

Vlada
Crne Gore

Stručni tim
za reformu javne uprave



**AGENDA REFORME
JAVNE UPRAVE U
CRNOJ GORI
2010-2014**

AURUM

UVOD

- analitički pristup
- stvaranje efikasne, profesionalne i servisno orijentisane javne uprave
- poboljšanje kvaliteta usluga u javnoj upravi

KRITERIJUMI ZA ČLANSTVO U EU

Ugovor iz Kopenhagena

1. stabilnost institucija
2. postojanje funkcionalne tržišne privrede
3. sposobnost da država preuzme obaveze po osnovu članstva

KRITERIJUMI ZA ČLANSTVO U EU

Ugovor iz Madrida

- postojanje odgovarajućih administrativnih struktura - prilagođavanje praksama EU i primijena Acquis communautaire-a
- osposobljavanje javne uprave ne samo da utvrdi relevantnost propisa EU u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, već i da uskladi nacionalni regulatorni okvir s Acquis communautaire-om
- osposobljavanje da djelotvorno funkcionira u okviru EU

PROBLEMATIKA ADMINISTRATIVNOG KAPACITETA CG

- reformsko prilagođavanje sistema državne uprave, s obzirom na opšti proces reformi u Crnoj Gori
- prilagođavanje uslovima koji proističu iz politike pridruživanja Evropskoj uniji
- u okvirima politike pridruživanja treba razviti posebne administrativne kapacitete za realizovanje ovog procesa

OSNOVNI PRAVCI REFORME

- efikasna, neutralna i djelotvorna javna uprava u svim aspektima na kojima počiva evropski administrativni prostor;
- jačanje administrativnih kapaciteta, uz dalji razvoj "merit – sistema"

OSNOVNI PRAVCI REFORME

- participacija građana
- podizanje nivoa stručnosti – edukacija službenika
- jačanje nadzora nad upravom
- pitanja racionalizacije

OSVRT NA DOSADAŠNJA REFORMSKA DOSTIGNUĆA

- u martu 2002, usvojena je "Strategija upravne reforme Crne Gore 2002-2009"
- Upravna reforma je u tom periodu strateški obuhvatala:
 - oblast državne uprave
 - oblast lokalne samouprave i
 - javne službe (javna preduzeća, javne ustanove, regulatorne agencije i druge institucionalne strukture)

RAZLOZI ZA REFORMU UPRAVE

1. povećanje unutrašnje efikasnosti djelovanja upravnog sistema države
2. promjena uprave zbog njenog uključivanja u šire društvene sisteme;

CILJEVI REFORME UPRAVE

1. prenos nadležnosti na niže systemske nivoe
2. obezbjeđenje kvalitetnijeg izvršavanja zadataka i uvođenje mehanizma kontrole,
3. konkurencija i mogućnosti izbora upravnih usluga;
4. razvoj javnih službi i servisa koji su u funkciji potrošača
5. bolje upravljanje ljudskim potencijalima u upravi
6. optimalno iskorišćavanje IT mogućnosti
7. podizanje nivoa kvaliteta pravne regulative i izvođenje deregulacije u određenim prenormiranim oblastima
8. jačanje usmjeravajuće funkcije monitoringa djelovanja upravnog sistema

IZAZOVI

- nedovoljna obaviještenost i neodgovarajuća participacija
- nedovoljna uključenost i strah od promjena i njihovih rezultata
- nedovoljna aktivnost i odlaganje
- manjak kreativnog mladog kadra
- nedostatak organizovane i kompetentne institucije
- nepostojanje adekvatnih mehanizama za poboljšanje materijalnog položaja državnih službenika

ANALIZA AKTUELNOG STANJA I OSNOVNE SMJERNICE DALJIH AKTIVNOSTI

- Organizacijski koncept sistema javne uprave u Crnoj Gori podrazumijeva tri segmenta:
 1. DRŽAVNU UPRAVU
 2. LOKALNU SAMOUPRAVU I
 3. JAVNE SLUŽBE

DRŽAVNA UPRAVA

- Najznačajnije smjernice na kojima treba da se zasniva reforma državne uprave su :
 - 1) obezbjeđenje potpune javnosti rada organa državne uprave;
 - 2) konzistentno sprovođenje reforme na svim nivoima organizacije organa državne uprave;
 - 3) poboljšanje kvaliteta rada organa državne uprave uz neophodnu racionalizaciju;

DRŽAVNA UPRAVA

- 4) profesionalno usavršavanje državnih službenika i povećanje efikasnosti njihovog rada;
- 5) objašnjenje svih mjera racionalizacije rada državne uprave, javnosti i njihovo sprovođenje na osnovu objektivnih kriterijuma;
- 6) omogućavanje prekvalifikacije ili dokvalifikacije svih državnih službenika i namještenika koji u procesu restrukturiranja postaju tehnološki višak.

