima za period 01.01.2020. - 31.12.2020., Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije RJU za 2017. godinu, Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije RJU za 2018. godinu, Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije RJU za 2019. godinu, Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020 u Crnoj Gori, Evaluacija podrške EU za sektor reforme javne uprave PAR SBS (kroz IPA II 2014-2020), Izvještaj Evropske Komisije o napretku Crne Gore za 2018. godinu, Izvještaj Evropske Komisije o napretku Crne Gore za 2019. godinu, Izvještaj Evropske Komisije o napretku Crne Gore za 2020. godinu, SIGMA monitoring izvještaj za 2019. godinu, SIGMA komentari i sugestije za dalju reformu javne uprave, WeBER nacionalni izvještaj o reformi javne uprave 2017/2018, WeBER anketa o stanju u u admiinistrativnim servisima za Zapadni Balkan (decembar 2020. godine), Rodna ravnopravnost u javnoj upravi u zemljama Zapadnog Balkana - Izvještaj za Crnu Goru, Istraživanje Gender mainstreaming - stavovi i percepcije zaposlenih u javnoj upravi i ocjena primjene načela rodne ravnopravnosti u institucijama javne vlasti [↑](#footnote-ref-8)
9. U aneksu dokumenta lista institucija [↑](#footnote-ref-9)
10. Odluka o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošu „Montenegro works“ (Službeni list CG“, br 85/21 i 86/21) [↑](#footnote-ref-10)
11. „Sl. list CG“, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI [↑](#footnote-ref-11)
12. „Sl. list CG“, br. 78/18 i 70/21) [↑](#footnote-ref-12)
13. „Sl. list CG“, br. 118/2020, 121/2020, 1/2021 i 2/2021 [↑](#footnote-ref-13)
14. „Sl. list CG“, br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020 [↑](#footnote-ref-14)
15. „Sl. list CG“, br. 54/11, 26/12, 27/13, 62/13, 12/14, 3/16, 31/17, 86/18 i 3/20) [↑](#footnote-ref-15)
16. Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Služebni list CG“, broj 118/20) [↑](#footnote-ref-16)
17. 4. decembar 2020. godine [↑](#footnote-ref-17)
18. Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvo kapitalnih investicija [↑](#footnote-ref-18)
19. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava policije, Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Uprava prihoda, Uprava carina, Uprava za katastar i državnu imovinu, Uprava za statistiku, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Uprava za dijasporu, Uprava za kadrove, Zavod za školstvo, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Državni arhiv, Uprava za sport i mlade, Zavod za metrologiju, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Uprava za šume, Uprava za vode, Uprava javnih radova, Agencija za zaštitu prirode i životne sredine, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama, Uprava za saobraćaj, Uprava za željeznice, Uprava za ugljovodonike, Uprava za inspekcijske poslove, Sekretarijat za zakonodavstvo [↑](#footnote-ref-19)
20. Zakon o državnoj upravi („Sl. list CG“, broj 78/18) [↑](#footnote-ref-20)
21. Zakon o javnim preduzećima i Zakon o društvenim djelatnostima iz 1991. godine su predstavljali sistemske zakone iz oblasti javnih službi, ali su ukinuti. [↑](#footnote-ref-21)
22. # Informacija o uspostavljanju razmjene dokumenata u okviru sistema za elektronsko upravljanje dokumentima (eDMS), 24.07.2020.

    <https://www.gov.me/dokumenta/ab4bd6ea-4999-4cb6-a7f6-079fb068b9d9> [↑](#footnote-ref-22)
23. Od kojih je optština Golubovci u sastavu Glavnog grada Podgorica [↑](#footnote-ref-23)
24. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima („Sl. list CG“ br. 66/19) [↑](#footnote-ref-24)
25. Prema Analizi o mogućim oblastima i mehanizmima saradnje između JLU i izvorima finansiranja i Predlogu plana podsticajnih mjera, izrađenoj u okviru projekta *“Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima”* koji je finansirala Evropska unija, a sproveo UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave u septembru 2019. godine, primjeri saradnje opština po oblastima i sporazumima su:

    * Zajedničko vršenje poslova unutrašnje revizije po sporazumu, na osnovu Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru (Opština Nikšić za opštine Plužine i Šavnik; Opština Pljevlja, za opštinu Žabljak; Opština Tivat za opštine Kolašin i Mojkovac)
    * Poslovi glavnog gradskog arhitekte (Opština Nikšić tj. njen glavni gradski arhitekta po sporazumu obavlja ove poslove i u opštinama Šavnik, Žabljak, Plužine, Glavni grad Podgorica za opštinu Kolašin, opština Rožaje za opštinu Gusinje i opština Berane za opštinu Mojkovac)
    * Upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom (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%)
    * Uvođenje kompostiranja i prikupljanja selektivnog otpada (Opštine Kotor, Budva, Tivat i Herceg Novi - Lider projekta JKP Kotor. Partneri na projektu JKP Budva, Tivat i Herceg Novi)
    * Upravljanje postrojenjem za prečišćavanje otpadnih voda (Opštine Tivat i Kotor)
    * Osnivanje Regionalnog parka Sinjajevina (Lider projekta je Opština Mojkovac. Partneri na projektu: opštine Danilovgrad, Žabljak, Kolašin i Šavnik)
    * Osnivanje Regionalnog biznis centra za sjevero-istočni region (Lider projekta je Opština Berane. Partneri na projektu: opštine Andrijevica, Bijelo Polje, Plav, Rožaje, Regionalna razvojna agencija Bjelasica, Komovi i Prokletije).

