2020. godina

Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020 u Crnoj Gori

IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI

Zehra KaČapor-DŽihiĆ

**IZJAVA O ODRICANJU ODGOVORNOSTI**

Stavovi autora izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove delegacije Evropske unije u Crnoj Gori ili Vlade Crne Gore.

Sadržaj

[Skraćenice 4](#_Toc38931073)

Sažetak [5](#_Toc38931074)

[1. Uvod 10](#_Toc38931075)

[1.1 Kontekst, institucionalna pozadina 10](#_Toc38931076)

[1.2 Srodni programi i druge donatorske aktivnosti 12](#_Toc38931077)

[2. Ciljevi i dizajn evaluacije 13](#_Toc38931078)

[2.1 Obuhvat evaluacije 13](#_Toc38931079)

[2.2 Metodologija evaluacije 14](#_Toc38931080)

[2.3 Organizacija zadatka 16](#_Toc38931081)

[2.4 Ograničenja evaluacije 17](#_Toc38931085)

[3. Ključni nalazi 18](#_Toc38931086)

[3.1 Relevantnost 18](#_Toc38931087)

[3.2 Djelotvornost 23](#_Toc38931088)

[3.3 Efikasnost i koherentnost 45](#_Toc38931089)

[3.4 Uticaj 47](#_Toc38931090)

[3.5 Održivost 50](#_Toc38931091)

[4. Zaključci i preporuke 51](#_Toc38931092)

[4.1 Zaključci 51](#_Toc38931093)

[4.2 Preporuke 54](#_Toc38931094)

[Aneks 1. Logička matrica evaluacije 58](#_Toc38931095)

[Aneks 2. Ključni davaoci informacija 79](#_Toc38931096)

[Aneks 3. Anketni upitnik 81](#_Toc38931097)

[Aneks 4. Pregled projekata koje je finansirala EU kao podršku Strategiji RJU 88](#_Toc38931098)

[Aneks 5. Lista glavnih nalaza, zaključaka i preporuka 91](#_Toc38931099)

[Aneks 6. Lista konsultovanih dokumenata 94](#_Toc38931100)

[Aneks 7. Projektni zadatak evaluacije 95](#_Toc38931101)

[*Tabela 1. Kriterijumi evaluacije i odgovarajuće metode 14*](#_Toc38924376)

[*Tabela 2. Preporuke evaluacije 54*](#_Toc38924377)

[Slika 1. Pregled napretka Crne Gore u smislu rasta onlajn usluga 29](#_Toc38931216)

[Slika 2. SIGMA indikatori pružanja usluga 2018-2019 30](#_Toc38931217)

[Slika 3. Rezultata Indeksa DESI– Evropa (Ocjena 0-10, pri čemu je 100 najviša ocjena) Slika 4. DESI indeks – procenat dostupnosti podataka 44](#_Toc38931218)

[Slika 5. Da li ste saglasni sa sljedećom tvrdnjom: (Region JIE) Upravni postupci u javnim institucijama su efikasni (Svi ispitanici – N=6120, obim od 1-4, udio u ukupnom, %) 47](#_Toc38931219)

[Slika 6. Da li ste saglasni sa sljedećim tvrdnjama? (Region JIE) A – Zahtjevi za pristup informacijama u posjedu Vladinih agencija rješavaju se na blagovremen način; B – Informacije koje pružaju Vladine agencije su relevazne i kompletne; C – Zahtjevi za pristup informacijama Vladinih agencija odobravaju se uz razuman trošak 48](#_Toc38931220)

[Slika 7. Kako biste stepenovali sljedeća pitanja (Svi ispitanici – N=6120, ocjene 1-5, udio u ukupnom, prosječno) 48](#_Toc38931221)

[Slika 8. Rang Djelotvornosti upravljanja (Svjetska banka) 49](#_Toc38931222)

# Skraćenice

AP Akcioni plan

AURUM Strategija reforme javne uprave Crne Gore 2011-2016

DEU Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori

DG Generalni direktorat

EC Evropska komisija

ECFIN Ekonomija i finansije

EM Logička matrica evaluacije

EU Evropska unija

EQ Pitanje evaluacije

GSV Generalni sekretarijat Vlade

UZK Uprava za kadrove

HRMIS Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima

MMF Međunarodni monetarni fond

IPA Instrument predpristupne pomoći

ZDU Zakon o državnoj upravi

M&E Monitoring i evaluacija

MF Ministarstvo finansija

MONSTAT Uprava za statistiku Crne Gore

MJU Ministarstvo javne uprave

MORT Ministarstvo održivog razvoja i turitma

NVO Nevladina organizacija

NIPAC Nacionalni IPA koordinator

OECD Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

OECD DAC OECD Komitet za razvojnu pomoć

RJU Reforma javne uprave

PFM Upravljanje javnim finansijama

PIU Jedinica za implementaciju projekta

QA Osiguranje kvaliteta

ReSPA Regionalna škola za državnu upravu

SBS Sektorska podrška budžetu

SIGMA Podrška za unaprjeđenje upravljanja i menadženta

SISEDE Jedinstveni sistem za razmjenu podataka između državnih registara

TOR Projektni zadatak

UNDP Program Ujedinjenih nacija za razvoj

SB Svjetska banka

# Sažetak

**POZADINA**

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020 predstavlja temelj reforme, i obuhvata cjelokupan sistem javne uprave koji u Crnoj Gori čine državna administracija, lokalna samouprava i organizacije sa javnim ovlašćenjima. Kako je navedeno u Strategiji, cilj reformskih aktivnosti do 2020. godine je stvaranje efikasne javne uprave, orijentisane ka uslugama, koju karakteriše povećanje povjerenja građana i njene uspješnosti. Strategija se fokusira na podsticanje reformi crnogorske javne uprave kako bi se obezbijedila njena puna kompetetnost da pripremi i uskladi svoj nacionalni zakonodavni okvir sa pravnom tekovinom EU, a na osnovu njene pune implementacije da djelotvorno funkcioniše unutar okvira Evropskog administrativnog prostora. Istovremeno, cilj strategije je da stvori javnu upravu koja je orijentisana ka uslugama, koja će doprinijeti ekonomskoj stabilnosti i višem životnom standardu svih crnogorskih građana.

Strategija ima šest prioritetnih oblasti (tj. Organizaciju i odgovornost u sistemu javne uprave[[1]](#footnote-1); Pružanje usluga[[2]](#footnote-2); Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima[[3]](#footnote-3); Razvoj i koordinaciju javnih politika[[4]](#footnote-4); Posebna pitanja sistema lokalne samouprave[[5]](#footnote-5); Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost[[6]](#footnote-6)) koje su tretirane kroz intervencije da bi se ostvarili relevantni ciljevi. Ciljevi reforme upravljanja javnim finansijama odvojeno su definisani u Strategiji PFM

Ministarstvo javne uprave (MJU) zaduženo je za implementaciju Strategije u tijesnoj saradnji sa institucijama javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou. Implementacija strategije se finansira iz Vladinog budžeta i Sektorske podrške EU budžetu za RJU.

**SVRHA I OBUHVAT**

Globalni cilj evaluacije je da se procijeni uspješnost Strategije reforme javne uprave Crne Gore 2016-2020 i njenih Akcionih planova, i da se daju nalazi i preporuke koji pomažu Vladi Crne Gore u kreiranju i implementaciji sljedećeg ciklusa strategije RJU za period 2021-2025. *Posebni ciljevi* evaluacije bili su da se **procijeni uspješnost strategije**, naročito njena relevantnost, efikasnost, djelotvornost, uticaj i održivost, i da se izvuku naučene lekcije i preporuke.

**KLJUČNI NALAZI EVALUACIJE**

**Relevantnost**

Odgovori na pitanja evaluacije ukazuju na to da su Strategija RJU i njeni Akcioni planovi bili ***relevantni instrumenti za odgovor na potrebe kapaciteta javne uprave***. Strategija nudi uglavnom adekvatan set intervencija radi povećanja njene efikasnosti i orijentacije ka uslugama, kao i da djelotvorno funkcioniše unutar okvira Evropskog administrativnog prostora. Strategija je takođe relevantan mehanizam za podršku strateškim smjernicama ka uspostavljanju strukturnog dijaloga između institucija javne uprave, organizacija civilnog društva i javnosti. 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. Međutim, korišćenje strateških pravaca kao motora promjene na nivou LS nije izraženo. Formiranje Ministarstva javne uprave bio je jasan signal posvećenosti vlasti reformama, što je preraslo u jasno liderstvo u procesu reformi.

Analiza dizajna strategije pokazuje uglavnom izvodljiv set mjera i rezultata, naročito u okviru njihove dalje razrade u odgovarajućim AP. 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.

**Djelotvornost**

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. Ovo angažovanje je međusektorsko i dobar je primjer potencijala transformativnih posljedica integrisanih pristupa na korist građana. 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. Ovo je uglavnom slučaj zbog činjenice da okvir za optimizaciju nije bio adekvatno postavljen, što je dovelo do uglavnom linearnih rezova u javnoj upravi. Indikatori, polazne osnove i ciljevi takođe su bili neoptimalnog kvaliteta, što sprečava potpuno razumijevane obuhvata javne administracije i potrebnih rezova, što je dovelo do neoptimalnih rezultata rada na ovom polju. Glavni autputi koji su mogli imati snažne transformativne posljedice na veličinu i kvalitet javne uprave konstatovani su u smislu uspostavljanja baze dokaza o veličini, obuhvatu i definiciji javne uprave, ali ova baza dokaza i dalje je fragmentarna i osporena od različitih aktera, što ograničava snagu MJU da iskoristi podatke kao inpute za snažniji pritisak u kreiranju zamaha promjene.

**Efikasnost**

Implementacija strategije opremljena je Vladinom dodjelom sredstava ali i sektorskom podrškom EU budžetu. Evaluacijom je utvrđeno da su resursi opredijeljeni za implementaciju Strategije RJU i njenih Akcionih planova bili adekvatni za implementaciju strateških intervencija unutar svakog strateškog cilja koji je evaluiran. MJU je adekvatno koordiniralo Strategiju, a mjere koordinacije uočene su kao motor uspjeha strategije. MJU je upotrijebilo adekvatne resurse za monitoring strateških intervencija, a tekuće i stabilne mjere monitoringa pomogle su da se shvate dostignuća i preostali prioriteti crnogorske vlade da reformiše svoju javnu upravu.

**Uticaj i održivost**

Evaluacijom je utvrđeno da postoje neki ohrabrujući izgledi uticaja i održivosti strateških intervencija, iako je još rano za procjenu ovih kriterijuma u potpunosti u ovom trenutku reforme. Kao što je konstatovano u prethodnom odjeljku o djelotvornosti, 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. Sa druge strane, željeni ishodi i uticaji optimizacije nijesu se materijalizovali, tako da transformativne posljedice ovih napora nijesu evidentirane. Pregled dokumentacije i intervjui sa zainteresovanim stranama ukazuju na to da su službe javnog sektora i dalje opterećene glomaznim administrativnim aparatom i pojedinačnim promjenama unutar sektora, što su odlučni faktori za transformativnu promjenu unutar sistema javne uprave.

**ZAKLJUČCI**

Zaključak 1. Strategija RJU je ukorijenjena u nacionalnim prioritetima Crne Gore i težnjama ka EU i doprinosi njihovom ispunjavanju. Ostaje kontinuirano relevantna za kontekst i prijemčiva potrebama i ograničenjima javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou.

Zaključak 2. Strategija RJU široko je distribuirana po različitim sektorima, slijedeći EU i SIGMA stubove Javne uprave. U nekim tematskim oblastima, nedostajalo je jasno definisanje problema, polaznih osnova, strateškog fokusa i dubine, posebno u oblasti optimizacije i ljudskih resursa. Nedostatak polaznih ciljeva, labave definicije i nedovoljna integrisanost programskih intervencija, naročito na polju optimizacije, ograničili su sposobnost MJU i Vlade da djelotvorno postignu svoje namjeravane i planirane ishode (i indikatore).

Zaključak 3. Resursi za implementaciju strategije bili su generalno dovoljni, a koordinacija strategije, monitoring i izvještavanje bili su prilično efikasni. Izvještaji su manje uspješni u pretpostavkama monitoringa i procjeni rizika, što bi pomoglo boljem razumijevanju operativnog okvira u kojem strategija funkcioniše.

Zaključak 4. Strategija je bila relativno djelotvorna. Najdjelotvornije je bilo ulaganje u normativni okvir po svim strateškim stubovima, uz unapređenje koordinacije i planiranje politike. Ulaganje u institucionalne okvire i kapacitete čitave javne uprave takođe je bilo djelotvorno, iako su slabosti i dalje vidljive u smislu sistema javne uprave zasnovanog na zaslugama i optimizacije javne uprave.

Zaključak 5. S obzirom na inkrementalnu prirodu reforme javne uprave i kontekstualna ograničenja, dokazi o održivim doprinosima velikim promjenama u smislu efikasnosti i djelotvornosti javne uprave i povjerenju građana ograničeni su u vrijeme ove evaluacije.

Zaključak 6. Održivost mnogih ostvarenih efekata i koristi i dalje je krhka. Dugoročnu održivost mnogih intervencija ugrožavaju interni i eksterni faktori, kao što su: fluktuacija zaposlenih u institucijama; česte promjene rukovodstva; sistemske slabosti u upravljanju institucionalnom uspješnošću i mehanizmima monitoringa; i ograničena upotreba novostečenih kompetencija, vještina i znanja.

**PREPORUKE**

**Preporuka 1.** Novu strategiju treba zasnivati na jasno artikulisanim definicijama osnovnih termina na kojima se temelje strateški pravci. Na osnovu njih, nova strategija treba da obuhvati jasnu Logiku intervencije (i Teoriju promjene) što bi služilo kao osnova za razradu vladinih strategija za ispunjavanje reformskih ciljeva.

**Preporuka 2.** Osigurati da se sprovedu polazne osnove a na osnovu njih postavljaju ciljevi, naročito za intervencije u izgradnji kapaciteta i optimizaciji, kroz sprovođenje detaljne procjene polazne osnove za sve prioritetne oblasti strategije.

**Preporuka 3.** Ulaganje u depolitizaciju i institucionalizaciju sistema zasnovanog na zaslugama unutar javne uprave i dalje su kritični prioriteti i nedovršeni posao za sljedeći ciklus reformi.

**Preporuka 4.** Ulaganje u optimizaciju trebalo bi zasnivati na jasnim definicijama (vidi R1) i na realističnim ciljevima i pristupima intervenciji.

**Preporuka 5.** Nastaviti ulaganje u HRMIS

**Preporuka 6.** Nastaviti jačanje strukture MJU radi optimizacije isporuke snažnijih, integrisanih rezultata.

**Preporuka 7.** Nastaviti ulaganje u snažniju promociju rezultata i zagovaranje reforme javne administracije ukupno. Ova oblast intervencije treba da bude integralni dio okvira rezultata strategije.

**Preporuka 8.** Nastaviti napore na prikupljanju inputa i doprinosa građana i organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka.

1. Uvod

Ovaj izvještaj predstavlja glavne nalaze, zaključke i preporuke evaluacije Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori (u daljem tekstu: Strategija RJU) 2016-2020, koju su naručili Vlada Crne Gore, Ministarstvo javne uprave (MJU) i delegacija Evropske unije u Crnoj Gori (EUD). Evaluaciju je sprovela gđa Zehra Kačapor-Džihić, nezavisni pružalac usluga evaluacije, u periodu od januara do maja 2020. godine.