PRAVNI OKVIR

- Oblast državne uprave uređena je sa 7 zakona
- Više od 25 podzakonskih akata
- Potreba za usklađivanjem propisa s međunarodnim standardima i obezbjeđenje potpunije implementacije propisa
- Ustav Crne Gore iz 2007. godine propisuje da Skupština Crne Gore uređuje sistem državne uprave, te je potrebno donijeti novi zakon o državnoj upravi, kao i određeni broj zakona kojima se uređuje ukupan sistem državne uprave

ORGANIZACIJA SISTEMA DRŽAVNE UPRAVE

- Sadašnji sistem državne uprave čine 53 organa (17 ministarstava, 1 sekretarijat, 17 uprava, 10 zavoda, 6 direkcija i 2 agencije)
- Jedan od početnih uslova za reformu čitavog sistema jeste njegova funkcionalnost i institucionalna stabilnost.
- Neophodno je prethodno sagledavanje mogućnosti da uprave budu funkcionalno i formalno integrisane u sastav ministarstava, kao i da se proširi djelokrug i odgovornosti postojećih organa državne uprave.

KONCEPT LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI

- 1. Jednostepenost lokalne samouprave** - Crna Gora je rijedak primjer jednostepenosti lokalne samouprave u uporedno-pravnoj praksi.
- 2. Monotipski koncept lokalne samouprave** - Organizovanost po opštinama. Izuzetak predstavljaju Glavni grad i Prijestonica. Ustavom je utvrđeno da se mogu osnivati i drugi oblici lokalne samouprave.
- 3. Sistem opšte nadležnosti – ”omnibus sistem”**
 - Sve jedinice lokalne samouprave obavljaju iste poslove iz različitih oblasti života, bez obzira izražene međusobne razlike . Potreba pojedinih jedinica lokalne samouprave za većim stepenom autonomije i nadležnosti.

LOKALNA SAMOUPRAVA – PRIORITETNE AKTIVNOSTI

1. Razvoj održivog sistema finansiranja lokalne samouprave

- Odrediti smjernice dugoročne finansijske održivosti opština sopstvenim prihodima i zajedničkim prihodima države i lokalnih vlasti, egalizacionog fonda i uslovnih dotacija. Pitanje naplate prihoda na lokalnom nivou

2. Razvoj lokalnog komunalnog sistema

- Kreiranje poslovnih aranžmana – javno-privatnog partnerstva ali i potpuna privatizacija u određenim oblastima . Razvoj i jačanje komunalne policije, kao i proširenje njenih nadležnosti saglasno preporukama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (CLRAE) pri Savjetu Evrope

LOKALNA SAMOUPRAVA – PRIORITETNE AKTIVNOSTI (II)

3. Razvoj međuopštinske saradnje

- Međusobna saradnja u cilju valorizacije zajedničkih potencijala i rješavanja zajedničkih problema
 - Podsticanje implementacije Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti i njena tri dodatna protokola.

LOKALNA SAMOUPRAVA – PRIORITETNE AKTIVNOSTI (III)

4. Kreiranje i puna implementacija lokalnih planova ekonomskog razvoja

- Dvije osnovne oblasti koje treba tretirati planovima razvoja su: nastavak intenzivne promocije greenfield investicija i valorizacija potencijala tzv. brownfield investicija.

5. Razvoj i upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou

- Ključnu ulogu u toku razvoja ljudskih resursa u lokalnim samoupravama ima Zajednica opština Crne Gore.