    [↑](#footnote-ref-25)
26. Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu, mart 2021. godine, link ka dokumentu: <https://wapi.gov.me/download/9bd7ecd6-1673-4469-8e47-18a88af893db?version=1.0> [↑](#footnote-ref-26)
27. Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu, mart 2021. godine, link ka dokumentu: <https://wapi.gov.me/download/9bd7ecd6-1673-4469-8e47-18a88af893db?version=1.0> [↑](#footnote-ref-27)
28. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za ljekove i medicinska sredstva, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za zaštitu konkurencije, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore i Fond rada [↑](#footnote-ref-28)
29. <https://www.gov.me/dokumenta/8ab85e15-37e7-49ab-9b6a-60d1c67dc721> [↑](#footnote-ref-29)
30. Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020. u 2018. godini, Ministarstvo javne uprave Crne Gore, mart 2019. godina i Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu, mart 2021. godine, link ka dokumentu: <https://wapi.gov.me/download/9bd7ecd6-1673-4469-8e47-18a88af893db?version=1.0> [↑](#footnote-ref-30)
31. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2018 – oktobar 2019. godine, Podgorica, 29. 10. 2019. godine, link ka dokumentu:

    <http://www.dri.co.me/1/doc/Godi%C5%A1nji%20izvje%C5%A1taj%20o%20izvr%C5%A1enim%20revizijama%20i%20aktivnostima%20DRI%20za%20period%20oktobar%202018%20-%20oktobar%202019.%20godine.pdf> i Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2019 – oktobar 2020. godine, Podgorica, 30. 10. 2020. godine, link ka dokumentu:

    <http://www.dri.co.me/1/doc/Godi%C5%A1nji%20izvje%C5%A1taj%20DRI%20X%202019%20-%20X%202020.pdf> [↑](#footnote-ref-31)
32. Podaci su dobijeni od Ministarstva finansija CG u toku SIGMA Assesment procesa za 2021. godinu. [↑](#footnote-ref-32)
33. Izvještaj o radu za 2020. godinu, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Podgorica, mart 2021. godina, link ka dokumentu: <https://www.ombudsman.co.me/docs/1619074992_izvjestaj_01042021.pdf> [↑](#footnote-ref-33)
34. Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu, mart 2021. godine, link ka dokumentu: <https://wapi.gov.me/download/9bd7ecd6-1673-4469-8e47-18a88af893db?version=1.0> [↑](#footnote-ref-34)
35. Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu, mart 2021. godine, link ka dokumentu: <https://wapi.gov.me/download/9bd7ecd6-1673-4469-8e47-18a88af893db?version=1.0> [↑](#footnote-ref-35)
36. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je kreiralo i dostavilo Upitnik svim jedinicama lokalne samouprave, sa ciljem prikupljanja podataka kako bi se stekao uvid u stepen digitalizacije pomenutih procesa i dobile dodatne informacije o svim relevantnim pitanjima iz ove oblasti. Nalazi navedenog upitnika navedeni su u ovoj analizi. [↑](#footnote-ref-36)
37. Konsolidovani dug opština iznosi oko 175,75 mil. eura za kraj 2016. godine, <https://www.gov.me/dokumenta/e69b4f81-e111-41ec-b26c-63bc433dda76> , konsolidovani dug opština iznosi oko 150,80 miliona eura, za kraj 2018. godine, <https://wapi.gov.me/download/5e706afb-cd8e-45f7-86e2-67c1271245e3?version=1.0> , konsolidovani dug opština iznosi oko 118,70 miliona eura, za kraj 2019. godine, <https://www.gov.me/dokumenta/be4caf8d-23bb-45bc-83ad-d44ce29920c5> , konsolidovani dug opština iznosi oko 119,76 miliona eura, 2020. godina <https://www.gov.me/dokumenta/36e6eebd-1c0c-473a-bf36-44db85771437> [↑](#footnote-ref-37)
38. http://www.dri.co.me [↑](#footnote-ref-38)
39. Zakon o lokalnoj samoupravi predstavlja osnovni pravni okvir za međuopštinsku saradnju. Članom 191. Zakona propisano je da, radi zajedničkog vršenja odreženih poslova iz izvorne nadležnosti, opštine mogu zaključivati ugovor sa drugom opštinom. Nadalje, tom odredbom definisana je sadržina tog ugovora. Takođe, određeni broj sektorskih zakona pruža normativna rješenja za uspostavljanje međuopštinske saradnje koja je prilagođena odgovarajućim oblastima (npr. Zakon o komunalnim djelatnostima – zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti, član 27 (1) *Dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu da obezbijede zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti, pod uslovima koje sporazumno utvrde* *nadležni organi jedinica lokalne samouprave)*. Dakle, institucionalni oblici saradnje u dijelu izvornih poslova definisani su Zakonom o lokalnoj samoupravi i pojedinim sektorskim zakonom i postojeći pravni okvir ne sprečava međuopštinsku saradnju u vršenju sopstvenih poslova, ali ona nije moguća u sprovođenju poslova prenesenih i povjernih sa višeg nivoa vlasti. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ministarstva i lokalna samouprava [↑](#footnote-ref-40)