Opšti cilj evaluacije je da se kritički procijene strategije primijenjene u sadašnjoj Strategiji RJU, identifikuje njihova relevantnost, efikasnost, djelotvornost, održivost u ostvarivanju planiranih rezultata, i da se izvuku naučene lekcije i preporuke. Evaluacija pokazuje procijenjene dokaze doprinosa Strategije jačanju djelotvornosti i efikasnosti javne uprave u Crnoj Gori.

Obuhvat ove evaluacije definisan je da pokrije ukupnost portfelja programa strategije RJU 2016-2020 koji je dodatno razrađen u Akcionim planovima (AP) 2016-2017 i 2018-2020. Uzimajući u obzir činjenicu da je veličina sredstava koja su uložili Vlada Crne Gore, Evropska unija i drugi razvojni partneri u implementaciju strategije bila značajna, cilj ove evaluacije je da odgovori na zahtjeve odgovornosti i pruži dubinski pregled, zasnovan na nezavisnoj procjeni. Evaluacija je takođe predviđena da gleda unaprijed, sa ciljem da se konstatuje stanje i nauči iz do sada obavljenog posla kako bi se na tome pripremila sljedeća Strategije RJU. Namjeravani korisnici evaluacije su Vlada Crne Gore, Evropska komisija, partneri iz građanskog društva i akademske zajednice i drugi razvojni partneri, donatori, međunarodna i nacionalna zajednica i korisnici.

## 1.1 Kontekst, institucionalna pozadina

Reforma javne uprave smatra se jednim od tri osnovna činioca Strategije proširenja, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskom reformom. Slično tome, Okvirni nacionalni strateški dokument 2014-2020 identifikuje reformu javne uprave kao jedan od ključnih sektora kome će se pružiti podrška. Reforma javne uprave takođe je u skladu sa ciljem Strategije za jugoistočnu Evropu 2020, koja priznaje da je uspostavljanje transparentne, funkcionalne i efikasne javne uprave međuresurska komponenta i preduslov za ostvarenje bilo kojeg drugog cilja strategije.

Crnogorska Strategija reforme javne uprave 2016-2020 (Strategija RJU) pripremljena je sa ciljem da se nastavi reforma javne uprave (nakon implementacije prve strategije AURUM 2011-2016). Strategija RJU obuhvata cjelokupan sistem javne uprave, koji u Crnoj Gori čine državna administracija, jedinice lokalne samouprave i organizacije sa javnim ovlašćenjima. Strategija 2016-2020 ne odnosi se na širi javni sektor (javno zdravstvo, obrazovanje, socijalno staranje, kulturu itd.) osim u segmentu planiranja zaposlenih, čime se zamjenjuje Plan interne reorganizacije javnog sektora. U vezi sa razvojem djelotvornijih javnih službi, strategija RJU 2016-2020 slijedi ključne ciljeve definisane u Nacionalnom akcionom planu za implementaciju Strategije razvoja jugoistočne Evrope 2020. U tom smislu, jedan od glavnih indikatora napretka u ovoj oblasti do 2020. Godine biće poboljšano rangiranje Crne Gore po Svjetskim indikatorima upravljanja (u odnosu na Indeks djelotvornosti Vlade).

Vlada Crne Gore usvojila je sadašnju Strategiju reforme javne uprave u julu 2016. godine zajedno sa njenim prvim Akcionim planom (AP) 2016-2017. Struktura Strategije RJU odgovara reformskim oblastima koji su postavljeni u doikumentu SIGMA "Principi javne uprave"[[7]](#footnote-7). Naime, ovi principi predstavljaju standarde tzv. meke pravne tekovine i služe kao okvir za procjenu stanja i ostvarenog napretka u oblasti javne uprave. Prioritet reforme javne uprave je da se unaprijedi konkurentnost privrede i podigne kvalitet života crnogorskih građana, kao i da se ispune zahtjevi za članstvo u EU. Reformske oblasti u Strategiji 2016-2020 odnose se na sve segmente javne uprave (državna administracija, lokalna samouprava, organizacije sa javnim ovlašćenjima) dok su posebnosti lokalne samouprave koje se tiču njenog teritorijalnog, funkcionalnog i finansijskog statusa detaljnije razrađene u posebnom poglavlju strategije RJU. Drugi AP RJU 2018-2020 usvojen je u januaru 2018. I njegova primjena je u toku. Integralni dio strategije RJU je i posebno razrađen Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) 2016-2020 (cilj 4.5. Strategije RJU). Detaljnije mjere u oblasti reforme eUprave navedene su u Strategiji razvoja informacionog društva 2016-2020.

Ministarstvo javne uprave (RJU) formirano je 2016. godine uz glavnu nadležnost da predvodi implementaciju strategije kao i da preuzme gotovo sve nadležnosti Ministarstva za informaciono društvo i komunikacije, koje je prestalo da postoji. MJU je preuzelo dio nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, uglavnom one koje se odnose na RJU i registraciju NVO. Osim toga, na novoformiranu RJU prenešene su određene nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade koje se tiču saradnje sa NVO sektorom. RJU je zvanično određena kao institucija zadužena za reformu javne uprave, dok primarna odgovornost za ostvarenje ciljeva ostaje vodećim entitetima koji su identifikovani u strategiji RJU. Unutar Ministarstva, Direkcija za upravljanje i praćenje procesa reforme javne uprave, zadužena je za upravljanje, monitoring i izvještavanje o implementaciji strategije. Savjet za reformu javne uprave zadužen je za koordinaciju reforme kao koordinaciono tijelo na političkom nivou za strategiju RJU i program PFM. Čine ga predstavnici ključnih institucija za implementaciju reforme javne uprave: Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija, Ministarstva vanjskih poslova, kao i Zajednice opština, Privredne komore, sindikata i civilnog društva. MJU je takođe zaduženo za koordinaciju Strategije razvoja informacionog društva 2016-2020 (Cilj 4.2. Strategije RJU) i Strategije unaprjeđenje podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020 (dio Cilja 4.4. Strategije RJU). Odlukom ministra MJU, 2018. godine formirano je posebno međuresorsko tijelo za koordinaciju na administrativnom nivou.[[8]](#footnote-8)

Ministarstvo javne uprave, budući zaduženo za primjenu RJU, posvećeno je implementaciji strateških ciljeva u saradnji i koordinaciji sa drugim institucijama koje su uključene u proces. Pošto imaju horizontalni uticaj na ukupnu državnu administraciju, mjere RJU se primjenjuju kroz čitavu administraciju i na centralnom i na lokalnom nivou.

MJU objavljuje izvještaje o implementaciji reforme dva puta godišnje (srednjoročni izvještaj i godišnji izvještaj). Posljednji Vladin Izvještaj o implementaciji Strategije RJU 2016-2020 usvojen je početkom jula 2020. godine. Pored toga, MJU je objavilo i „Izvještaj o napretku plana optimizacije javne uprave“ (koji pokriva period od 1. septembra do 31. decembra) i „Plan optimizacije javne uprave u Crnoj Gori 2018-2020: Pregled uticaja kratkoročnih mjera u 2018. godini“, pri čemu su oba dokumenta dio programskih ciljeva RJU. SIGMA takođe redovno objavljuje izvještaje dok prati napredak reforme javne uprave u Crnoj Gori, pri čemu je posljednji „Izvještaj o monitoringu principa javne uprave“, objavljen u maju 2019. godine i „Upravljačka odgovornost na Zapadnom Balkanu“ (komparativna analiza prepreka i mogućnosti sa kojima se suočavaju stariji menadžeri u isporuci ciljeva politike), objavljen u novembru 2018. godine. Osim Akcionog plana, MJU je takođe razvilo dokument o pasošima indikatora. Svrha ovog dokumenta je da na jednom mjestu sakupi informacije o svim definisanim indikatorima uspješnosti, uključujući ključne indikatore uspješnosti sa institucionalnog i metodološkog aspekta, kao što su: koja institucija prikuplja podatke, koliko često, kako se izračunavaju indikatori, izvori verifikacije, polazne osnove za dati indikator i koje su projektovane ciljne vrijednosti za mjerenje uspjeha kompletiranja reformskih aktivnosti.

Vladin Izvještaj o implementaciji Strategije za 2019. godinu ukazao je na napredak u vezi sa svih sedam reformskih ciljeva. U izvještaju je predstavljeno 75% realizovanih aktivnosti i 47,73% realizovanih indikatora, čime je pokazan nastavak pozitivnog trenda u vezi sa implementacijom strategije u oblasti koordinacije i upravljanja reformskim procesom, i sa političkog i sa operativnog aspekta. Vlada Crne Gore i dalje podržava ovaj proces kao cjelinu, a MJU je posvećeno implementaciji reformskih aktivnosti, ali i boljem upravljanju koordinacijom ukupnog procesa sa drugim institucijama. U 2018. godini usvojen je novi Zakon o državnoj upravi, koji je ustanovio novu organizaciju državne uprave, sa 17 ministarstava i 29 administrativnih organa, sa jasnijim linijama odgovornosti i unaprijeđenim mehanizmima kontrole zakonitosti i integriteta rada državne administracije. Zakon o državnim službenicima i namještenicima kao i Zakon o lokalnoj samoupravi takođe je od ključnog značaja za funkcionisanje vladine administracije u Crnoj Gori.

Kao jedan od strateških ciljeva, RJU predviđa bolje upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje djelotvornog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i ocjenjivanje njihove uspješnosti. Drugim riječima, optimizacija javne uprave je jedna od ključnih reformskih oblasti koje predviđa strategija RJU. Optimizacija obuhvata niz elemenata koji su važni za modernizaciju države uopšte: optimizirana djelotvornost, povećana efikasnost, smanjeni troškovi, manje zaposlenih i bolje pružanje javnih usluga. Politika optimizacije, kao jedan od ključnih kamena temeljaca RJU, podrazumijeva sistematsko i kontinuirano jačanje uspješnosti i ostvarenih rezultata od strane javne uprave. Vlada Crne Gore usvojila je 6. jula 2018. godine Plan optimizacije javne uprave 2018-2020, sa setom kratkoročnih i srednjoročnih mjera, koje su kreirane da se optimizuje administracija na centralnom i lokalnom nivou. Svojim ciljanim mjerama, Plan optimizacije ima za cilj put ka optimizaciji broja zaposlenih i uspostavljanje administrativnih struktura koje efikasno odgovaraju na potrebe građana i privrede, smanjujući istovremeno pritisak na državni i lokalne budžete.

Među različitim ciljevima, digitalna transformacija administracije i pružanje elektronskih usluga su u fokusu rada MJU. U ovom smislu, Vladin izvještaj pokazao je da se broj elektronskih usluga duplirao u izvještajnoj godini, i da su one unaprijeđene, što bi trebalo da dodatno ojača proces javnih konsultacija u postupku usvajanja zakona i strategija. Pored toga, projekti „eParticipacija“, „ePeticija“ i Portal otvorenih podataka pokrenuti su sa opštim ciljem da se osnaži transparentnost javne uprave.

## 1.2 Srodni programi i druge donatorske aktivnosti

Reformu crnogorske javne uprave podržala je EU kroz komponentu Sektorske podrške budžetu (SBS) u iznosu od 12,000,000 eura i 3,000,000 eura za dodatnu podršku. Ovi iznosi zasnivaju se na procijenjenim troškovima strategije RJU, onako kako su je budžetirali crnogorski organi. Komplementarna podrška se implementira preko direktnog i indirektnog upravljanja, preko subjekata kojima je to povjereno a koji nisu programski korisnik IPA II. Njen cilj je da razvije kapacitete korisnika za ostvarenje rezultata programa (molimo vidite Tabelu ispod sa dodatnim informacijama o podržanim projektima).

Glavni primaoci RJU SBS su: Uprava za kadrove (UZK), Upravna inspekcija, Direktorat za eUpravu i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Tehnička podrška se pruža i Upravi za statistiku Crne Gore (MONSTAT), kako bi se ažurirala metodologija statistike u skladu sa propisima EU i poboljšao kvalitet izvora administrativnih podataka. Dodatna podrška pružena je i Ministarstvu javne uprave za upravljanje eksternim i internim komunikacijama, što se smatra naročito osjetljivim, i Generalnom sekretarijatu Vlade, da bi se dodatno ojačalo strateško planiranje u funkciji razrade kredibilnih srednjoročnih budžetskih okvira. Ova posljednja pomoć ublažiće jedan od identifikovanih rizika PFM i povećaće kredibilnost državnog budžeta (*vidi Aneks 4 sa pregledom projekata koje finansira EU*).

Komplementarna podrška je koordinisana sa drugim aktivnostima donatora i sa Akcionim planom SIGMA. Dodatna pomoć dodijeljena je organizacijama civilnog društva sa ciljem da se prati djelotvorna, transparentna i odgovorna implementacija reforme javne uprave i ohrabri inkluzivno kreiranje politike i participativna demokratija. Podrška budžetu je komplementarna postojećim ili planiranim aktivnostima UNDP, Svjetske banke i MMF i Vestminsterske fonadacije i britanske Ambasade.

1. Ciljevi i dizajn evaluacije

Opšti cilj evaluacije bio je da se doprinese pružanju podataka za razradu buduće Strategije RJU, 2021-2025, relevantnosti njenih ciljeva i njenom strateškom fokusu. Kao takvoj, svrha evaluacije bila je da se identifikuju glavna dostignuća, naučene lekcije i preporuke za finalizaciju ovog ciklusa strategije i kreiranje sljedećeg ciklusa RJU. Evaluacijom je fokus stavljen na sljedeće aspekte:

* Procjenu uspješnosti, ostvarenja i naučenih lekcija u primjeni strategije RJU i njenih AP;
* Informacije o djelotvornosti, efikasnosti, održivosti, i uticaju strategije RJU i AP, kao i internoj i eksternoj koherentnosti komponenti strategije i njenih AP;
* Procjenu modaliteta implementacije strategije i njihovu „spremnost za svrhu“, u smislu strukture koordinacije i implementacije i mješavine vještina, kako bi se isporučili rezultati;
* Procjenu uloge donatora i razvojnih partnera u implementaciji strategije;
* Davanje preporuka za prilagođavanje kako bi se odgovorilo na nove izazove i prilike i kreirale intervencije preko savjetovanja o glavnim oblastima i mjerama intervencije u narednim godinama, radi ostvarenja ciljeva strategije, što će takođe ući u pripremu nove Strategije RJU i AP

Na taj način, svrha evaluacije je da doprinese odgovornosti, transparentnosti i vidljivosti RJU u Crnoj Gori, omogućavajući širenje informacija prema javnosti, zainteresovanim stranama i civilnom društvu.

## 2.1 Obuhvat evaluacije

Obuhvat evaluacije je širok i sadrži niz intervencija unutar sektora koji je horizontalan i po prirodi sveobuhvatan. Obuhvat evaluacije čine Strategija reforme javne uprave 2016-2020 i njeni AP (Akcioni plan 2016-2017 i Akcioni plan 2018-2020). Evaluacija je konstatovala stanje rezultata i doprinosa podstrategija za šest (6) strateških ciljeva RJU[[9]](#footnote-9) (isključujući cilj 4.5 Upravljanje javnim finansijama) definisanih za period 2016-2020, i sa tačke gledišta procesa/autputa i rezultata/ishoda.[[10]](#footnote-10) Podstrategije u fokusu su Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020 (Cilj 4.3. Strategije RJU), Strategija razvoja informacionog društva 2016-2020 (cilj 4.2 Strategije RJU) i Strategija za unapređenje podsticajnog ambijenta djelovanja NVO 2018-2020 (dio Cilja 4.4. Strategije RJU). Evaluacijom je takođe uzeta u obzir istorijska dokumentacija o prethodnoj Strategiji (AURUM 2011-2016).