JAVNE SLUŽBE I JAVNE AGENCIJE

- Od svih najvažnijih funkcija uprave (regulatorna, servisna i razvojna funkcija), savremena uprava u cjelini ne zadržava ni jednu od njih isključivo za sebe.
- Savremeni trend - sve veći obim servisnih i razvojnih ali i regulatornih poslova prenosi na nedržavne odnosno paradržavne subjekte, a država tj. uprava zadržava samo određene kontrolne i regulatorne funkcije.
- Prednosti i rizici prenošenja javnih funkcija na organizacije izvan sistema državne uprave

JAVNE SLUŽBE I JAVNE AGENCIJE - Postojeće stanje

- Najčešći oblici organizovanja vršenja javnih ovlašćenja su: agencije, komisije, fondovi, zavodi itd., i ona, po pravilu, imaju svojstvo pravnog lica.
- Pravni sistem Crne Gore poznaje tzv. "regulatorna tijela" kao samostalne i nezavisne organizacije koje se osnivaju najčešće kao agencije i komisije, u različitim upravnim oblastima, kao što su energetika, osiguranje, radio-difuzija itd.
- Karakteristike regulatornih tijela u Crnoj Gori (obrazuje ih Vlada zakonom ili na osnovu zakona; imaju svojstva pravnog lica; samostalna su i nezavisna u odnosu na druge državne organe; imaju svoje organe upravljanja i rukovođenja; donose svoje propise itd.)

JAVNE SLUŽBE I AGENCIJE - Pravci budućih aktivnosti

- Komparativne studije o položaju javnih službi i nezavisnih agencija u Crnoj Gori
- Donošenje zakona o javnim službama i zakona o javnim agencijama u cilju:
 1. pojednostavljenje postupka
 2. bolja upravna saradnja između organa javne uprave i javnih službi i agencija
 3. kvalitetnije pružanje informacija i uspostavljanje elektronskog sistema za razmjenu informacija i postupak autorizacije.

JAVNE FINANSIJE - Dosadašnje reformne aktivnosti

- **I reforma** - uvođenje jedinstvenog računa trezora
- **II reforma** - budžetski proces uvođenja i proširenja srednjoročnog okvira rashoda (MTEF)
- **III reforma** je nedavno započeta u oblasti javnih finansija - uvođenje unutrašnje finansijske kontrole (PIFC), u skladu sa EU zahtjevima

STANJE JAVNIH FINANSIJA

- Konsolidovane javne finansije CrneGore – 2007. godine
- U posljednjem kvartalu 2008. godine, - usporavanja privredne aktivnosti. Nakon tri godine boravka u zoni visokog suficita, budzet je ušao u zonu deficita
- Pod uticajem globalne finansijske i ekonomske krize negativni trend parametara javnih finansija Crne Gore nastavljen

BUDUĆE REFORMSKE AKTIVNOSTI - CILJEVI

- Konsolidovati postignute rezultate i nastaviti dalja ulaganja u sektor javnih finansija;
- Uspostaviti efikasan sistem finansijskog upravljanja;
- Uspostaviti i ojačati kontrolno okruženje u kojem uprava posluje;

SLUŽBENIČKI SISTEM

- mobilnost državnih službenika i namještenika
- jačanje principa zasluga
- definisanje jasnog pravnog okvira za razdvajanje profesionalnog od političkog položaja
- povezivanje sistema zvanja sa kompetencijama za obavljanje posla
- unaprijeđenje sistema integriteta državne službe

SLUŽBENIČKI SISTEM

- unaprijeđenje sistema disciplinske odgovornosti
- unaprijeđenje sistema centralne kadrovske evidencije
- unaprijeđenje sistema stručnog usavršavanja
- unaprijeđenje zakonskog okvira zaštite lica koja prijavljuju korupciju
- revizija zakonskog okvira o spriječavanju sukoba interesa.

PRIJEM KADRA

- povećati nivo transparentnosti uz primjenu sistema odabira kadra zasnovanog na zaslugama i sposobnostima,
- utvrditi podstrategija razvoja kadrova za period od tri godine i koja bi obuhvatala pitanja zaposlenja, zadržavanja, unaprjeđenja i penzionisanja s pratećim jednogodišnjim planom za svaku godinu, za njeno sprovođenje (preporuka IPA 2007)

STRUČNO OBRAZOVANJE I USAVRŠAVANJE:

- Vlada je 2008. godine, usvojila Strategiju obuke državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori za period 2008-2012. godine
 - 5 glavnih smjerova:
 1. usavršavanje kadra,
 2. uspostavljanje jedinica za ljudske resurse u svim državnim organima,
 3. depolitizacija, profesionalizacija, jačanje etike državnih službenika,
 4. usavršavanje službenika naročito u pogledu stranih jezika,
 5. primjena moderne tehnologije