41. Ministarstva i lokalna samouprava [↑](#footnote-ref-41)
42. Komunalne djelatnosti, unutrašnja revizija, prostorsno planiranje [↑](#footnote-ref-42)
43. Shodno EU metodologiji *eGovenment benchmark* [↑](#footnote-ref-43)
44. „Sl. list CG“, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 I 37/2017 [↑](#footnote-ref-44)
45. „Sl. list CG“, br. 12/2007, 73/2010, 28/2011, 50/2012, 10/2014 i 18/2019 [↑](#footnote-ref-45)
46. [www.par-monitor.org/what-do-citizens-tell-us-about-administrative-services-the-second-public-perception-survey-in-the-western-balkans/](http://www.par-monitor.org/what-do-citizens-tell-us-about-administrative-services-the-second-public-perception-survey-in-the-western-balkans/) [↑](#footnote-ref-46)
47. 2.326.892 predmeta [↑](#footnote-ref-47)
48. Komparativna studija o pružanju usluga Regionalne škole za državnu upravu – ReSPA, 2018. godina, link ka dokumentu: <https://www.respaweb.eu/download/doc/Comparative+Study+on+Service+Delivery.pdf/2342ffd1fe9e64da16d225f545eef521.pdf> [↑](#footnote-ref-48)
49. Balkan Barometar: <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public> [↑](#footnote-ref-49)
50. # Nivo sofisticiranosti e-usluga (dostupnih na jednom mjestu) definisan je od strane Evropske komisije kroz 5 nivoa i to Nivo 1. Informacije: Na internetu je dostupna samo informacija o uslugama (npr. opis postupka); Nivo 2. Jednosmjerna interakcija: Dostupnost formulara u e-obliku za čuvanje na kompjuteru; Nivo 3. Dvosmjerna komunikacija: Interaktivno ispunjavanje formulara i prijava uz autentifikaciju. Ispunjavanjem formulara pokreće se pojedinačna usluga; Nivo 4. Transakcija: Cijela usluga je dostupna na internetu, zbog čega je omogućeno popunjavanje formulara, autentifikacija, plaćanje i isporuka potvrda, narudžbe ili drugi oblici potpune usluge putem interneta; nivo 5. Targetizacija: Javna usluga pruža proaktivnu ili automatiziranu uslugu bez potrebe da korisnici podnose bilo kakav zahtjev jer se potrebni podaci za realizaciju ovih usluga prikupljaju po službenoj dužnosti. *Five-stage model for e-government maturity (European Commission, 2010).*

    [↑](#footnote-ref-50)
51. „*There are two functional one stop shop services available via the central e-Government portal (www.eUprava.me/en/) – professional development and student loans.“,* Comparative study on service delivery, Regionalna škola za državnu upravu – ReSPA, 2018. godina, link ka dokumentu: <https://www.respaweb.eu/download/doc/Comparative+Study+on+Service+Delivery.pdf/2342ffd1fe9e64da16d225f545eef521.pdf> [↑](#footnote-ref-51)
52. IPSOS istraživanje [↑](#footnote-ref-52)
53. Izvještaj o postupanju u upravnim stvarima za period 1.1.2019 – 31.12.2019, Ministarstvo javne uprave, jun 2020. godine, link ka dokumentu: <https://www.gov.me/dokumenta/4a61d65e-54db-4ad9-a7c7-626ebe15dfff> [↑](#footnote-ref-53)
54. "SI. list Crne Gore", br.070/19 [↑](#footnote-ref-54)
55. <file:///D:/Korisnicki%20podaci/Downloads/Balkan_Barometer_Public_opinon_2021v4.pdf>, strana 88 [↑](#footnote-ref-55)
56. <https://www.capgemini.com/resources/egovernment-benchmark-2020/> [↑](#footnote-ref-56)
57. Predlog: e-zapošljavanje, e-NVO registracija, e-student, e-stručni ispit [↑](#footnote-ref-57)
58. „Službeni list CG“, br. 2/18 ,34/19 i 8/21 [↑](#footnote-ref-58)
59. Došlo je po povećanja koeficijenata zaposlenima u prosvjeti za 2020 godinu 9% i u 2021 još 3%;

    Došlo je do povećanja koeficijenata zaposlenima u zdravstvu za 2020 godinu 12% i u 2021 još 3%. [↑](#footnote-ref-59)
60. Izvještaj o realizaciji plana optimizacije javne uprave 2018-2020 za 2020. godinu, sa osvrtom na implementaciju cjelokupnog dokumenta, ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Crna Gora, jun 2021. godine [↑](#footnote-ref-60)
61. Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020. za 2020. godinu, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, jun 2021. godine. [↑](#footnote-ref-61)
62. Strategijom reforme javne uprave 2016-2020. i Planom optimizacije javne uprave 2018-2020. predviđeno je smanjenje broja zaposlenih na centralnom nivou za 5%, a na lokalnom za 10% do kraja 2020. godine u odnosu na početnu vrijednost definisanu u decembru 2017. godine. Ovaj cilj nije ispunjen, a umjesto planiranog smanjenja došlo je do **povećanja broja zaposlenih za 8%,** kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Na dan 31. decembar 2020. godine na centralnom nivou zaposleno je **42.193** lica, a na lokalnom **13.235** lica, što ukupno čini **55.428 zaposlenih na nivou javne uprave**. Na centralnom nivou je tokom sprovođenja Plana optimizacije došlo do povećanja broja zaposlenih za 3.136, a na lokalnom za 1.061, što ukupno čini povećanje od 4.197 zaposlenih na nivou javne uprave u periodu od jula 2018. do decembra 2020. godine, prema Izvještaju o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, za 2020. godinu, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, jun 2021. godine. [↑](#footnote-ref-62)
63. Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, za 2020. godinu, sa osvrtom na implementaciju cjelokupnog dokumenta, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, jun 2021. godine. [↑](#footnote-ref-63)
64. Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, za 2020. godinu, sa osvrtom na implementaciju cjelokupnog dokumenta, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, jun 2021. godine. [↑](#footnote-ref-64)
65. Organi državne uprave i drugi državni organi, Kadrovskim planom za 2020. godinu planirali su zapošljavanje za 1260 izvršilaca, a u postupcima po internim, javnim oglasima i javnim konkursima donijete su odluke o izboru za 767 kandidata, što iznosi 61% od planiranog, prema Analizi stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu, Uprava za kadrove, jun 2021. godine. [↑](#footnote-ref-65)
66. Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu, Uprava za kadrove, jun 2021. godine. [↑](#footnote-ref-66)
67. U praksi se dešava da usljed većeg broja prijavljenih kandidata, dostava se ne izvrši u istom vremenskom periodu iz razloga što u pojedinim slučajevima lična dostava ne uspijeva. [↑](#footnote-ref-67)
68. „Sl. list CG“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021 [↑](#footnote-ref-68)
69. Ipsos Strategic Marketing za Institut alternativa, Percepcija javne uprave 2019, septembar 2019. godine [↑](#footnote-ref-69)
70. Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu, Uprava za kadrove, jun 2021. godine [↑](#footnote-ref-70)
71. Nacrt izvještaja o sprovođenju Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, april 2021. Godina. [↑](#footnote-ref-71)
72. Izvještaj sa fokus grupa održanih u aprilu 2021. godine za Strategiju reforme javne uprave 2022 – 2026, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija i UNDP, Podgorica, maj 2021. [↑](#footnote-ref-72)
73. Prema Analizi stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu, Uprava za kadrove, jun 2021. godine, podaci ukazuju da je **planirano za 2020. godinu da na programima obuke bude 3.000 polaznika, a evidencije govore da ih je bilo 2.134**. Dominantan je broj iz kategorije ekspertskog i izvršnog kadra, dok je manje zastupljen rukovodeći kadar. Pojedine obuke bile su namijenjene isključivo licima iz kategorije visoko rukovodni kadar, ali je odziv na njima često bio iz kategorije ekspertski rukovodni kadar. Ovo ukazuje da je neophodno uvođenje obaveznosti pohađanja za pojedine obuke i pojedine kategorije službenika, kao i planiranje obuka na nivou organa. [↑](#footnote-ref-73)
74. Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu, Uprava za kadrove, jun 2021. godine [↑](#footnote-ref-74)
75. Odnosi se samo na obuke koje organizuje i sprovodi HRMA [↑](#footnote-ref-75)
76. Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu, Uprava za kadrove, jun 2021. godine [↑](#footnote-ref-76)