Procjena je urađena u kontekstu konkretnih intervencija politike EU koje se odnose na sektor RJU, ali i opšteg doprinosa ojačane javne uprave u procesu proširenja. Procjenom relevantnosti politike mjera posebno je ocijenjeno da li mjere: i) podržavaju pregovore; i ii) djelotvorno doprinose razvoju ukupnih kapaciteta javne uprave kako bi se odgovorilo na zahtjeve EU u vezi sa pristupanjem.

## 2.2 Metodologija evaluacije

Metodologijom evaluacije primijenjen je **pristup kobinovanih metoda** [[11]](#footnote-11) i imala je i sumativne i formativne karakteristike. U skladu sa pristupom kombinovanih metoda, u evaluaciji su primijenjeni i kvalitativni i kvantitativni metodi istraživanja, kao što je predstavljeno u Tabeli 1 u nastavku, kako bi se identifikovali relevantnost, djelotvornost, održivost i procijenjeni uticaj Strategije, njena spremnost za svrhu i koherentnost, a takođe kako bi se izveo niz zaključaka i preporuka da bi se pomoglo strateškom planiranju sljedećeg ciklusa RJU 2021-2025.

*Tabela 1. Kriterijumi evaluacije i odgovarajuće metode*

|  |  |
| --- | --- |
| **Relevantnost** | * Mapiranje zainteresovanih strana; * Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata; * Mapiranje dostupnih kontekstualnih analiza, uključujući i one koje se odnose na ciljane oblasti u okviru Strategije RJU; * Kreiranje vremenskog rasporeda, uključujući tačke ključnih odluka; * Tehnička analiza i ispitivanje strategije; i * Polustrukturirani intervjui sa osobljem MJU i drugim zainteresovanim stranama koje su angažovane na implementaciji Strategije; i * Onlajn anketa; |
| **Djelotvornost** | * Strukturirana analiza dokumentacije o šest posebnih ciljeva u sklopu kojih se implementiraju intervencije; * Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja o Strategiji RJU; * Mapiranje urađenih analiza rizika/primijenjenih mjera ublažavanja; * Polustrukturirani intervjui sa osobljem MJU i drugim zainteresovanim stranama koje su angažovane na implementaciji Strategije; * Onlajn anketa; i * Analiza djelimičnog doprinosa da bi se utvrdio napredak u odnosu na namjeravane rezultate i kreirane puteve |
| **Efikasnost i spremnost za svrhu** | * Sistemska analiza struktura upravljanja i koordinacije; * Sistemska analiza strategija; * Finansijska analiza potrošnje po strategiji/intervenciji; * Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja o Strategiji RJU; * Polustrukturirani intervjui sa osobljem MJU i drugim zainteresovanim stranama koje su angažovane na implementaciji Strategije |
| **Održivost** | * Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata; * Polustrukturirani intervjui sa osobljem MJU i drugim zainteresovanim stranama koje su angažovane na implementaciji Strategije; i * Onlajn anketa |
| **Uticaj** | * Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata;Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja o Strategiji RJU; * Analiza podataka o nacionalnim indikatorima; * Polustrukturirani intervjui sa osobljem MJU i drugim zainteresovanim stranama koje su angažovane na implementaciji Strategije; i * Onlajn anketa |
| **Koherentnost** | * Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata; * Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja o Strategiji RJU; * Analiza podataka o nacionalnim indikatorima; * Polustrukturirani intervjui sa osobljem MJU i drugim zainteresovanim stranama koje su angažovane na implementaciji Strategije; i * Onlajn anketa |

Da bi se naročito odgovorilo na pitanja evaluacije koja se odnose na djelotvornost i uticaju, Evaluator je primijenio analizu doprinosa, kao alatku za izvlačenje zaključaka o glavnim doprinosima strategije i njenih komponenata. Evaluator je ostvario što je moguće bilo veći uvid iz mjera uspješnosti i upotrijebio metode kvalitativnog prikupljanja podataka kako bi procijenio angažovanost i rezultate Strategije. U svrhu analize doprinosa, Evaluator je upotrijebio pristup osnovne teorije za kvalitativnu analizu, utemeljenu u konstantnoj komparativnoj metodi (CCM) i teoretskom uzorkovanju[[12]](#footnote-12).

Analiza je sprovedena u odnosu na analitički okvir na sljedeći način: širom analitičkih oblasti, koje su izvučene iz Matrice evaluacije; zajednički trendovi, kontradiktornosti i razlike su traženi i istraženi; b) različite puteve doprinosa na različitim nivoima rezultata su praćeni, identifikovani i triangulirani; procijenjeni su faktori objašnjavanja koji se odnose na operativni prostor, okruženje, dizajn Strategije i implementaciju srodnih intervencija; identifikovani su nedostaci u informacijama i o njima je izviješteno.

Evaluacija je bila zasnovana na detaljnoj triangulaciji, komplementarnosti i istrazi kako bi se obezbijedila **validnost i pouzdanost** analize. U ovoj evaluaciji, upotrijebljene su dvije vrste triangulacije, triangulacija metoda i triangulacija izvora podataka, kako bi se istakle sve nedosljednosti između analize dokumentacije i povratnih informacija od ključnih davalaca informacija, i ocijenilo kako eksterne strane percipiraju rezultate preduzetih mjera u okviru strategije RJU. Nepristrasnost je sačuvana metodologijom evaluacije koja počiva na ukrštanju izvora informacija i koristi kombinaciju metodoloških pristupa (kvantitativni, kvalitativni i participatorni) kako bi se obezbijedila triangulacija informacija putem raznovrsnih sredstava.

U evaluaciju su uključene sve ključne zainteresovane strane u procesu prikupljanja podataka, validacije nalaza i izrade preporuka za buduće programiranje RJU u Crnoj Gori u skladu sa mapiranjem zainteresovanih strana i strategijom konsultacija koja je sprovedena tokom početne faze i pregleda dokumentacije.

## 2.3 Organizacija zadatka

Struktura faza evaluacije tijesno je slijedila instrukcije iz projektnog zadatka. Sadržaj tri glavne faze predstavljen je u nastavku.

Faza strukturiranja

U faza strukturiranja evidentirane su informacije i relevantna dokumentacija u Projektnom zadatku; putem revizije pozadine i konteksta strategije RJU kroz reviziju dokumentacije i istraživanja raspoloživih sekundarnih izvora; analiza logike intervencije i prilagođavanje liste pitanja evaluacije predloženih u Projektnom zadatku. U okviru ove faze sprovedeno je detaljno mapiranje zainteresovanih strana, matrica evaluacije razrađena je zajedno sa dizajnom evaluacije i odobrena u tijesnim konsultacijama sa MJU i EUD.

Faza prikupljanja i tretmana podataka

Analiza dokumentacije počela je pregledom dostupnih godišnjih izvještaja kao i drugim sekundarnim izvorima o statusu implementacije strategije RJU a naročito ishoda intervencija na institucionalnim promjenama širom javne uprave Crne Gore. Analiza podataka u čitavom pregledu dokumentacije obezbijeila je homogenizovane nalaze za sve ciljeve RJU, pokazujući opšte trendove prije nego pojedinačne rezultate. Pregled dokumentacije obezbijedio je uvid u implementaciju i rezultate Strategije RJU, a evaluator je izvukao niz hipoteza koje su unakrsno provjerene i potvrđene tokom istrage na terenu, a što je obuhvatilo:

* **Individualne i grupne intervjue** sa 24 ključna davaoca informacija (KI). Pregled dokumentacije pružio je uvid u mjeru u kojoj su različiti akteri iz vlasti, donatori i razvojni partneri i civilno društvo. Evaluator, u bliskoj saradnji sa MJU i EUD, izradio je listu potencijalnih ključnih pružaoca informacija koji će se intervjuisati u okviru opsega evaluacije. Svi identifikovani ključni izvori informacija intervjuisani su tokom terenske posjete Podgorici tokom februara 2020. godine (*Vidi listu KI u Aneksu 2*)*.*

Proces evaluacije takođe je obuhvatio dvije onlajn ankete glavnih zainteresovanih strana koje su angažovane u implementaciji (i monitoringu) Strategije RJU, tj. Anketu za institucije centralnog nivoa vlasti i Anketu za lokalne samouprave (LS). Ankete su kreirane radi prikupljanja iskustva partnera i stavova o dizajnu strategije, implementaciji, glavnim rezultatima, ometajućim faktorima, njihovom iskustvu u saradnji sa različitim organima vlasti, pokretačima i prilikama uoči nastavka reformi javne uprave u Crnoj Gori. Međutim, zbog rastućih izazova u svjetlu pandemije COVID-19, ankete su podijeljene samo članovima Operativnog tima, tj. kontakt osobama u svakoj ključnoj instituciji koja je zadužena za dostavljanje podataka o realizaciji strategije i njenih akcionih planova. Ukupno je pet (5) osoba odgovorilo na Anketu za institucije centralnog nivoa vlasti, a jedan (1) ispitanik u Anketi za LS. glavni razlog za tako lošu stopu odaziva je pojava drugih dužnosti potencijalnih ispitanika zbog krize koju je prouzrokovao COVID-19. Zbog ovog veoma niskog broja odgovora na anketu, odgovori u anketi nijesu predstavljeni u izvještaju. Anketni upitnik je priložen u Aneksu 3 ovog Izvještaja.

Faza sinteze

U fazi sinteze kombinovani su svi nalazi kako bi se došlo do zaključaka, naučenih lekcija i predloga preporuka. Naučene lekcije i preporuke oganizovane su na način koji posebno odgovara glavnom fokusu evakuacije, tj. da sugeriše prilagođavanja koja su potrebna da bi se odgovorilo na nove izazove i prilike; Preporuke za pripremu nove strategije RJU i AP; i podrškU donošenju odluka i na strateškom nivou (planiranje) i na nivou kreiranja intervencija kroz savjetovanje o glavnim oblastima i mjerama intervencije u narednim godinama da bi se ostvarili ciljevi Strategije (Projektni zadatak, str. 8).

## 2.4 Ograničenja evaluacije

|  |  |
| --- | --- |
| 1. Ograničena raspoloživost pouzdanih razvrstanih podataka posebno po nivou ishoda/uticaja rezultata | Godišnji i kvartalni izvještaji o implementaciji strategije RJU pružaju obilje podataka sa određenim nivoom analize i na nivou ishoda. Međutim, nedostaju podaci koji su više na nivou detaljnog ishoda/uticaja (opšti strateški cilj). U mjeri mogućeg, evaluator je prikupio podatke na nivou ishoda/uticaja iz niza izvora. Jedna od strategija koje su korišćene da se prikupe dodatni podaci bila je prikupljanje primarnih podataka preko intervjua i pregleda dokumentacije sekundarnih izvora. Ipak, ova ograničenja uticala su na sposobnost evaluatora da da sveobuhvatnu procjenu ishoda i uticaja Strategije. |
| 1. Dosljednost podataka u različitim dokumentacijama | Evaluator je radio u bliskoj saradnji sa timom MJU na pribavljanju dokumenata i izvještaja o monitoringu strategije RJU kao i drugih relevantnih izvora (izvještaja SIGMA, NVO, itd.) kako bi obezbijedio dovoljnu količinu dokumentarnih inputa za evaluaciju. Podaci citirani u ovom izvještaju dati su uz upućivanje na originalni izvor. |
| 1. Nedostatak mogućnosti da se prikupe podaci od niza korisnika intervencija strategije RJU zbog nedistribuiranja anketa kako je planirano. | Zbog krize COVID-19, dvije ankete koje su bile planirane za široku distribuciju širom institucija javne uprave na centralnom i lokalnom nivou koje su uključene i koje imaju koristi od strategije RJU, distribuirane su samo članovima Operativnog tima. Međutim, čak i članovi Operativnog tima nisu odgovorili na anketu u većini slučajeva, tako da je samo pet odgovorilo (sve su žene). To je uticalo na mjeru u kojoj je evaluator mogao da prikupi primarne kvantitativne i kvalitativne podatke o ishodima intervencija strategije RJU na usluge/odgovore na potrebe, kao i perspektive za sljedeći ciklus RJU. |

# Ključni nalazi

Ovo poglavlje predstavlja pregled ukupne uspješnosti crnogorske strategije RJU za period 2016-2020 i njenih Akcionih planova iz različitih perspektiva: relevantnosti, djelotvornosti, uticaja i održivosti programskih rezultata, koherentnosti i efikasnosti. Ključni nalazi su organizovani u odnosu na glavna EQ i srodne indikatore procjene koje su odobrili MJU i EUD u početnom izvještaju. Nalazi evaluacije koji se tiču kriterijuma ocjenjivanja konstatovani su u zagradi (npr. JC 1.1) radi lakšeg upućivanja. Nalazi evaluacije, a time i ono što se navodi kao „dokazi“ kroz čitavi izvještaj, proističu iz detaljnog pregleda dokumenata koje su učinili dostupnim tim MJU i EUD, sekundarnih izvora koje je prikupio evaluator tokom čitavog procesa, i intervjua i GD sa ključnim davaocima informacija. U okviru postupka analize intervjua, sprovedena je kvantitativna analiza stavova ključnih davalaca informacija u vezi sa svakim nalazom evaluacije, a pregled je predstavljen u *Aneksu 11*, zajedno sa istaknutim glavnim stavovima u vezi sa datim nalazima.

## 3.1 RELEVANCE

**EQ1. U kojoj mjeri su bili i jesu predviđeni ciljevi strategije RJU i aktivnosti u njenim AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020 i dalje relevantni za prioritetne potrebe, uključujući i međuresorske potrebe i u kojoj mjeri su oni odgovarali kapacitetima implementacije u Crnoj Gori?**

Nalaz 1. Ciljevi strategije RJU i aktivnosti predstavljene u njenim Akcionim planovima (AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020) usklađeni su sa opštim nacionalnim i prioritetima pristupanja Crne Gore EU, naročito u pravcu obezbjeđivanja sposobnosti vlasti da pruže javne usluge i da podstaknu konkurentnost i rast i ispune preduslove u pravcu eventualnog pristupanja EU (JC 1.1).

U skladu sa opštim pravcem razvoja i procesom pristupanja EU, strategija RJU izrađena je na osnovu zbirke relevantnih strateških dokumenata na nacionalnom nivou kojima se kreira strateški okvir za reformu u zemlji i sada predstavlja njen dio (tj. Pravci razvoja Crne Gore 2015-2018, Program pristupanja Crne Gore EU 2016-2018, Program ekonomskih reformi Crne Gore 2016-2018, Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, Strategija daljeg razvoja interne kontrole javnih finansija (PIFC) 2013-2017, Strategija informacionih i komunikacionih tehnologija, Strategija stručnog usavršavanja lokalnih službenika i namještenika 2015-2018, itd.).