OCJENJIVANJE RADA I NAPREDOVANJE U SLUŽBI

- unaprijediti sistem objektivnih i mjerljivih kriterijuma za ocjenjivanje rezultata i kvaliteta rada u odnosu na postavljene i očekivane rezultate
- obezbijediti participaciju zaposlenih u programiranju rada, praćenju realizacije utvrđenih zadataka i ocjenjivanju rada

E-UPRAVA

- Vlada je u februaru 2009. godine usvojila novu Strategiju razvoja informacionog društva u Crnoj Gori od 2009. do 2013. godine, kojom su definisani prioriteti dalje realizacije i implementacije rješenja za efikasno stvaranje i funkcionisanje e-uprave

OPŠTI CILJEVI E-UPRAVE

- 1) visoko zadovoljstvo korisnika javnim uslugama
- 2) svi građani imaju koristi od e-uprave
- 3) smanjenje tereta administracije za privredne subjekte i građane
- 4) povećanje efikasnosti javne uprave upotrebom ICT-a
- 5) prekogranična interoperabilnost, posebno sa državama EU

OPŠTI CILJEVI E-UPRAVE

- 6) pozitivan uticaj na slobodu kretanja ljudi, promet robe, kapitala i usluga
- 7) uvećanje transparentnosti i odgovornosti kroz inovativnu upotrebu ICT-a
- 8) jačanje participacije građana u demokratskom odlučivanju i
- 9) zaštita privatnosti i bezbjednosti

NAČELA E-UPRAVE

- 1) Usluge e-uprave - prihvatljive, raspoložive i dostupne
- 2) Uvođenjem novih oblika pružanja usluga e-uprave neće se ukidati postojeći
- 3) Razvoj novih usluga javne uprave mora se zasnivati na primjeni ICT-a
- 4) Informacije koje su javno dostupne kroz sistem e-uprave moraju biti jednostavne i razumljive

NAČELA E-UPRAVE

- 5) Svaki podatak unosi se samo jedanput i na jedno mjesto u sistem e-uprave;
- 6) Bezbjednost sistema e-uprave mora biti u skladu s utvrđenim standardima informacione bezbjednosti i u skladu s propisima o zaštiti podataka o ličnosti;
- 7) Svi zaposleni moraju imati odgovarajući stepen informatičke pismenosti

UPRAVNI POSTUPAK

- Novi **Zakon o opštem upravnom postupku**
 - unifikacija upravnog postupanja - pravna sigurnost i zaštita prava građana

Razlozi za promjenu:

- modernizacija javne uprave
- potreba da se pojednostavi postupak upravnog odlučivanja
- ubrzan razvoj informacionih tehnologija
- važeći evropski standardi
- dobra praksa evropskih zemalja

ONE-STOP-SHOP - 4 faze

1. priprema studije izvodljivosti
2. nakon dobijanja odobrenja, implementacija na državnom, kao i na lokalnom nivou
3. priprema jednog „pilot programa“ službe „one-stop-shop“ u odabranoj opštini
4. evaluacija pilot-programa s postojećim fazama koje se odnose na proširenje pilot programa na druge opštine

OSNOVU BUDUĆEG KONCEPTA „ONE-STOP-SHOP“ ČINIĆE:

- ukidanje određenih formalnosti i saglasnosti
- osnivanje Licencionog centra
- uvođenje transparentnosti u obavljanje poslova
- kreiranje elektronskih baza podataka od interesa za javnost koje su dostupne u svakom momentu besplatno ili uz minimalnu naknadu, bez dokazivanja pravnog interesa

REFORMA INSPEKCIJSKOG SISTEMA

- U Crnoj Gori postoji 35 inspekcija koje su u sastavu 12 ministarstava, u okviru kojih rade 433 inspektora
- Kompleksnost inspekcija ogleda se u i brojnosti i raznolikosti zakonskih i podzakonskih akata kojima se inspekcije uređuju. Može se zaključiti da je naš sistem inspekcija bespotrebno razuđen i prenormiran i da zaista zaslužuje cjelovitu reformu

REFORMA INSPEKCIJSKOG SISTEMA

- Formirati jedan organ za inspekcijske poslove na nivou države;
- Smanjiti broj teritorijalnih jedinica inspekcija na najmanju moguću mjeru i prostorno ih objediniti;
- Uspostaviti sistem regionalne rotacije inspektora na terenu;
- Obezbijediti odgovarajući informacioni sistem neophodan za rad inspekcije;
- Obezbijediti transparentan rad uspostavljanjem javnog portala i javnosti učiniti elektronski dostupnim informacije o propisima koje primjenjuju i rezultatima sprovedenih inspekcijskih kontrola;
- Prenošenje dijela nadležnosti inspekcija na lokalne inspekcijske organe za ubiranje izvornih prihoda i kontrolu privrednih subjekata;