77. Prema Analizi stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu, Uprava za kadrove, jun 2021. godine, državni organi koji imaju uspostavljene jedinice za ljudske resurse su:

    1. Ministarstvo odbrane – Direktorat za upravljanje ljudskim resursima;
    2. Ministarstvo ekonomskog razvoja – Kancelarija za opšte poslove i ljudske resurse;
    3. Ministarstvo vanjskih poslova – Odjeljenje za upravljanje ljudskim resursima;
    4. Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija za ljudske resurse, obuke i stručno usavršavanje;
    5. Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma – Služba za upravljanje ljudskim resursima;
    6. Ministarstvo kapitalnih investicija – Služba za opšte poslove i ljudske resurse

    [↑](#footnote-ref-77)
78. U okviru KIS-a kreiran je modul koji će u velikoj mjeri olakšati državnim organima izradu kadrovskog plana, a Upravi za kadrove praćenje realizacije istog. Ovaj modul se zove Kadrovski plan i državni organi će kroz KIS raditi svoje kadrovske planove na jednostavan način, tako što će im sistem sam povući podatke i sistematizacije i popuniti prvi dio kadrovskog plana, dok će Uprava za kadrove vidjeti sve podatke i pratiti realizaciji istih. [↑](#footnote-ref-78)
79. Urađena je „Analiza stanja i prikupljanje podataka za implementaciju Centralne kadrovske evidencije (CKE) unutar jedinica lokalne samouprave“. Nakon toga je urađen projekat za izradu jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou, a sve u saradnji sa Ministarstvom javne uprave, digitalnog društva i medija, Zajednicom opština Crne Gore i predstavinicima nekoliko opština. Ovaj projekat je urađen dok je bio stari KIS, u skladu sa tim planirano je da se koriguje i preispita tj. usaglasi sa novim kadrovskim informacionim sistemom. [↑](#footnote-ref-79)
80. U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o lokalnoj samoupravi [↑](#footnote-ref-80)
81. U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima , Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakon o elektronskoj upravi [↑](#footnote-ref-81)
82. Kadrovsko planiranje i prijave za obuke, godišnji odmori [↑](#footnote-ref-82)
83. Ocjenjivanje i obračun zarada [↑](#footnote-ref-83)
84. Prema podacija iz KIS, UzK [↑](#footnote-ref-84)
85. od ukupno 13,679 zaposlenih ocjenjeno je 8,670 [↑](#footnote-ref-85)
86. LINK [↑](#footnote-ref-86)
87. Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 44/2012 i 30/2017), link ka dokumentu: <https://www.gov.me/dokumenta/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4> [↑](#footnote-ref-87)
88. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama: <http://www.azlp.me/me/o-agenciji> [↑](#footnote-ref-88)
89. Balkan Barometar: <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public> i <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/1/business> [↑](#footnote-ref-89)
90. Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2020. godinu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Crna Gora, 2020. godina, link: https://www.azlp.me/docs/zajednicka/izvjestaj\_o\_stanju/IZVJESTAJ%202020%20final.pdf [↑](#footnote-ref-90)
91. https://www.azlp.me/me/izvjestaji [↑](#footnote-ref-91)
92. Postoji početna aplikacija (nepotpuna baza podataka) <https://spi.azlp.me/> osmišljena tako da se na osnovu nje dodatno razvija postojeći informacioni sistem Agencije. [↑](#footnote-ref-92)
93. https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\_o\_opstem\_upravnom\_postupku.html [↑](#footnote-ref-93)
94. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl. list Crne Gore", br. 79/08 od 23.12.2008, 70/09 od 21.10.2009, 44/12 od 09.08.2012), link ka dokumentu: <http://www.azlp.me/docs/zajednicka/zakoni/zakon-o-zastiti-podataka-o-licnosti.pdf> [↑](#footnote-ref-94)
95. Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2018. godinu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Podgorica, mart 2019. godine, link ka dokumentu:

    <http://www.azlp.me/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/IZVJESTAJ%202018.doc> [↑](#footnote-ref-95)
96. Napomena: Podaci za 2018. godinu nijesu u potpunosti uporedivi sa 2019. i 2020. godinom jer Izvještaj Agencije za 2018. godinu ne razlaže dalje prikazane podatke. [↑](#footnote-ref-96)
97. Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2019. godinu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Podgorica, mart 2020. godine, link ka dokumentu:

    <http://www.azlp.me/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/IZVJESTAJ%202019%20final.pdf> [↑](#footnote-ref-97)
98. Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2020. godinu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Podgorica, mart 2021. godine, link ka dokumentu:

    <http://www.azlp.me/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/IZVJESTAJ%202020%20final.pdf> [↑](#footnote-ref-98)
99. 649 odluka Upravnog suda Crne Gore koje su donijete u formi presude 83 i formi rješenja 566. [↑](#footnote-ref-99)
100. Od ukupno 649 Odluka poništeno je 53. [↑](#footnote-ref-100)
101. Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu, mart 2021. godine, link ka dokumentu: <https://wapi.gov.me/download/9bd7ecd6-1673-4469-8e47-18a88af893db?version=1.0> [↑](#footnote-ref-101)
102. Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016–2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu, mart 2021. godine, link ka dokumentu: <https://wapi.gov.me/download/9bd7ecd6-1673-4469-8e47-18a88af893db?version=1.0> [↑](#footnote-ref-102)
103. Izvještaj sa fokus grupa održanih u aprilu 2021. godine za Strategiju reforme javne uprave 2022 – 2026, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija i UNDP, Podgorica, maj 2021 [↑](#footnote-ref-103)
104. WeBER Indicator Summary Oblast: Odgovornost, Crna Gora, link: <https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2021/06/04102419/MNE_4ACC_P2_I2_summary-1.pdf> [↑](#footnote-ref-104)
105. Obveznici primjene Zakona o SPI – ukupno 1327 (2020. godina) [↑](#footnote-ref-105)
106. Zakon o državnoj upravi (Sl. List CG 13/18), Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (Sl. CG, br. 54/18), Poslovnik Vlade Crne Gore [↑](#footnote-ref-106)
107. Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (GSV, UNDP, 2020) [↑](#footnote-ref-107)
108. EK u dijelu „*Politički kriterijumi - Upravljanje“* eksplicitno naglašava da je*: „pravni okvir za jačanje strateškog planiranja od strane centralnih Vladinih organa unaprijeđen u značajnoj mjeri.“* [↑](#footnote-ref-108)
109. „*praćenje kvaliteta strateških dokumenata od strane Generalnog sekretarijata Vlade postalo strukturirano i sistemsko... GSV igra aktivnu ulogu u praćenju sprovođenja Uredbe i obezbjeđenju kontrole kvaliteta izdavanjem mišljenja na nacrte strateških dokumenata. Metodologija takođe ima za cilj racionalizaciju broja strateških dokumenata i dovela je do smanjenja njihovog broja*.“ [↑](#footnote-ref-109)
110. Donošenje Uredbe o dopunama Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade Sl. list Crne Gore br. 33/18 od 14. V 2018. godine [↑](#footnote-ref-110)
111. Raniji Sektor za planiranje, koordinaciju i praćenje politika Vlade [↑](#footnote-ref-111)
112. Nakon dvije uspješne godine sprovođenja uz podršku Sektorske budžetske podrške EU, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore i Uprava za kadrove su oktobra 2020. započeli i treći ciklus Programa obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje**,** čiji je poslednji modul završen u aprilu 2021**.** Program je do sada obezbijedio praktična znanja u oblasti planiranja politika i izrade strategija za tri generacije polaznika (ukupno 105 državnih službenika i službenica) od kojih je prva okupila članove Mreže državnih službenika za strateško planiranje [↑](#footnote-ref-112)
113. „Sl. list CG“, br. 41/18 [↑](#footnote-ref-113)
114. eParticipacija: <https://www.euprava.me/eparticipacije> [↑](#footnote-ref-114)
115. ePeticija: <http://epeticije.gov.me/> Građanima je omogućeno da sa 3 000 prikupljenih potpisa mogu da pokreću inicijative u oblasti javnih politika. [↑](#footnote-ref-115)