Evaluacijom je utvrđeno da se reforma javne uprave smatra jednim od ključnih prioriteta Strategije proširenja u skladu sa ciljem Strategije za Jugoistočnu Evropu 2020 i, konkretnije, posvećenosti crnogorskom pristupanju EU koje je navedeno u Okvirnom nacionalnom strateškom dokumentu 2014-2020. U Okvirnom nacionalnom strateškom dokumentu napominje se sljedeće: „*Opšti cilj u ovom sektoru je da se Crna Gora podrži u razvoju nezavisnih i efikasnih javnih službi i javne administracije u skladu sa evropskim standardima i najboljom praksom i da se implementira program sveobuhvatne reforme upravljanja javnim finansijama, uključujući podršku ispunjenju zahtjeva EU o budžetskim okvirima, i poboljšanju ekonomskog upravljanja u Crnoj Gori. Poseban cilj je da se ojača administrativni kapacitet za implementaciju pravne tekovine EU a naročito kada je riječ o statistici, carinama i oporezivanju, kao i za upravljanje i apsorbovanje sredstava EU, na nivou i centralne i lokalne vlasti. U vezi sa civilnim društvom, konkretnije, cilj je i da se promoviše ambijent koji je pogodan za aktivnosti civilnog društva i da se izgrade kapaciteti organizacija civilnog društva da sprovode aktivnosti zastupanja i nadzora na djelotvoran i nezavisan način.*"[[13]](#footnote-13)

Pošto je to temeljni stub procesa integracije Crne Gore u EU, vladin fokus predvidio je reformu javne uprave kao jednu od prioritetnih oblasti, koja može pomoći da se stvori osnova za dalje političke i ekonomske reforme i za primjenu pravila i standarda EU. Opšti prioritet RJU bio je da se „*poboljša konkurentnost privrede i podigne kvalitet života crnogorskih građana, i da se ispune uslovi za članstvo u EU".*[[14]](#footnote-14)U skladu sa tim, strategija RJU 2016-2020 imala je za cilj rad na jačanju svog zakonodavnog okvira u vezi sa javnom upravom, ali i na značajnim promjenama u svakodnevnoj administrativnoj praksi.[[15]](#footnote-15) Kontekstualna analiza sprovedena unutar obuhvata evaluacije i intervjui sa zainteresovanim stranama pokazali su da su Strategijom prepoznati značajni izazovi i nedostaci u efikasnosti i djelotvornosti procesa javne uprave i pružanja usluga, kreirajući relevantne mjere da se nacionalnoj javnoj upravi omogući da teži principima dobre uprave i djelotvorno transponuje i implementira pravnu tekovinu. Naročito je odabir zadataka onako kako su navedeni u strategiji procijenjen od strane intervjuisanih zainteresovanih strana kao relevantan, a naročito u sljedećem: Poboljšanim kapacitetima za kreiranje politike i koordinaciju i na centralnom i na lokalnom nivou; Službeničkom sistemu zasnovanom na zaslugama sa adekvatnim upravljanjem ljudskim resursima uspostavljenim i na centralnom i na lokalnom nivou; Poboljšana IT interkonektivnost i interoperabilnost, administrativni kapaciteti i usklađenost sa standardima EU u obezbjeđivanju transparentnih i inkluzivnih postupaka kreiranja politike uz učešće organizacija civilnog društva i drugih nedržavnih aktera.

Nalaz 2. Vladina posvećenost reformama prevedena je u jasno liderstvo nad procesom reformi kroz formiranje Ministarstva javne uprave, a analizu, ipak, prilično rascjepkanih potreba, ograničenja i prilika u čitavoj javnoj upravi (JC 1.2, JC1.3).

Dokazi koji su prikupljeni kroz pregled dokumentacije i intervjue sa zainteresovanim stranama, kao i podaci iz anketa, ukazuju na to da postoji zajedničko razumijevanje među zvaničnicima crnogorske Vlade, da je javna uprava koja dobro funkcioniše preduslov za funkcionisanje države, naročito iz perspektive sposobnosti Vlade da pruži javne usluge i podstakne konkurentnost zemlje i rast. Otuda, postoji generalna posvećenost reformi javne uprave kod većine visokih donosioca odluka u zemlji. Ova posvećenost prevedena je u uspostavljanje posebnog organa vlasti, Ministarstva javne uprave, da predvodi proces reformi u ime Vlade, što je naročito potvrđeno reformom Vlade 2016. godine, kada je Ministarstvo javne uprave formirano kao posebno ministarstvo zaduženo za horizontalno vođenje reformskog procesa. Mjera kojom je ministarstvo formirano smatra se motorom RJU, kao što su potvrdili intervjui sa zainteresovanim stranama u čitavom spektru predstavnika institucija koji su uključeni u evaluaciju.

Evaluacijom nije pronađena dosljedna evidenciju sistemskih analiza institucionalne i finansijske izvodljivosti aktivnosti pojedinačnih korisničkih institucija tokom kreiranja ili implementacije strategije, iako postoje neke procjene koje su sprovele konkretne institucije ili su sprovedene za njih (npr. funkcionalna analiza MJU koju je sprovela Svjetska banka). Glavne analitičke napore uložila je SIGMA, kroz njihove Procjene RJU, što je poslužilo kao značajan input u pripremi strategije, koja navodi neke informacije koje se tiču takvih izazova uglavnom iz sekundarnih izvora. Na primjer, Strategija prepoznaje široko regulatorno radno opterećenje državnih institucija tokom reformskog procesa i nedostatak osoblja sa profesionalnim vještinama za izradu zakona.[[16]](#footnote-16) Osim toga, kapacitet namještenika i državnih službenika razmatran je u procesu utvrđivanja mjera neophodnih za poboljšanje slobodnog pristupa informacijama, pri čemu je prepoznato da je Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama[[17]](#footnote-17) potrebno dalje jačanje kapaciteta da bi efikasno obavljala svoje zadatke.[[18]](#footnote-18) U oblasti finansijske kontrole, upravljačka odgovornost i kapaciteti jedinica za internu reviziju u smislu broja revizija ili profesionalnih kompetencija neophodnih za sprovođenje aktivnosti revizija visokog kvaliteta prepoznati su kao slabosti koje treba unaprijediti tokom reforme.[[19]](#footnote-19) Finansijska održivost jedinica lokalne samouprave takođe je uzeta u razmatranje. Strategijom je prepoznato da je zbog neadekvatno visokog broja zaposlenih u mnogim opštinama, njihov fiskalni kapacitet ugrožen, pozivajući na reprogramiranje poreskih dugova i refinansiranje kredita i drugih obaveza.[[20]](#footnote-20)

Evaluacijom je utvrđeno da su se ova prepoznata ograničenja i slabosti pokazali kao izuzetno relevantni i, u nekim prilikama, kao značajne prepreke za ostvarivanje rezultata po svim strateškim stubovima. Naročito su slabi institucionalni kapaciteti i preopterećeni sistemi ostali problematični za postizanje nekih rezultata, kao što je raspravljeno u odjeljku o djelotvornosti u nastavku.

Nalaz 3. Dizajn strategije obezbijedio je uglavnom izvodljiv set mjera i rezultata, naročito u okviru njihove dalje razrade u odgovarajućim AP. Ipak, neke podsektorske oblasti, poput optimizacije i pristupa informacijama, obuhvatile su pretjerano ambiciozne i nerealne težnje i indikatore (JC1.1, JC1.2, JC1.3).

Review of the strategic package (the Strategy and its Action Plans) shows that the PAR Revizija strateškog paketa (strategija i njeni akcioni planovi) pokazala je da je strategija RJU zasnovana na naučenim lekcijama i neuspjesima prethodnih napora unutar sektora, a naročito prethodne AURUM, kojom je ukazano na učenje Vlade iz prethodnih procesa. Intervjui sa zainteresovanim stranama ukazuju na to da je ovo bio važan motor uspjeha sadašnje strategije, posebno uz podršku SIGMA, EU i drugih razvojnih partnera koji su opsežno konsultovani u kreiranju strateških pravaca. Jedna od glavnih naučenih lekcija koje su uključene u Strategiju bila je činjenica da je prethodni AURUM bio nerealan i pretjerano ambiciozan do određene mjere, što se smatralo otežavajućom okolnošću za javnu upravu u Crnoj Gori, zbog njenih ograničenih kapaciteta i nedostatka finansijske održivosti da se fokusira na sve oblasti javne uprave odjednom.[[21]](#footnote-21) Konstatujući da je AURUM bila više orijentisana na aktivnosti i proizvode (autpute) nego na ishode, i da nije obuhvatila sveobuhvatan set ciljeva i indikatora[[22]](#footnote-22), cilj Strategije je da obezbijedi „*realne, praktične i konkretne posljedice, naglašavajući odnos između javne uprave i građana, sa indikatorima na nivou ishoda umjesto individualnim aktivnostima (autputima)*“.[[23]](#footnote-23)

Međutim, određeni važni nedostaci u dizajnu strategije konstatovani su dokazima koji su prikupljeni o implementaciji reformi, naročito u okviru oblasti optimizacije i pristupa informacijama, ali i kada je riječ o definisanju javne uprave kao takve. Strategija ne uključuje jasne definicije glavnih pojmova i paradigmi na kojim počiva reforma i njeni prioritete, ostavljajući dvosmislenim neke termine koji su ključni za definisanje i mjerenje ostvarenja strategije. Takve nedefinisane oblasti, koje su istakle zainteresovane strane kao dvosmislene, su definicija javne uprave i pitanje koje strukture radnih mjesta i zaposlenih treba uračunati unutar javne uprave ili ne; šta predstavlja optimizaciju i kako je treba postići; „informacije“ (šta predstavlja informaciju iz perspektive zakona o pristupu informacijama). Nedostatak jasnih definicija u svim ovim temama uticao je na mogućnost da se u potpunosti utvrdi stanje ostvarenja, ali je uticao i na nivo strateških intervencija i njihov doprinos ukupnom poboljšanju efikasnosti i djelotvornosti JU. Na primjer, optimizacija je shvaćena na veoma linearan način, tako da su odabrani indikatori bili veoma kvantitativni, fokusirajući se na mjerenje rezova u čitavoj JU kao indikator uspjeha u smislu optimizacije. Utvrđeno je da je ovo velika slabost pristupa ovoj sektorskoj oblasti, pošto je utvrđeno da je nerealna i u mnogim slučajevima kontraproduktivna (kao što je raspravljeno u odjeljku Djelotvornost u nastavku). Ovo je uglavnom slučaj zbog činjenice da ukupno stanje i obuhvat javne uprave nisu uzeti kao osnova za mjere unutar strategije, što je značilo da definitivne polazne osnove u smislu broja zaposlenih u javnoj upravi nijesu bile dostupne u vrijeme kreiranja strategije, uglavnom zbog problema sa nejasnom definicijom javne uprave ali i teškoća u smislu evidencija zaposlenosti u javnoj upravi, naročito na lokalnom nivou. Ove slabosti uticale su na relevantnost i rezultate Strategije uopšte.

Sa druge strane, dizajn strategije obuhvatio je detaljne troškove strateških intervencija, što je bio veliki korak naprijed u strateškom planiranju u vrijeme kreiranja strategije. Na primjer, Strategije reforme javne uprave razlikuje redovne troškove, opredijeljene za određeni niz aktivnosti koje bi bile implementirane u sklopu uobičajenog i redovnog rada državnih organa, kao i dodatne rashode koja obuhvata sljedeće stavke: troškove aktivnosti gdje su usluge sa eksternim subjektima već dogovorene (NVO, konsultantske kompanije) i sredstva koja su obezbijeđena u budžetu; troškove aktivnosti koji su pokriveni eksternom pomoći (NVO, konsultantske kompanije, Tvining ili TAIEX projekti) i sredstva koja je obezbijedila Evropska komisija ili drugi donatori; jednokratne ili privremene troškove administracije (npr. organizaciju konferencije, privremeno angažovanje IT eksperta u ministarstvu, iznajmljivanje prostorija za određene grupe eksperata); stalne troškove kada je potreban dodatni budžet (npr. angažovanje dodatnih zaposlenih)[[24]](#footnote-24). Ovo su intervjuisane zainteresovane strane smatrale pozitivnim napretkom, što je bilo od pomoći za razumijevanje opsega strategije i nedostataka u finansiranju.

Nalaz 4. Strategija je bila rezultat inkluzivnog i konsultativnog procesa, koji je pomogao relevantnost strategije i vlasništvo nad njom (JC1.1, JC1.2, JC1.3).

Revizija dokumentacije i intervjui sa zainteresovanim stranama potvrdili su da je dizajn strategije bio inkluzivan i da je obezbijedio mehanizme višestrukih konsultacija i dijeljenja inputa tokom postupka izrade. Izrada strategije 2016-2020 počela je krajem 2014. godine i glavni akter odgovoran za pripremu početne liste mogućih prioriteta reformi javne uprave i ciljeva bilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje je bilo nadležno za javnu upravu u vrijeme izrade strategije. Ministarstvo je organizovalo niz Radnih grupa uz učešće predstavnika Ministarstva finansija, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Uprave za kadrove, Zajednice opština Crne Gore i predstavnika užeg tima NVO Institut alternativa[[25]](#footnote-25). Akteri poput SIGMA, EU, UN(DP) i donatori kao i drugi akteri civilnog društva takođe su bili uključeni u konsultacije i iteracije strategije. Uzimajući u obzir kompleksnost, opseg i značaj ovog strateškog dokumenta, Ministarstvo unutrašnjih poslova je, putem javnog poziva, pozvalo i uključilo zainteresovanu javnost da da svoje inicijative, predloge i sugestije. Prva verzija Nacrta Strategije raspravljena je tokom javnih konsultacija sprovedenih u vidu okruglog stola i okupila je oko 30 predstavnika državnih organa, nevladinog sektora i druge zainteresovane javnosti.[[26]](#footnote-26) Nakon toga, sprovedene su druge javne konsultacije, i trajale su 15 dana i kao rezultat, Nacrt Strategije i njen Akcioni plan dodatno su unaprijeđeni i prilagođeni u skladu sa primljenim predlozima.[[27]](#footnote-27)

Pored uključivanja širokog spektra aktera u izradi Strategije, primjetno je da su naročito prepoznate potrebe jedinica lokalne samouprave i da su razvijene odgovarajuće mjere, a posebno potreba da se uloži u dobar finansijski kapacitet, uravnoteženjem njihovih prihoda sa njihovim aktivnostima i zakonskim obavezama, što je prepoznato kao jedan od posebnih ciljeva Strategije.[[28]](#footnote-28) Intervjui sa zainteresovanim stranama naglasili su važnost i vrijednost takvog inkluzivnog procesa, koji je doprinio povećanju prihvatanja Strategije kao svoje i razumijevanja njene svrhe i korisnosti. Naročito je ulaganje od strane SIGMA prepoznato kao relevantno da se obezbijedi da se preduzumu realniji strateški pravci zasnovani na dokazima. Uočena je jedna slabost u smislu pritiska na Vladu da snažan fokus stavi na „optimizaciju“ u skladu sa pritiskom MMF i EU, što je rezultiralo prilično preambicioznim indikatorima u ovoj oblasti.

Nalaz 5. Poseban fokus na razvoj kapaciteta LS bio je veoma relevantan i prijemčiv potrebama i izazovima sa kojima su LS suočene u smislu obezbjeđenja efikasnog i djelotvornog pružanja usluga. Međutim, korišćenje strateških pravaca kao motora promjene na nivou LS nije izraženo (JC1.1, JC1.2, JC1.3).