REFORMA INSPEKCIJSKOG SISTEMA

- Obezbijediti transparentan rad uspostavljanjem javnog portala i javnosti učiniti elektronski dostupnim informacije o propisima koje primjenjuju i rezultatima sprovedenih inspekcijskih kontrola;
- Prenošnje dijela nadležnosti inspekcija na lokalne inspekcijske organe za ubiranje izvornih prihoda i kontrolu privrednih subjekata;

BORBA PROTIV KORUPCIJE U JAVNOJ UPRAVI

- Suzbijanje pojava korupcije u organima javne uprave postići će se:
 1. Obučavanjem javnih službenika na svim nivoima, definisanjem jasnih smjernica i ječanjem etičkog kodeksa;
 2. Poštovanjem obaveze da javni zvaničnici i službenici podnose izveštaj o svojim prihodima i imovinskom stanju, uključujući članove njihovih porodica;

BORBA PROTIV KORUPCIJE U JAVNOJ UPRAVI

3. Praćenjem davanja i primanja poklona zvaničnicima i službenicima kroz jačanje sistema interne kontrole;
4. Uvođenjem javnog registra kojim bi se osigurala transparentnost finansijskog i imovinskog stanja visokih javnih zvaničnika;
5. Zakonskom zabranom članstva javnih zvaničnika u rukovodećim tijelima privrednih društava, kako bi se obezbijedila nezavisnost u donošenju odluka

KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA NA CENTRALNOM NIVOU UPRAVE

- priprema sjednica Vlade
- koordinacija usklađenosti pravnih propisa
- koordinacija sadržaja predloga javnih politika i drugih strateških dokumenata i njihovo usklađivanje
- komunikacija s medijima
- praćenje učinka i ostvarenja rezultata Vlade
- odnosi s drugim javnim institucijama
- koordinacija određenih horizontalnih strateških prioriteta i
- koordinacija donatorskih aktivnosti.

UNAPRJEĐENJE HORIZONTALNE KOORDINACIJE JAVNIH POLITIKA

- snažnija koordinacija strateškog i operativnog planiranja
- unaprjeđenje sistema praćenja i izvještavanja
- uspostavljanje adekvatne IT infrastrukture i sistema za integrisanje podataka

JAČANJE FUNKCIJA STRATEŠKOG PLANIRANJA

1. definisanje strateških prioriteta organa javne uprave i obezbjeđenje da ostvarivanje strateških ciljeva Vlade bude u fokusu planova organa javne uprave
2. uspostavljanje stalnog nadzora napretka u organima javne uprave u ispunjavanju obaveza utvrđenih planom i programom rada
3. edukacija javnih službenika o strateškom planiranju

ELEMENTI PRAVILA I PROCEDURA ZA DONOŠENJE PROPISA

- strateško planiranje
- koordinacija procesa
- koordinacija između izvršne i zakonodavne vlasti
- donošenje plana implementacije zakona
- uvođenje analize normativnog učinka –ex ante i ex post
- uvođenje i poštovanje unificiranih standarda i prakse
- priprema izjave o podudarnosti propisa s propisima EU
- priprema izjave o fiskalnom uticaju propisa
- uključivanje civilnog društvo i predstavnika privrede

PREDUSLOVI ZA EFIKASNO UPRAVLJANJE REFORMOM

- politička volja i opšti konsenzus
- jasan institucionalni okvir za sprovođenje reforme
- odabir prioriteta i fazni pristup sprovođenju
- "popularizacija" reforme - približavanje ciljeva reforme građanima i zaposlenima u javnoj upravi.

MODULI SISTEMA MONITORINGA

Nadzor realizacije - da li su preduzete aktivnosti u skladu s Agendom

Nadzor rezultata - informacije da li dobijeni rezultati tokom sprovođenja aktivnosti efektivno podržavaju ispunjavanje strateških ciljeva.

UPRAVLJANJE REFORMOM

- strateško upravljanje i rukovođenje
- nivo operativne koordinacije
- izvršni nivo
- koordinacija donatorskih sredstava

Hvala na pažnji!

Lav Lajović, koordinator
Stručnog tima za reformu javne uprave