116. Portal otvorenih podataka: <https://data.gov.me/> prvi put u Crnoj Gori uspostavljen je 2018. godine i predstavlja centralno mjesto za objavljivanje informacija u posjedu javne uprave i omogućava lako pretraživanje podataka u otvorenom, odnosno mašinski čitljivom formatu. Trenutno je na portalu Otvorenih podataka nalazi 133 data setova od strane 20 institucija iz 15 različitih oblasti. Crna Gora je postala član evropske porodice otvorenih podataka i otvoreni podaci sa crnogorskog nacionalnog portala od juna 2020. godine su dostupni na evropskom portalu otvorenih podataka <https://www.europeandataportal.eu/en> [↑](#footnote-ref-116)
117. Obaveza sprovođenja Analize je propisana čl. 33 i 40 Poslovnika Vlade Crne Gore (“Sl. list CG”, br. 062/18). [↑](#footnote-ref-117)
118. „Sl. list CG“, br. 09/12 [↑](#footnote-ref-118)
119. „Sl. list CG“, br. 002/18 [↑](#footnote-ref-119)
120. „Sl. list CG“, br. 105/20 [↑](#footnote-ref-120)
121. SIGMA Monitoring Report 2017, <https://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Montenegro.pdf> [↑](#footnote-ref-121)
122. Poslovnikom Vlade Crne Gore je definisana uloga četiri stalne komisije Vlade – Komisije za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, Komisije za ekonomski sistem i finansijsku politiku, Komisije za kadrovska i administrativna pitanja i Komisije za raspodjelu dijela sredstava budžetske rezerve. Na njima se razmatraju materijali prije dostavljanja za sjednicu Vlade, ali se ne obezbjeđuje sveobuhvatno sagledavanje pripremljenih i usvojenih materijala u kontekstu ukupnog planskog sistema i strateškog planiranja. [↑](#footnote-ref-122)
123. Utvrđena Pravilnikom o metodologiji za izradu strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave (Sl. list CG, br. 37/11), [Pravilnik o metodologiji za izradu strateıkog plana razvoja jedinice lokalne samouprave (wapi.gov.me)](https://wapi.gov.me/download/1f9d04b1-f5e3-4453-af02-7a1a9ac357a1?version=1.0) [↑](#footnote-ref-123)
124. Strategija regionalnog razvoja je bila donijeta za period 2014-2020, a nova će biti pripremljena naredne godine, za period od 2022. [↑](#footnote-ref-124)
125. Koji su dobili pozitivno mišljenje GSV-a [↑](#footnote-ref-125)
126. Ovo je i jedna od sugestija Završnog izvještaja evaluacije saradnje Evropske Unijesa Crnom Gorom u periodu 2012-2019. („Iako je za efikasno upravljanje fondovima EU bilo neophodno osnivanje posebnih odjeljenja za saradnju sa EU u okviru ministarstava i organa iz javnog sektora, ovo je nenamerno rezultiralo razdvajanjem procesa kreiranja nacionalnih politika i javne potrošnje sa jedne strane, te programiranja i upravljanja projektima EU sa druge. Nedavno usvojen zakonski okvir ciji je cilj jacanje procesa izrade strategije ima efekta. Bez obzira na navedeno, potrebna je veca koherentnost izmedu procesa programiranja nacionalnih politika i procesa programiranja IPA.“) [↑](#footnote-ref-126)
127. Sa koordinacionom funkcijom u oblasti planiranja politika [↑](#footnote-ref-127)
128. Raznolikost (eng. diversity) uključuje sve načine na koje se ljudi razlikuju, obuhvatajući različite karakteristike po kojima se jedan pojedinac ili grupa razlikuju od drugih. Iako se različitost često koristi u odnosu na rasu, etničku pripadnost i pol, šira definicija različitosti uključuje iskustvo relevantno za misiju, godine, nacionalno porijeklo, religiju, invaliditet, seksualnu orijentaciju, društveno-ekonomski status, obrazovanje, bračni status, jezik(e) koji se govori i fizički izgled. [↑](#footnote-ref-128)
129. Ravnopravnost (eng. equity) je pošten tretman, pristup, mogućnosti i napredak za sve ljude, dok se istovremeno nastoje identifikovati i ukloniti prepreke koje su spriječile puno učešće nekih grupa. Da bismo poboljšali pravičnost, moramo povećati pravdu i pravičnost u postupcima i procesima institucija ili sistema, kao i u njihovoj raspodjeli resursa. Rješavanje pitanja jednakosti zahtijeva razumijevanje osnovnih uzroka dispariteta ishoda u našem društvu [↑](#footnote-ref-129)
130. Donijet 2007 godine [↑](#footnote-ref-130)
131. Usvojen 2007. godine, a posljednji put mijenjan 2015 [↑](#footnote-ref-131)
132. Donijet 2010. godine, a posljednji put izmijenjen 2017 [↑](#footnote-ref-132)
133. Od ukupnog broja preporuka date na nivou institucije (357), 71 preporuka je realizova (oblast uprave) [↑](#footnote-ref-133)