U okviru aktivnosti Strategije RJU, individualizovana strategija izgradnje kapaciteta, prilagođena svojoj specifikaciji, urađena je za lokalne samouprave. Zbog toga što su podaci pokazali da su jedinice lokalne samouprave nagomilale visok nivo dugova i da su u teškoj finansijskoj situaciji, u vezi sa njima, RJU se fokusirala na sljedeće ciljeve: poboljšanje zakonodavnog okvira; povećavanje sopstvenih resursa LS; optimizacija broja zaposlenih u LS; reprogramiranje dugova i refinansiranje kredita.[[29]](#footnote-29) U skladu sa ovim, Strategija je predvidjela potrebu da se donese Zakon o komunalnim djelatnostima, koji bi doprinio stabilizaciji finansija na lokalnom nivou kroz uspostavljanje adekvatnih prihoda za jedinice lokalne samouprave[[30]](#footnote-30) Strategija je takođe obuhvatila obavezu da sve jedinice lokalne samouprave urade analizu stanja u smislu broja zaposlenih i da usvoje plan optimizacije.[[31]](#footnote-31) Intervjuisane zainteresovane strane naglasile su da su ove kreirane mjere bile adekvatno odabrane i kreirane, iako je implementacija ovih prioriteta do sad donijela ograničene rezultate (npr. optimizacija, Zakon o komunalnim uslugama, itd.).

## DJELOTVORNOST

**EQ 2. U kojoj mjeri je šest Ciljeva [[32]](#footnote-32) Strategije RJU ostvareno? Da li je i koliko dobro svaka intervencija/mjera doprinijela ostvarivanju rezultata?**

Ovaj odjeljak predstavlja evaluativnu procjenu ostvarenja planiranih rezultata Strategije RJU i organizovan je po stubovima strategije. Upućivanje na JC iz Matrice evaluacije izvršeno je za sve nalaze kako bi se pokazale međusobne veze i referentni okvir evaluacije.

**Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave**

*Nalaz 6.**Aktivnosti na izradi zakonodavstva implementirane u okviru strategije RJU postavile su snažnu osnovu za unaprijeđenu* Organizaciju i odgovornost u sistemu javne uprave*, naročito kada je riječ o zapošljavanju službenika i u javnom sektoru. Doprinos je konstatovan u snaženju službeničkog sistema kroz unapređenje zakonodavne osnove, iako su konstatovani ograničeni ishodi ulaganja u Slobodan pristup informacijama, uprkos naporima da se uloži u jačanje sistema.*

**Zakonodavni okvir kojim se jača organizacija i odgovornost u čitavom sistemu javne uprave osnažen je i predstavlja snažan temelj za dalje jačanje sistema (JC2.1, JC2.2, JC2.4)**. Dokazi prikupljeni putem revizije dokumentacije i intervjua sa zainteresovanim stranama pokazuju da je nova zakonodavna osnova usvojena tokom trajanja Strategije RJU 2016-2020 (npr. Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o državnoj upravi) bila snažan doprinos u smislu ispunjenja strateških ciljeva u ovoj oblasti, ali je njihov uticaj takođe primjetan u oblasti organizacije i odgovornosti sistema uprave. Na primjer, novi Zakon o upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima doprinijeli su smanjenju procenta poništenih upravnih akata od strane Upravnog suda sa 26,2% u 2017. godini na 15,7% u 2018. godini[[33]](#footnote-33) i na 13,4% u 2019. godini. Pored toga, Zakon o državnoj upravi i podzakonski akti poboljšali su mehanizme odgovornosti i djelotvorni nadzor od strane nadležnih ministarstava.[[34]](#footnote-34) Zakon o državnim službenicima i namještenicima takođe je ostvario pozitivan uticaj na organizacione i institucionalne kapacitete opština. Važno je da su isti zakon i odgovarajuće sekundarno zakonodavstvo stvorili preduslove ambijenta za profesionalizaciju i depolitizaciju državnih službenika, zapošljavanje po zaslugama i usvajanje pravičnog sistema procjene uspješnosti.[[35]](#footnote-35) Osim toga, međuopštinska saradnja stabilno se povećavala kao rezultat Zakona o lokalnoj samoupravi, uz 19 potpisanih sporazuma o međusobnoj saradnji, a NVO, građani i privreda počeli su da više učestvuju u postupku donošenja odluka na lokalnom nivou.[[36]](#footnote-36)

**Podaci prikupljeni kroz reviziju dokumentacije i intervjue sa zainteresovanim stranama ukazuju na to da su propisi za osnivanje, upravljanje i nadzor unutar javne uprave postavljeni kroz set podzakonskih akata koji su razradili novi Zakon o državnoj upravi (JC2.1, JC2.2, JC2.4)**. Evaluacijom je utvrđeno da je, od svog formiranja, MJU preuzelo vođstvo u izradi analitičkog okvira da bi se razumjelo funkcionisanje i međusobne veze unutar kompleksnog i nejasnog sistema organa i organizacija javne uprave u ranoj fazi implementacije strategije, što je rezultiralo Nacrtom analize položaja organizacija koje vrše javna ovlašćenja sa naglaskom na ključnim nedostacima unutar sistema kao osnove za sistematizaciju.[[37]](#footnote-37) Ovaj dokument stvorio je analitičku osnovu za stvaranje jednoobraznih pravila za formiranje, upravljanje i nadzor, koja se tiče svih organa na državnom nivou, što je razrađeno u Zakonu o državnoj upravi iz 2019. godine i nekoliko podzakonskih akata. Važno je što je Vlada u 2019. godini usvojila *Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave***[[38]](#footnote-38),** koja propisuje da se čitav sistem sastoji od 29 organa i 17 ministarstava, što je napredak u smislu sistematizacije državne uprave sa prethodnih 35 organa i 17 ministarstava. Pored toga, Vlada je usvojila i Akcioni plan za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o javnoj upravi. Zakonodavni i strateški paket postavlja jednoobrazna pravila formiranja, upravljanja, nadzora i jasnu liniju odgovornosti za sve organe na državnom nivou. U intervjuima zainteresovanih strana naglašena je važnost rada MJU u ovoj oblasti, što je doprinijelo koherentnijem pristupu ukupnoj organizaciji državne uprave.

**Neka unapređenja u smislu formalnog delegiranja odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka rukovodiocima organizacionih jedinica su ostvarena, iako su rezultati još krhki (JC2.4).** Pošto je jačanje nadležnosti i odgovornosti menadžera jedan od ključnih elemenata za obezbjeđenje dobrog upravljanja u javnoj upravi, ovo je bila jedna od oblasti unutar Strategije RJU 2016-2020, u kojoj je do sada preduzeto nekoliko aktivnosti. Na primjer, Ministarstvo finansija angažovalo je međunarodni tim zadužen za izradu nacrta Metodologije za delegiranje ovlašćenja, koja će biti objavljena nakon usvajanja Uredbe o delegiranju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnje kontrole u javnom sektoru.[[39]](#footnote-39) U intervjuima zainteresovanih strana pokazala se relevantnost Metodologije u smislu definisanja postupka delegiranja i nadzora nad nadležnostima. Ove oblasti su dodatno bile predmet projekta EU „Poboljšanje sistema budžetiranja, višegodišnjeg budžetskog okvira i sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru“. Ipak, trendovi koji se tiču procenta ministarstava koja su formalno delegirala nadležnosti i ovlašćenja za donošenje odluka rukovodiocima organizacionih jedinica još su niski, sa 12% u 2019. godini[[40]](#footnote-40), što pokazuje da cilj od 90% do 2020. najvjerovatnije neće biti ostvaren. U intervjuima sa zainteresovanim stranama naglašena je činjenica da u ovoj oblasti i dalje ostaju značajni nedostaci i izazovi, što u velikoj mjeri zavisi od političke posvećenosti promjenama.

**Okvir 1. Podaci iz 2019. o Slobodnom pristupu informacijama**

U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, ministarstva su proaktivno podijelila 94,4% informacija u 2019. Broj žalbi zbog “ćutanja administracije” smanjio se za 50% u odnosu na planiranu vrijednost za 2020. i bilježi poziotivan trend. Takođe, došlo je do smanjenja procenta žalbi na odluke donesene u postupku odlučivanja o zahtjevima za slobodan pristup informacijama kao i u procentu koje je poništila Agencija ili Upravni sud u postupcima za pristup informacijama.

**Uprkos činjenici da Crna Gora ima jedan od najliberalnijih zakonodavnih okvira za slobodan pristup informacijama, njegova primjena dovela je do negativnih ishoda i za javnu upravu i za one koji zahtijevaju informacije (JC2.3)**. Revizija dostupnog legislativnog okvira za slobodan pristup informacijama pokazuje da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji je sada u procesu izmjena i dopuna, obuhvatio veoma dobar okvir za pristup informacijama sa širokim opsegom informacija koje treba učiniti dostupnim javnosti na zahtjev. Međutim, zainteresovane strane koje su intervjuisane u čitavom spektru RJU (civilno društvo, predstavnici javne administracije, sektor pravosuđa i razvojni partneri) naglašavaju činjenicu da zakon ima značajne neodređenosti i slabosti koje su dovele do značajnih zloupotreba zakona. Glavne slabosti koje su istakle različite zainteresovane strane obuhvataju problem sa definicijom „informacije“, odnosno šta predstavlja informaciju koja treba da bude javna ili koju podnosilac zahtjeva može da traži. Na primjer, zbog neodređenosti definicije informacija, sudski sistem je opterećen mnogobrojnim pritužbama i žalbama zbog „ćutanja administracije“ u slučajevima kada su tražene irelevantne ili čak apsurdne informacije, što je omogućeno zbog nedostatka takve definicije. Problem koji je povezan sa tim istaknut je u dijelu kapaciteta Agencije za slobodan pristup informacijama da procesuira priliv predmeta. Glavni izazov u ovom smislu utvrđen je propustom na strani Agencije da pripremi jasnije instrukcije uz paket obrazaca za odgovore kao i Službu za podršku za institucije unutar javne uprave o tome kako da postupaju sa takvim zahtjevima. Mnoge zainteresovane strane konstatovale su da je Agencija mogla da uradi više da proaktivno podržava institucije da se bave pitanjem pristupa informacijama na pravi način, jer je njen fokus bio više reaktivan tokom čitavog izvještajnog perioda evaluacije. Pored toga, prema primljenim povratnim informacijama, Agencija je mogla da uradi više na analizi institucija koje imaju najviše zahtjeva i slučajeva koji su najbrojniji kako bi kreirala instrukcije za odgovaranje na takve slučajeve. Agencija ima IT sistem za upravljanje predmetima koji bi omogućio analizu žalbi, ali se čini da je njegovo korišćenje minimalno. Broj pritužbi u Crnoj Gori, kada se uporedi sa drugim zemljama u regionu, pokazuje da su problematični zloupotreba sistema ali i upravljanje predmetima. Na primjer, podaci iz 2019. godine pokazuju da je broj žalbi na odluke o slobodnom pristupu informacijama bio veći za 400 predmeta u poređenju sa 2018. godinom.[[41]](#footnote-41) Drugi izazov koji je identifikovan tokom procesa evaluacije je formalistički pristup zakonu koji su zauzeli i vlada i sudski sistem, obilježen striktnim slijeđenjem zakona kojim se odbacuje moguće tumačenje zakona, što rezultira problematičnim slučajevima zbog kojih dolazi do finansijskih gubitaka na strani javne uprave. Na primjer, u slučajevima sporova, naknade za advokate u svakom sudskom slučaju iznose čak do 500 eura, što je prilično visoko, i kao takvo podsticaj advokatima da pokreću slučajeve u kojima se podnose nepotrebni zahtjevi za pristup informacijama.

Drugi identifikovani izazov leži u informaciji koja je zaštićena pravilom povjerljivosti (član 14, stav 1, alineje 1 i 2)[[42]](#footnote-42). Takvo pravilo se smatra apsolutnim i primarnijim nego bilo šta drugo što je propisano kao preovlađujući javni interes, uključujući sumnju u, na primjer, korupciju“[[43]](#footnote-43) Drugim riječima, čak i kada informacija sa ličnim i privatnim podacima ukazuje na počinjeno krivično djelo, organ nema dužnost da je objavi na zahtjev ili razmotri njeno djelimično objelodanjivanje.[[44]](#footnote-44) U nekim slučajevima, kao što su to dokumenti označeni kao interni, organi u potpunosti primjenjuju ove oznake, iako im objavljivanje takve informacije ne bi nanijelo štetu u vršenju svojih funkcija, jer su postepeno postali svjesni da ni Agencija niti Upravni sud neće dovoditi u pitanje suštinu njihove odluke.[[45]](#footnote-45) Drugi nedostaci u zakonodavstvu odnose se na informacije u vezi sa krivičnim postupcima ili pristupom statističkim podacima o mjerama tajnog nadzora, kao i pitanjima kao što je „poreska ili poslovna tajna.“[[46]](#footnote-46)

Glavna opasnost do koje je došlo zloupotrebama sistema i njegovih nedostataka, kao što je utvrđeno ovom evaluacijom, je potencijalni efekat prelivanja u slučajevima kada građani i/ili civilno društvo ili druge stranke traže legitimnu informaciju, na šta se ne odgovori. Zbog preopterećenosti sistema, neki odgovori na takve legitimne zahtjeve kasne ili se nikad ne dogode, što je suprotno principima za koje je Crna Gora izrazila želju da se pridržava usvajanjem takvog liberalnog i modernog zakonodavstva u skladu sa evropskim standardima.

U ovom trenutku, u toku su konsultacije o reviziji zakona i izradi izmjena i dopuna kako bi se spriječila zloupotreba sistema. Pored toga, implementira se tvining projekat u kojem se radi na ovom pitanju, pružajući pomoć u pripremi Smjernica za Agenciju. Objavljivanje ovih Smjernica očekivalo se u vrijeme izrade ovog izvještaja o evaluaciji.

Međutim, dobar primjer otvorenosti javne uprave predstavlja pokretanje Portala otvorenih podataka, koji je ažuriran 2019. godine, kada su Ministarstvo javne uprave i Privredna komora kreirali otvoreni centar podataka koji doprinosi unapređenju ekosistema otvorenih podataka koji ima potencijal da stvori nove vrijednosti i doprinese podizanju kvaliteta društva i konkurentnosti privrede.[[47]](#footnote-47)

**Pružanje usluga**

Nalaz 7. Važno ulaganje obezbijeđeno je za izgradnju infrastrukture za pružanje usluga u cijeloj javnoj upravi, i ovo je i dalje najvažniji pojedinačni doprinos Strategije reformi javne uprave, a naročito pružanju usluga. Ovaj angažman je međusektorski i dobar je primjer potencijala transformativnih posljedica integrisanih pristupa na korist građana.

**Normativni okvir, kao preduslov za unaprijeđeno pružanje usluga, usvojen je i predstavlja snažnu i održivu osnovu za dalju interoperabilnost i digitalizaciju javnih usluga (JC 2.5)**. Crna Gora je primjetno pojačala svoj normativni okvir, ali i svoje kapacitetete pružanja usluga i postupke. Već od 2017. godine, zemlja je počela da bilježi pozitivan trend u smislu implementacije reformskog Zakona o upravnom postupku; povećanja u broju e-usluga na portalu eUprava, testiranju konsolidovanih informacionih sistema za elektronsku razmjenu podataka, itd. Preciznije rečeno, usvojen je zakonodavni paket, koji obuhvata Zakon o eUpravi, Zakon o izmjenama Zakona o elektronskoj identifikaciji, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti.[[48]](#footnote-48) Zainteresovane strane koje su intervjuisane u okviru evaluacije, ističu da je politička volja za jačanje sistema e-usluga bila snažna, što predstavlja motor napretka u ovoj oblasti. Podrška EU kroz SBS i druge vidove tehničke pomoći bila je od ključnog značaja i za napredak u ovoj oblasti. Neke zainteresovane strane koje su intervjuisane u vrijeme krize pandemijske korone, konstatovale su da je bilo primjetno korišćenje e-usluga kao i snaga javne uprave da odgovori na nove i rastuće potrebe u periodu krize.

**Preduzeti su značajni koraci naprijed na ulaganju u podsticajni ambijent za privredu i pristup uslugama.** Značajno poboljšanje podsticajnog poslovnog ambijenta iz perspektive e-trgovine bilo je realizacija Faze 1 Nacionalnog sistema za elektronsko prikupljanje administrativnih taksi, nakon usvajanja Zakona o eUpravi i Zakona o administrativnim taksama, čime je uspostavljen normativni okvir za elektronsko prikupljanje administrativnih taksi. Ovaj sistem omogućiće elektronsko plaćanje administrativnih usluga preko POS terminala od ljeta 2020. godine, kada se očekuje da informacioni sistem i POS terminal budu atestirani. Drugu novinu donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti, koji će omogućiti elektronsku identifikaciju preko lične karte, što dovodi do elektronskog potpisivanja dokumenata. U intervjuima sa zainteresovanim stranama iznijeti su donekle suprotstavljeni stavovi u ovom smislu, pri čemu su neki konstatovali da će biti teško održati takav sistem, naročito za građane koji imaju ograničeno digitalno znanje i kapacitet, a ugrožavanje takvog sistema može dovesti do zloupotreba identiteta, itd. Ovo je validna zabrinutost i o njoj se raspravljalo sa nadležnim organima.

Drugi primijećeni uspjeh odnosio se na regionalnu saradnju između Crne Gore i Republike Srbije i Republike Sjeverne Makedonije, koje su potpisale Sporazum o uzajamnom priznavanju usluga certifikovanja za elektronske transakcije, koje se pružaju u navedenim zemljama kako bi se pojačalo pružanje prekograničnih usluga.

U vrijeme evaluacije, Vlada je pokrenula inicijativu da razvije Strategiju digitalne transformacije, koja bi obezbijedila ulaganje u poboljšanje poslovnog ambijenta i usluga građanima generalno. Takva strategija smatra se krovnim okvirom unutar kojeg bi e-usluge bile takođe ojačane, između ostalog smanjenjem nivoa administrativnih barijera za procedure kao što su registracija biznisa, plaćanje poreza, izdavanje građevinske dozvole, priključivanje na električnu energiju, registraciju nekretnina. Pored toga, crnogorska Vlada usvojila je Akcioni plan za poboljšanje poslovnog ambijenta kako bi se smanjio nivo administrativnih barijera za procedure kao što su registracija biznisa, plaćanje poreza, izdavanje građevinske dozvole, priključivanje na električnu energiju, registraciju nekretnina. Pored toga, radna grupa formirana da radi na digitalizaciji, pripremila je Postupak definisanja, izrade, razvoja i procesuiranja e-usluga, koja obuhvata proceduru "korak po korak" za prepoznavanje usluga i potom verifikaciju, kako bi se obezbijedilo kvalitetno prepoznavanje i praćenje e-usluga.[[49]](#footnote-49) Evaluacijom je utvrđeno da su ovi napori važni i da će donijeti dodatan napredak u smislu podsticajnog poslovnog ambijenta i pristupa građana uslugama. Jedna rezerva je utvrđena u smislu nedostatka jasne definicije „digitalizacije“ i „društva“ a što treba da bude preduslov za dalje i konkretnije ciljane napore u ovom pravcu. Naročito nije jasno šta se smatra pod terminom društvo i vezano za to, penetraciju i opseg strateške intervencije u opštoj populaciji Crne Gore.

**Strategija je doprinijela jačanju osnova za interoperabilnost, iako su dodatni nedostaci konstatovani ovom evaluacijom.** U vrijeme završetka ovog izvještaja o evaluaciji, postoji šest (6) ključnih registara koji su interoperabilni, tj. : Registar djece u vaspitno-obrazovnim ustanovama, Centralni registar stanovništva, Centralni registar poreskih obveznika i osiguranika, Centralni registar privrednih subjekata, Krivična evidencija i Katastar nepokretnosti (dostupan od 2019. godine).[[50]](#footnote-50) Glavnom gradu Podgorica i Fondu za zdravstveno osiguranje dozvoljeno je da preuzimaju podatke iz registara Poreske uprave, dok Ministarstvo odbrane i Agencija za borbu protiv korupcije imaju pristup sistemu i u toku je kontrola tehničkih uslova za razmjenu podataka.[[51]](#footnote-51) U vrijeme ove evaluacije, vođene su konsultacije i procjene izvodljivosti interoperabilnosti ovih sistema zbog povjerljivosti podataka. Generalno, intervjuisane zainteresovane strane saglasne su da je povežano prepoznavanje vrijednosti interoperabilnosti među javnim institucijama kao preduslova za bolju efikasnost i djelotvornost pružanja usluga, iako su otpor i kapacitet i dalje faktori koji utiču na rezultate u čitavom sektoru. Postoje suprotstavljeni stavovi različitih aktera o potrebama za osnovnim hardverom kao preduslovom za interoperabilnost i čini se da postoje dvije struje mišljenja u ovoj oblasti: 1) da postoji potreba za daljim ulaganjem značajnih finansijskih resursa u unapređenje ili obnavljanje postojeće opreme; i 2) da bi fokus MJU i Vlade trebalo šire da bude na razvoju softvera i ulaganju u kapacitete za jačanje „autoputa interoperabilnosti“, kao što je jedan sagovornik primijetio, pošto je sadašnja oprema u mnogim slučajevima u stanju da podrži sistem. Širom spektra intervjuisanih zainteresovanih strana u ovom subjektu postoji saglasnost da je glavni izazov i dalje u ljudskim resursima za održavanje sistema kada jednom bude postavljen, uglavnom uz podršku eksterne pomoći (npr. podrška EU ili drugog donatora).

Kada je riječ o elektronskom kancelarijskom poslovanju, EMDS, elektronska razmjena dokumenata implementirana je u svim ministarstvima, sprovode se obuke a postoje tehnički preduslovi za razmjenu dokumenata između ministarstava i Generalnog sekretarijata Vlade. Evaluacijom su konstatovane teškoće u aplikaciji EDMS u nekim ministarstvima, uglavnom zbog ograničenih resursa. Intervjuisani su konstatovali da se očekuje da sistem bude u potpunosti operativan do kraja 2020. godine, iako je većina zainteresovanih strana izrazila rezerve u tom smislu. Pored toga, Vlada planira da dodatno uloži u interoperabilnost sa LS, tako da je u toku Analiza za razmjenu dokumenata sa jedinicama lokalne samouprave, za koju se očekuje da otvori put daljem radu na ovom nivou.

**Portal EUprava.me**

Evaluacijom su utvrđeni direktni doprinosi pristupačnosti informacija o o standardima pristupa uslugama kroz formiranje registara licenci i dozvola na portalu eUprava.me. “Ovaj portal sadrži informacije o procedurama pristupa za preko 500 drugih usluga koje nude 50 organa državne uprave. Informacije se daju u vidu povelja usluga u kojima se navode dokumenti potrebni od podnosioca zahtjeva, rok za procesuiranje zahtjeva, nadležni organ uprave i naknada za uslugu.”

Pored toga, postoji još deset (10) usluga "na jednom šalteru" koje su dostupne preko portala eUprava.me, gdje korisnici mogu aplicirati za neke dozvole i potvrde, iako portal samo daje instrukcije kako da se pristupi usluzi. Međutim, portal ne sadrži informacije o uslugama koje pružaju lokalne vlasti.”

*Izvor: Izvještaj o monitoringu, Principi javne uprave Crna Gora, maj 2019*

**Postoji značajno povećanje dostupnosti e-usluga, uprkos činjenici da su mnoge takve usluge informativne po karakteru, kao što je ukazano u nalazima ove evaluacije** (vidi Sliku 1 u nastavku). Evaluacijom su konstatovani i napredak i evolucija e-usluga preko portala eUprava, uz povećanje od 3,4 odsto u broju e-usluga, sa 564 u 2018. godini na 584 u 2019. godini.[[52]](#footnote-52) Pozitivan trend bilježi se i u odnosu na broj zahtjeva za usluge institucijama koje su podnijeli građani i privredni subjekti, koji je porastao za 43,71%, sa 1579 u 2019. godini na 2259 u 2020. godini.[[53]](#footnote-53) Impresivno je da je 98% korisnika prijavilo svoje poreze onlajn, u poređenju sa 23% u 2018. godini.[[54]](#footnote-54) Procedure za dobijanje traženog dokumenta elektronski preko eUprave postale su lakše, što je opisano zadovoljstvom 82,67% učesnika ankete o eUpravi.[[55]](#footnote-55) Kada je riječ o novim uslugama koje su dostupne na lokalnom nivou, analiza dokumentacije pokazuje da portal eUprave nudi nekoliko usluga, uglavnom informativnih po prirodi (19 takvih usluga) i uglavnom dostupnih samo u crnogorskom glavnom gradu, Podgorici. Pored toga, postoji još 13 novih usluga koje su u fazi testiranja i prilagođavanja. Zainteresovane strane u intervjuima konstatuju da će pružanje usluga na lokalnom nivou zavisiti u velikom stepenu od kapaciteta LS da investiraju i održavaju takve usluge, i što je važno, od interoperabilnosti LS sistema sa centralnim.

Generalno, zainteresovane strane u intervjuima naglašavaju činjenicu da je fokus na e-usluge dobrodošao i potreban kao put modernizacije službeničkog servisa, međutim, stvarno pružanje e-usluga zavisi od obimnog pripremnog rada u smislu jačanja interoperabilnosti sistema, i drugih preduslova kako bi se učinilo da sistem radi bolje. Kao što je raspravljeno prethodno, do sada su preduzeti važni koraci u smislu interoperabilnosti, pa ipak, oni još nisu dovoljni da bi se napravio veći napredak u smislu stvarnih transakcionih ili besprekornih onlajn usluga (vidi Sliku 1 u nastavku). U ovom trenutku, Crna Gora je i dalje između faze 2 i faze 3 u evoluciji pružanja e-usluga. Jedan izazov, kao što je konstatovano pregledom dokumentacije i u intervjuima sa zainteresovanim stranama, i dalje je nedostatak posebnog direktorata koji će biti naročito odgovoran za poboljšanje kvaliteta javnih usluga unutar MJU.[[56]](#footnote-56) T Ministarstvo je zaduženo za koordinaciju isporuke javnih usluga, a nekoliko drugih vladinih organa (Direktorat za državnu upravu, Direktorat za elektronsku upravu i informaciono društvo) takođe je angažovano u drugim aktivnostima unutar ove oblasti reforme, a ipak nema organa koji tješnje koordinira ove napore. Ovo je donekle iznenađujuće s obzirom na nivo fokusa i posvećenosti Vlade e-uslugama i e-upravljanju. Crna Gora je stvorila normativni okvir za poboljšavanje pružanja javnih (e-)usluga, a administrativne službe i dalje pate od pretjerano birokratskih, skupih i dugotrajnih procedura i postupaka koji utiču na kvalitet i njihovu dostupnost korisnicima. Drugi izazov koji je utvrđen u procesu evaluacije je nedostatak zvaničnih i obavezujućih standarda kojima se propisuje kvalitet i dostupnost usluga koje pruža javna uprava,[[57]](#footnote-57) uz generalno ograničene kapacitete ljudskih resursa za pružanje e-usluga u čitavoj javnoj upravi, naročito na lokalnom nivou.

Slika 1. Pregled napretka Crne Gore u smislu rasta onlajn usluga *[[58]](#footnote-58)*

**Crna Gora**

Izvještaj o monitoringu SIGMA 2019 konstatovao je napredak u svim glavnim indikatorima koji se tiču pružanja usluga kao što je predstavljeno na Slici 8 u nastavku.

**Korišćenje e-usluga**

U izvještaju SIGMA 2019 konstatovano je da su e-usluge za registraciju vozila ili građevinske usluge izazovne zbog raširene birokratije, ispostavilo se da je niz digitalnih usluga veoma cijenjen i korišćen u poslovnom sektoru. Naročito vidljiva digitalna transformacija dogodila se u oblasti usluga u vezi sa porezima za privredu, gdje je onlajn podnošenje godišnje prijave poreza na korporativni prihod (CIT) koje je obavezno za ogromnu većinu poreskih obveznika dostiglo 98% u poređenju s 23% u 2017. godini. Pored toga, prijava poreza na dodatu vrijednost (PDV) može se podnijeti onlajn, dok su poslodavci obavezni da podnose onlajn mjesečne elektronske prijave poreza na dohodak u ime svojih zaposlenih. Konstatovana je jedna slabost u slučaju višestrukih izvora prihoda, pošto poslodavci ne mogu koristiti digitalne kanale za takve registre a njihove prijave poreza nisu prethodno popunjene od strane administracije.

Sa druge strane, građani još ne mogu pristupiti e-uslugama, poput pribavljanja izvoda iz registra zemljišta, pribavljanja potvrde o bračnom statusu, pribavljanja potvrde iz registra kompanija ili osnivanja društva sa ograničenom odgovornošću, dok se, pored prethodno pomenutih usluga u vezi sa porezima, onlajn zahtjevi mogu takođe podnijeti za traženje javnih informacija od ministarstva

*Izvor: Izvještaj o monitoringu, Principi javne uprave Crna Gora, maj 2019*

Slika 2. SIGMA indikatori pružanja usluga 2018 - 2019



Takođe je došlo do evolucije alata i sistema za mjerenje javnog mnjenja i zadovoljstva administrativnim uslugama. Iako je u prvim godinama implementacije Strategije bilo sporadičnih i pokušaja pojedinačnih institucija da izmjere zadovoljstvo uslugama (npr. Poreska uprava naručila je istraživanje javnog mnjenja o nivou zadovoljstva poreskih obveznika uslugama koje je pružila ta kancelarija 2016. godine) ili napora NVO (npr. NVO Institut Alternativa i Agencija IPSOS sproveli su istraživanje javnog mnjenja o percepciji javnih usluga 2017. godine), tek od 2019. preduzeti su dosljedniji napori pod vođstvom MJU u saradnji sa SIGMA. Ministarstvo i SIGMA uradili su Nacrt metodologije za mjerenje zadovoljstva, kojom su predviđena tijela zadužena za sprovođenje takvih mjerenja. U intervjuima sa zainteresovanim stranama konstatovano je da jeoš prerano da dođe do sistematičnijeg pristupa ovom segmentu monitoringa.