134. Uredba o prenošenju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru, link: <https://mif.gov.me/organizacija/sektor-za-pifc/243366/Uredba-o-prenosenju-poslova-i-zadataka-finansijskog-upravljanja-i-unutrasnjih-kontrola-u-javnom-sektoru.html> [↑](#footnote-ref-134)
135. Minisitarstva i lokalna samouprava [↑](#footnote-ref-135)
136. Ministarstva i lokalna samouprava [↑](#footnote-ref-136)
137. Komunalne djelatnosti, unutrašnja revizija, prostorsno planiranje [↑](#footnote-ref-137)
138. https://www.capgemini.com/resources/egovernment-benchmark-2020/ [↑](#footnote-ref-138)
139. Predlog: e-zapošljavanje, e-NVO registracija, e-student, e-stručni ispit [↑](#footnote-ref-139)
140. Elektronska razmjena podrazumijeva par uvezanih registara koji razmjenjuju podatke putem određenog web servisa [↑](#footnote-ref-140)
141. U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima , Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakon o elektronskoj upravi [↑](#footnote-ref-141)
142. Kadrovsko planiranje i prijave za obuke, godišnji odmori [↑](#footnote-ref-142)
143. Ocjenjivanje i obračun zarada [↑](#footnote-ref-143)
144. Koji su dobili pozitivno mišljenje GSV-a [↑](#footnote-ref-144)
145. Od ukupnog broja preporuka date na nivou institucije (357), 71 preporuka je realizova (oblast uprave) [↑](#footnote-ref-145)
146. Uredba o prenošenju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru, link: <https://mif.gov.me/organizacija/sektor-za-pifc/243366/Uredba-o-prenosenju-poslova-i-zadataka-finansijskog-upravljanja-i-unutrasnjih-kontrola-u-javnom-sektoru.html> [↑](#footnote-ref-146)
147. U javnoj upravi [↑](#footnote-ref-147)
148. Ministarstva i lokalna samouprava [↑](#footnote-ref-148)
149. Organi državne uprave i lokalne samouprave [↑](#footnote-ref-149)
150. Komunalne djelatnosti, unutrašnja revizija, prostorsno planiranje [↑](#footnote-ref-150)
151. <file:///D:/Korisnicki%20podaci/Downloads/Balkan_Barometer_Public_opinon_2021v4.pdf>, strana 88 [↑](#footnote-ref-151)
152. <https://www.capgemini.com/resources/egovernment-benchmark-2020/> [↑](#footnote-ref-152)
153. Predlog: e-zapošljavanje, e-NVO registracija, e-student, e-stručni ispit [↑](#footnote-ref-153)
154. Unaprijedjena, izmedju ostalog, i u dijelu prelaska sa jednosmjerne na dvosmjernu komunikaciju uz uključenost građana u kreiranje servisa, unaprjeđenje korisničkog interface trenutno dostupnih portala, na osnovu korisničkog iskustva, informisanje o stanju u vezi sa zahtjevom elektronske usluge, mobilne verzija sajta [↑](#footnote-ref-154)
155. Registri koji su evidentirani u metaregistru [↑](#footnote-ref-155)
156. U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o lokalnoj samoupravi [↑](#footnote-ref-156)
157. U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima , Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakon o elektronskoj upravi [↑](#footnote-ref-157)
158. Kadrovsko planiranje i prijave za obuke, godišnji odmori [↑](#footnote-ref-158)
159. Ocjenjivanje i obračun zarada [↑](#footnote-ref-159)
160. Prema podacija iz KIS, UzK [↑](#footnote-ref-160)
161. od ukupno 13,679 zaposlenih ocjenjeno je 8,670 [↑](#footnote-ref-161)
162. po podacima Uprave za statistiku za 2020. godinu [↑](#footnote-ref-162)
163. Poreska za katastar i drđavnu imovinu i Uprava prihoda [↑](#footnote-ref-163)
164. Obveznici primjene Zakona o SPI – ukupno 1327 (2020. godina) [↑](#footnote-ref-164)
165. high value data“ Nova Direktiva (EU) 2019/1024 o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi PSI-a uvodi koncept skupova podataka velike vrednosti, definisanih kao podaci koji su povezani sa važnim koristima za društvo i privredu kada se ponovo koriste. Skupovi podataka velike vrednosti podležu zasebnom skupu pravila koji obezbeđuju njihovu dostupnost besplatno, u mašinski čitljivim formatima, koji se obezbeđuju preko interfejsa za programiranje aplikacija (API-ji) i, gde je to relevantno, za masovno preuzimanje. [↑](#footnote-ref-165)
166. Koji su dobili pozitivno mišljenje GSV-a [↑](#footnote-ref-166)
167. Sa koordinacionom funkcijom u oblasti planiranja politika [↑](#footnote-ref-167)
168. Sa koordinacionom funkcijom u oblasti planiranja politika [↑](#footnote-ref-168)
169. U slučaju raspoređivanja postojećeg kadra [↑](#footnote-ref-169)