U ovom trenutku, portal eUprava integriše sistem anketa za mjerenje zadovoljstva građana e-uslugama, a evidencije portala ukazuju da je bilo pet takvih anketa do kraja 2019. godine. Što se generalno tiče trenda u zadovoljstvu javnim uslugama, Crna Gora pokazuje pozitivan smjer pošto je 2019. godine 52% građana bilo potpuno ili uglavnom zadovoljsno uslugama, što je značajan napredak kad se uporedi sa 2018. godinom kada je to bilo na 30%. Osim toga, rezultati jedne takve ankete pokazali su da 82,67% korisnika smatra da je postupak zahtijevanja određenog dokumenta pojednostavljen eUpravu.[[59]](#footnote-59) Drugi, tradicionalniji birokratski kanali obuhvataju knjige pritužbi i kutije za komentare dostupne u prostorijama javnih organa, dok Zakon o upravnom postupku predviđa mogućnost da građani podnesu pritužbe rukovodiocu relevantnog organa u slučaju kršenja njihovih prava/interesa tokom upravnog postupka.[[60]](#footnote-60)

**Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima (HRM)**

Nalaz 8. Postoji značajan doprinos u promociji i jačanju upravljanja ljudskim resursima i generalno službeničkog sistema, a ima dokaza o transformativnim efektima na način na koji javna uprava funkcioniše, posebno iz perspektive HRM. Implementirajuće institucije zadužene za ovaj stub strategije mogle su uraditi više na promociji i jačanju sistema zasnovanog na zaslugama u javnoj upravi. Evidentirani su minimalni rezultati kada je riječ o optimizaciji javne uprave, mjerenoj preko indikatora uspostavljenih u strategiji (*JC2.7*).

**Evaluacijom je utvrđeno da je poboljšan normativni okvir službeničkog sistema IHRM i da služi kao osnova za nastavak ulaganja u ovaj sektor**. Jedan od najvažnijih koraka kada je riječ o unapređenju službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima bio je usvajanje i primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima od jula 2018. Pored toga, niz podzakonskih akata i drugih vrsta dokumenata je usvojen nakon usvajanja zakona, uključujući Uredbu o ocjenjivanju uspješnosti državnih službenika i namještenika, Pravilnik o kriterijumima i načinu evaluacije probnog rada, Kadrovski plan organa državne uprave i službe Vlade Crne Gore za 2019. godinu, Uputstvo o ocjenjivanju uspješnosti državnih službenika i namještenika, izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Takođe je 2019. godine urađen Priručnik za ocjenjivanje državnih službenika i namještenika. Normativni paket predviđa snažniju praksu HRM kao i zapošljavanje i napredovanje po zaslugama u čitavoj javnoj upravi, a postoji saglasnost među zainteresovanim stranama da takva zakonodavna rješenja mogu donijeti potrebne novine i kvalitet funkcionisanju javne uprave. Međutim, analiza dokumentacije ukazala je na činjenicu da do sada Upravna inspekcija nije dobila nijednu inicijativu za preispitivanje odluka o zapošljavanju u skladu sa novim zakonom, dok je redovna kontrola obuhvatila ispitivanje postupaka zapošljavanja i drugih aktivnosti u vezi sa zapošljavanjem u skladu sa starim zakonom još u 2019. godini. Osim toga, Zakon je u određenoj suprotnosti sa Planom optimizacije koji nameće striktne mjere zapošljavanja (vidi u nastavku odjeljak o Optimizaciji).

**Evaluacijom je utvrđeno da su mjere koje su preduzete u pravcu jačanja sistema ocjenjivanja uspješnosti, a naročito okviri kompetentnosti za rukovodioce organa i osoba u kategoriji višeg menadžmenta donekle bile djelotvorne**. Sistem zapošljavanja je na početku strategije bio prilično rudimentaran, bez jasnih smjernica za evaluaciju ili postojanje diskrecionog prava izbora kandidata, posebno kada je riječ o zapošljavanju i izboru rukovodilaca državnih organa i višeg menadžmenta, MJU uz podršku SIGMA uložilo je značajne napore u jačanje sistema da bi postao modernizovaniji i prijemčiviji potrebama javne uprave. Jedan od prvih koraka bila je izrada Nacrta okvira kompetencija, koji je identifikovao pet (5) kompetencija koje treba procijeniti pri izboru i imenovanju, kao i izrada podzakonskog akta kojim se daju jasne instrukcije za proces odabira i profesionalni razvoj rukovodilaca organa i TMS.[[61]](#footnote-61) Ovaj okvir je dodatno ojačan 2019. godine, kada je razvijen priručnik o kompetencijama za rukovodioce organa i osoba u kategoriji višeg menadžmenta, kojim su date instrukcije u vezi sa kompetencijama, okvirom kompetencija, postupcima evaluacije, itd. Dokumentacija pokazuje da je Crna Gora zabilježila dobar trend kada je riječ o poštovanju pravila o izboru prvorangiranih kandidata, pri čemu se u 81,56% slučajeva pridržavalo ovog principa.[[62]](#footnote-62) Nadalje, odluke po žalbi u slučajevima kada prvorangirani kandidat nije bio izabran prihvaćene su u 5 od 16 takvih slučajeva, i slučaj vraćen na ponovni postupak, što ukazuje na viši nivo zakonitosti i opravdanosti logike odluka za koje je primijenjeno diskreciono pravo.[[63]](#footnote-63) Međutim, novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima nije obuhvatio članove o ovom konkretnom pitanju, tako da takve vrijednosti za 2019. godinu nijesu dostupne[[64]](#footnote-64) pošto je ovo pitanje drugačije regulisano u novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Odluku o izboru kandidata donosi osoba iz kategorije višeg menadžmenta, nakon intervjua sa sva tri kandidata koji su ušli u uži izbor (član 48, ZDSN), kako je pojasnilo MJU.

Štaviše, pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta unutar organa javne uprave obuhvataju uslove kojima se precizno definišu kompetencije rukovodilaca i time stvara solidna osnova za implementaciju okvira kompetencija. U 2019. godini i u skladu sa planom zapošljavanja, odabrano je ili postavljeno 16 kandidata na mjesta rukovodilaca organa a 44 kandidata su odabrana ili postavljena kao viši menadžeri.[[65]](#footnote-65) Konstatovan je pozitivan trend u odgovarajućim indikatorima, pošto je 2019. godine 33% od ukupnog broja rukovodilaca organa i viših menadžera prošlo kroz evaluaciju kapaciteta, u skladu sa uspostavljenim kompetencijama, što pokazuje da je ostvareno više od ciljane vrijednosti od 30% do kraja strateškog perioda 2020. godine.[[66]](#footnote-66)

Još jedna oblast koja je obrađena unutar opsega HRM bila je **interna mobilnost javnih službenika** unutar i između državnih organa, kako bi se prevazišla niska mobilnost zbog nedostatka podsticaja (poput različitih koeficijenata radnih mjesta koji dovode do razlika u zaradama čak i na istim pozicijama u različitim institucijama). **Evaluacijom je utvrđeno određeno poboljšanje** u ovom smislu kroz primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima (uglavnom putem nekih mjera kao što je podnošenje ljekarskog uvjerenja samo za uspješne kandidate, što pomaže uštedi na troškovima za kandidate koji se prijavljuju na određeni konkurs/oglas).

**Konstatovani su rezultati u smislu transparentnosti postupka odabira kandidata.** Tokom procesa reformi implementirano je nekoliko aktivnosti da bi se povećala transparentnost postupka izbora kandidata, a najznačajnija se odnosi na uvođenje **elektronskog testiranja kandidata**, koje je dizajnirano da obuhvati elektronski pisani test koji se sastoji od teoretskog i praktičnog dijela. U intervjuima sa zainteresovanim stranama ističe se da je ova nova mjera, ustanovljena kao standardna procedura pri zapošljavanju, donijela značajne rezultate i značajno povećala povjerenje u javnu upravu, uprkos činjenici da se broj onih koji prođu test smanjio, već u prvim krugovima testiranja. U ovoj oblasti, ovo je bio dobar rezultat, pošto obezbjeđuje da sistem može odabrati najbolje kandidate bez pristrasnosti, a zainteresovane strane širom spektra institucija saglasne su da je ovo donijelo pozitivne rezultate.

**Uprkos određenom napretku u smislu zapošljavanja, rezultati ispod optimalnih ostvareni su u smislu ocjene uspješnosti i okvira kompetencija za zaposlene u javnoj upravi**. Iako je dosta uloženo u poboljšanje okvira procjene uspješnosti, ovaj sektor HRM još nije dovoljno razvijen. Analiza dokumentacije i intervjui sa zainteresovanim stranama ukazuju na pitanja o HRM u smislu uspostavljanja karijernog puta i napredovanja, kao i horizontalne rotacije da bi se omogućilo da zaposleni steknu nove vještine i iskustva neophodna za napredovanje u karijeri. Crnogorski sistem ocjenjivanja uspješnosti pojedinačnih zaposlenih (ISPA) formalno ne postavlja radne ciljeve, pa ih zato zaposleni ne nalaze na papiru što postupak ISPA čini izazovnim, kako je utvrđeno osnovnim istraživanjem RESPA 2018. godine[[67]](#footnote-67). Na primjer, Funkcionalna revizija MJU i Uprave za kadrove, koju je sprovela Svjetska banka (prije usvajanja novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima) pokazala je da ocjene uspješnosti zaposlenih u Ministarstvu javne uprave i Uprave za kadrove nijesu direktno povezane sa njihovim napredovanjem i zaradom, što znači da uspješnost zaposlenih nije pravilno nagrađena.[[68]](#footnote-68) Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima predviđa unapređenja u ovom smislu, kroz svoje članove 81-84))[[69]](#footnote-69).

**Sa druge strane, značajni napori uloženi su u opšti stručni razvoj zaposlenih u javnoj upravi preko dizajna i implementacije paketa obuke uživo, sa težnjom da se pređe na onlajn obuku** (JC2.8). Pregled godišnjih izvještaja UZK pokazao je ogroman broj obuka za paletu tema koje su implementirane okupljajući zaposlene u javnoj upravi. Na primjer, samo u 2019. godini, bilo je 59 takvih obuka za ukupno 1076 učesnika koji su pohađali opšti program za profesionalizaciju državnih službenika i namještenika čija je svrha bila sticanje ili unapređenje osnovnih znanja i vještina za rad u državnim organima, i 43 obuke za službenike i namještenike LS, koje je pohađalo 755 pripravnika iz različitih zajednica u Crnoj Gori[[70]](#footnote-70). Pored toga, organizovane su i tematske obuke za razne teme (npr. kompjuterski i IT kursevi (93 učesnika); engleski jezik (161); interna finansijska kontrola u javnom sektoru sa 24 obuke i 273 učesnika; HRM obuke (70 učesnika); obuka inspekcije (29 učesnika); upravljanje IPA fondovima, itd.). UZK je takođe organizovala obrazovne programe o HRM, strateškom planiranju, računovodstvu i reviziji, komunikaciji i PR[[71]](#footnote-71). Iako se ovom evaluacijom nijesu mogle prikupiti povratne informacije direktno od učesnika obuke, pregled sekundarnih izvora koje je obezbijedila UZK pokazuje da su za obuke angažovani kvalitetni predavači o različitim temama, od kojih su za neke angažovani međunarodni eksperti (npr. računovodstvo). Trenutno, UZK ima tri (3) akreditovana programa i još jedan u procesu akreditacije. Međutim, ova evaluacija nije mogla ustanoviti triangulisane dokaze korisnosti obuka u cijeloj javnoj upravi a naročito u smislu povećanja profesionalnog kapaciteta rukovodilaca organa i višeg menadžmenta za upravljanje reformama (JC 2.8)*.*

**Na nivou čitave lokalne samouprave, evaluacijom je utvrđen značajan napredak u smislu HRM, iako rezultati odražavaju rezultate na centralnom nivou**. Najvažnija osnova za jačanje lokalne prakse HRM i opšteg funkcionisanja LS bilo je usvajanje Zakona o lokalnoj samoupravi 2017. godine, koji je između ostalog sistematizovao upravljanje ljudskim resursima na ovom nivou i istovremeno propisao usklađivanje akata jedinica lokalne samouprave sa Zakonom i uspostavljanje konsolidovanog sistema za upravljanje ljudskim resursima. LS su dobile obimne obuke za nove procedure i pristupe u skladu sa zakonom u svim jedinicama.[[72]](#footnote-72) T Zakon je navodno imao pozitivan uticaj „*kada je riječ o pitanjima koja se odnose na odgovornosti glavnog administratora, menadžera, rukovodilaca organa lokalne vlasti, rukovodilaca stručnih i posebnih službi, a detaljno su regulisana statusna pitanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, jasna kategorizacija javnih mjesta i funkcija lokalnih službenika i namještenika, kao i nova pravila i procedure za popunjavanje radnih mjesta u lokalnoj samoupravi, koji treba da osiguraju profesionalizaciju lokalne samouprave na svim nivoima.*“[[73]](#footnote-73) U intervjuima sa zainteresovanim stranama konstatovano je da je usvajanje Zakona predstavljalo prekretnicu za LS da usklade svoje prakse horizontalno (u svim jedinicama) i vertikalno (sa nacionalnim nivoom). Međutim, zainteresovane strane naglašavaju činjenicu da zbog regionalnih razlika postoje značajne varijacije u primjeni zakona, zbog različitog kapaciteta i finansijskih ograničenja.

Pored toga, MJU i UNDP implementirali su projekat „*Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave u službi građana*“ koji je finansirala EU, a koji je pomogao uvođenju elektronskog testiranja na lokalni nivo za kandidate koji ispunjavaju uslove javnog ili internog zapošljavanja u svim jedinicama lokalne samouprave. Ovim projektom podržan je razvoj kapaciteta odjeljenja LS za HRM u primjeni softvera za testiranje. U intervjuima sa zainteresovanim stranama konstatovano je da je softver za testiranje korišćen na centralnom i lokalnom nivou, donoseći pozitivne rezultate. Međutim, tokom proteklih godina ostao je izazov u vezi sa prosječnim procentom kandidata koji se odazivaju na javni poziv, pošto je ovaj procenat i dalje niži od projektovanog.[[74]](#footnote-74)

Nalaz 9. Nalaz 9 Uprkos naporima da se ispuni set ciljeva u smislu optimizacije, rad u ovoj oblasti donio je rezultate ispod optimalnih. Glavni autputi koji su mogli imati snažne transformativne efekte na veličinu i kvalitet javne uprave konstatovani su u smislu postavljanja osnove za evidenciju veličine, opsega i definicije javne uprave, ali su ove evidencije i dalje fragmentisane i osporene od strane različitih aktera, što ograničava moć MJU da iskoristi podatke kao input za snažniji podsticaj u kreiranju zamaha promjena *(JC2.9)*.

Jedan od najkritičnijih izazova za bilo koju vrstu ulaganja u (optimizaciju) javne uprave sa kojima se suočava Vlada i MJU od svog osnivanja bio je nedostatak potpunog uvida u veličinu i opseg javne uprave u Crnoj Gori. Kao što je navedeno u odjeljku Relevantnost, dizajn strategije i njeni indikatori i ciljevi urađeni su bez potpunog pregleda veličine u smislu broja zaposlenih u javnoj upravi ili stvarne definicije optimizacije u crnogorskom kontekstu reforme upravljanja i pristupanja EU. Utvrđeno je da su ove slabosti najvažniji izazovi koji su doveli do odluke da se zauzme linearni pristup „optimizaciji“ ili, u stvarnom životu, rezovima u čitavoj javnoj upravi. Utvrđeno je da je druga slabost nedostatak funkcionalne analize ministarstava ili sektora koja bi pokazala jasan pregled funkcija, organizacija i ljudskih resursa na nivou organa unutar svakog ministarstva ili njihov nedostatak, kao input za kreiranje planova unutrašnje organizacije i sistematizacije po stvarnim potrebama institucija u pravcu pune optimizacije javne uprave. Zbog nedostatka takvih preduslova za razumijevanje kako su optimizacija ili javna uprave definisani i planirani, ovom evaluacijom nijesu se mogli utvrditi jasne stvarne cifre u smislu same optimizacije, osim podataka koje je dalo MJU u svom godišnjem izvještaju.

**Evaluacijom je utvrđeno, iako očekivani ciljevi optimizacije (smanjenja) nijesu ispunjeni, da je Vladina mjera za razvoj i implementaciju Plana optimizacije donekle uticala na usporavanje u trendovima povećanja zaposlenosti u javnoj upravi**. Kao jednu od svojih prvih aktivnosti, MJU je pokrenula glomazan postupak kreiranja cjelovite baze podataka o zaposlenima u javnoj upravi, kako je predviđeno Planom optimizacije. Ovaj proces obuhvatio je prikupljanje podataka od centralnih i jedinica LS o svim njihovim zaposlenima, uglavnom putem distribucije upitnika o brojevima koje je trebalo ispuniti i blagovremeno vratiti MJU. Međutim, slabost ovog pristupa bio je nedostatak pune definicije onoga šta predstavlja zaposlenje u javnoj upravi, što je dovelo do nejasnoća i razlika u podacima, posebno u LS. Pored toga, na institucije javne uprave primjenjuju se različiti zakoni, što može dati različita i često nejasna rješenja (npr. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o radu). Ovi problemi doveli su do osporavanja rezultata u smislu brojeva i snažnih protesta naročito od strane civilnog društva koje je tvrdilo da su brojevi namješteni i da ne predstavljaju jasnu sliku javne uprave u Crnoj Gori. MJU takođe planira da unakrsno provjeri podatke dobijene preko upitnika sa drugim registrima kao što su registar Poreske uprave i Registar zarada Ministarstva finansija. U vrijeme evaluacije, MJU je započelo proces razvoja softvera za interoperabilnost sa Poreskom upravom uz podršku UNDP, što će omogućiti komparativnu analizu podataka o zaposlenima u LS.

Sa druge strane, Plan optimizacije predvidio je striktnije mjere za kontrolu novog zapošljavanja u javnoj upravi, sa više fokusiranja na obezbjeđivanje donošenja planova zapošljavanja, koje priprema svaka predmetna institucija u procesu planiranja budžeta. Ovo je istaknuto kao pozitivna mjera Vlade i u dokumentima i u intervjuima sa zainteresovanim stranama pošto vodi ka boljem planiranju zapošljavanja ali i sprječava praksu ad hoc i nepredviđenog zapošljavanja u institucijama. Ovo je uglavnom zbog činjenice da, u slučajevima kada institucija ima potrebu novog zapošljavanja tokom date godine, ona mora da podnese zahtjev kabinetu premijera koji onda razmatra te zahtjeve i odobrava/odbija ih na osnovu datog obrazloženja. U intervjuima sa zainteresovanim stranama naglašeno je da je takva mjera preventivne prirode, pošto institucije oklijevaju da traže novo zapošljavanje osim ako je to apsolutno neophodno i opravdano. Podaci iz 2019. godine (vidi okvir) pokazuju povećanje broja zaposlenih na centralnom nivou, ali smanjenje na lokalnom nivou, što je pokazatelj spore promjene u smislu smanjenja zaposlenosti. Međutim, glavni izazov je to što se stvarna veličina javne uprave možda u stvari povećava, kao što je primijećeno u analizi dokumentacije i intervjuima, zbog tekućeg zapošljavanja korišćenjem kratkoročnih ugovora (privremeni i povremeni ugovori) i ugovorima o djelu[[75]](#footnote-75). Ovom evaluacijom utvrđeno je da takva praksa predstavlja višestruke rizike po javnu upravu, kao što su de facto povećanje stvarnog broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou na kratki i srednji rok, ali i nedostatak socijalnog osiguranja za one zaposlene koji ispunjavaju različite uloge unutar institucije, i razni drugi srodni izazovi.

Druga mjera koja je preduzeta u okviru napora za sprovođenje optimizacije bila je produženje moratorijuma na zapošljavanje do 31. decembra 2020. godine, kao i javni poziv za sporazumni raskid javnog odnosa uz otpremnine zaposlenima u svim organima centralnog i lokalnog nivoa, po Odluci o otpremninama u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa u javnom sektoru. Ova odluka je na snazi do 31. decembra 2020. godine i daje mogućnost zaposlenima da do ovog datuma podnesu zahtjev za sporazumni raskid radnog odnosa uz otpremninu. Ova taktika obuhvata posebne mjere koje onemogućavaju zaposlenima sa kojima je sporazumno raskinut radni odnos da se ponovo zaposle u javnom sektoru po Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, iako su isplate otpremnina uvedene od strane crnogorske Vlade kao pozitivno rješenje, prema komentarima SIGMA ova mjera neće donijeti održive posljedice, već može predstavljati ogromno opterećenje za državni budžet i stoga je treba izbjeći[[76]](#footnote-76). Takođe, u komentarima SIGMA o mjerama uključenim u „Predlog optimizacije javne uprave“ konstatovano je da uvođenje plana zapošljavanja i plana obuke na lokalnom i državnom nivou nije djelotvorno u smislu optimizacije zbog nedostatka koordinacije, što se već pokazalo da je razlog neuspjeha planova zapošljavanja i obuke na centralnom nivou, već i odsustva jasnih godišnjih ciljeva smanjenja ili ciljeva transfera što bi sve zajedno samo povećalo radno opterećenje zaposlenih i birokratiju.[[77]](#footnote-77)

**Problemi optimizacije imaju svoje posljedice na lokalnom nivou**. U čitavoj javnoj upravi, postoje kašnjenja u usvajanju novih akata o sistematizaciji, što je imalo svoje posljedice u smislu kašnjenja u usvajanju kadrovskih planova u svim jedinicama lokalne samouprave.[[78]](#footnote-78) Evaluacijom je utvrđeno da čak i opštine koje su uspjele da usvoje nove akte o sistematizaciji nijesu smanjile broj sistematizovanih mjesta u zahtijevanom iznosu od 10-30% u poređenju sa posljednjim aktom o sistematizaciji. Došlo je do drugih kašnjenja u smislu usvajanja Priručnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave, što je dovelo do kasnog usvajanja Kadrovskog plana za organe državne uprave i Vladinih službi.[[79]](#footnote-79)

**Razvoj i koordinacija javnih politika**

Nalaz 10. Najznačajniji doprinos strategiji PAR bio je u smislu jačanja sistema za planiranje, koordinaciju i monitoring implementacije vladinih politika. Uspostavljeni okviri, pristupi i metodologije prepoznati su po svom kvalitetu i korisnosti, što je dovelo do unaprijeđene prakse izrade politike i boljeg kvaliteta dokumenata o politici. Međutim, ovi rezultati su krhki pošto nijesu dovoljno ukorijenjeni u smislu svoje institucionalizacije, pošto se i dalje upravljaju po projektima koji se finansiraju spolja a ne od same javne uprave (*JC2.10 i JC2.11)*.

Crna Gora je obavila značajan posao na razvoju i koordinaciji javnih politika, pošto je tokom izvještajnog perioda 2016-2019 uspjela da uspostavi sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i monitoringa implementacije vladinih politika. Najznačajniji napori u ovom pravcu obuhvataju uspostavljanje i implementaciju tri mehanizma strateškog planiranja: pripremu mišljenja u skladu sa Uredbom o izradi strateških dokumenata, Mrežu državnih službenika za strategijsko planiranje kojom predsjedava Generalni sekretarijat Vlade,Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje. Svaki od ova tri mehanizma pokazao je opipljive rezultate. Na primjer, kada je riječ o mehanizmu koji se fokusira na pripremu mišljenja, do jula 2019. godine, Generalni sekretarijat Vlade pripremio je i dostavio ministarstvima 114 mišljenja o strateškim dokumentima (analizirano 41), kao i izvještaje o implementaciji strateških dokumenata (analizirana 43).[[80]](#footnote-80) Pozitivan trend je nastavljen a do kraja godine bilo je još mišljenja (što sada čini 174 mišljenja ukupno za 2019. godinu) i izvještaja (72 ukupno).[[81]](#footnote-81) Štaviše, u pregledu dokumentacije i intervjuima sa zainteresovanim stranama konstatovano je primjetno poboljšanje kvaliteta strateških dokumenata Sekretarijata, što je utvrđeno kroz povećanje usklađenosti sa strateškim okvirom sa 11% na 47%, povećanje usklađenosti sa evropskim standardima pristupanja sa 22% na 42%, i usklađenosti sa Uredbom sa 16% na 46% u 2019. godini.[[82]](#footnote-82)

Još jedan važan napredak postignut je u smislu sistematizacije strateških dokumenata, što je omogućeno koherentnijim procesom planiranja. Podaci pokazuju da je na kraju 2019. godine bilo 97 sektorskih strategija u poređenju sa 118 u 2018. godini. Prema komparativnim podacima koji su prikupljeni u procesu evaluacije, ovim smanjenjem prvi put je zabilježeno da je broj strategija pao ispod 100, a od strane ključnih pružalaca informacija ono je pomenuto kao ključni indikator poboljšanja u oblasti razvoja i koordinacije javnih politika. Zainteresovane strane koje su intervjuisane unutar okvira ove evaluacije konstatovale su da je broj strategija i dalje visok, što predstavlja izazov za punu sistematizaciju i koherentnost napora, ali nije bilo saglasnosti da će smanjenje biti inkrementalno kada isteknu postojeće strategije koje, u mnogim slučajevima, neće biti obnovljene, već napori mogu biti integrisani u odgovarajuće sektorske strategije koje su više krovne.

Mreža državnih službenika za strategijsko planiranje još je jedan mehanizam, koji pomaže usklađivanje nivoa razumijevanja napora i pravaca strateškog planiranja. Prema analizi dokumentacije, Mreža prati teme kao što su: Implementacija Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja primjene strateških dokumenata i prateće Metodologije; Afirmacija značaja izrade javnih politika na osnovu podataka; Poboljšanje sistema indikatora i usklađivanje različitih procesa planiranja u Crnoj Gori.[[83]](#footnote-83) Na kraju, Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje okončan je prvom generacijom polaznika (njih 30) koji su prošli program. Postoji plan da se počne još jedan krug programa u narednom periodu. Međutim, ovom evaluacijom, osim slučajnih zapisa, nijesu se mogli utvrditi triangulisani dokazi o korisnosti programa i načinima na koji će polaznici primijeniti svoje znanje na svojim radnim mjestima zbog ograničenja u vremenu i resursima u smislu kontaktiranja širih grupa putem anketa.

**Korišćenje Procjene uticaja propisa (RIA) kao alata je dosljednije, ali je kvalitet RIA u većini slučajeva i dalje nizak**. U okviru napora da se ojača strateško planiranje, vlada se takođe pripremila za integraciju procjene uticaja propisa (RIA) kao alata. Podaci prikupljeni kroz analizu dokumentacije i intervjue sa zainteresovanim stranama ukazuju na to da je RIA analiza uspostavljena i sprovedena širom organa javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou. RIA je i dalje u početnoj fazi u smislu svog kvaliteta analize različitih ex ante perspektiva, kao što su naglasile intervjuisane zainteresovane strane, iako postoje neki pojedinačni izuzeci. Jedna od slabosti analiza uticaja propisa je to što se obično pripremaju na kraju izrade propisa, što znači neposredno prije podnošenja Vladi, što nije od pomoći, jer je do tada o većini oblasti intervencije odlučeno, a zainteresovane strane ne smatraju da je važno da se promijene zbog nalaza RIA. Drugu prepreku predstavlja nedostatak kvalitetnih podataka, kao u slučaju identifikovanja potencijalnih troškova za građane i privredu koji bi nastali kao rezultat primjene propisa ili propuštanja prilike da se procijene administrativna opterećenja i poslovne barijere kao i izazovi analize uticaja propisa na privredu i građane. Da bi se prevazišli ovi izazovi, implementirane su obimne obuke uz podršku donatora tokom perioda 2017-2019.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa obavezu sprovođenja RIA analiza propisa na lokalnom nivou. Zbog izazova u proizvodnji kvalitetnih RIA, Ministarstvo finansija u saradnji sa UNDP i Zajednicom opština organizovalo je obuke za pripremu Izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa (RIA) i primjeni modela standardnih troškova za predstavnike opština u 2019. godini. Intervjuisane zainteresovane strane koje slijede rad RIA na lokalnom nivou konstatovale su da su takve obuke dobro primljene od strane predstavnika LS koji su učestvovali u obuci, uprkos činjenici da je postojao ogroman pad (od oko 50%) u posjećenosti prve i druge obuke (sa 60 učesnika – predstavnika lokalne samouprave na prvoj obuci na 33 u drugoj, uprkos činjenici da je obuka bila obavezna).[[84]](#footnote-84) Generalno, dostupni podaci pokazuju da je procenat zakona koji su predloženi Skupštini od strane Vlade uz potpunu RIA bio 86,65% u 2017. godini, što je istovremeno bila polazna vrijednost, u 2018. godini to je bilo na 89,5% dok je u 2019. godini došlo do blagog negativnog trenda – 89%.[[85]](#footnote-85) Postavljeni cilj za 2020. godinu, kada strategija ističe, je 100%. Na osnovu komparativnih podataka, može se zaključiti da je napredak veoma dobar, iako je evaluacijom utvrđeno da suštinska pitanja i dalje ostaju u smislu kvaliteta RIA koje se podnose vladi. Naročito je evaluacijom utvrđena značajna slabost kada je riječ o činjenici da mnoga relevantna ministarstva nisu sposobna da definišu troškove koji proističu iz primjene propisa, što bi pomoglo da se opravda njihovo uvođenje. Institucije radije podnose samo grubu procjenu troškova administrativnih opterećenja i biznis barijera.[[86]](#footnote-86)

E**valuacijom je utvrđen pozitivan napredak u smislu dugoročnijeg planiranja Vlade.** Metodologija za srednjoročno planiranje rada ministarstava predviđa kao jedan od svojih glavnih ciljeva poboljšanje kvaliteta izvještavanja i djelotvoran monitoring, što implicira uvođenje indikatora uspješnosti radi praćenja napretka ka ispunjavanju ciljeva na nivou Vlade i pojedinačnih ministarstava. U skladu sa ovom posvećenošću, prema metodologiji srednjoročnog planiranja rada ministarstava, neki strateški dokumenti uključuju indikatore. U okviru ukupnog napretka načina na koji Vlada definiše i razrađuje svoje prioritete na kratki i srednji rok, Vlada je usvojila srednjoročni program rada Vlade za period 2018-2020, koji se smatra važnom prekretnicom u uvođenju planiranja na duži rok, što je u skladu i sa jačanjem strateške koherentnosti. Programom je pripremljen teren za uvođenje Srednjoročnog plana rada ministarstava, uz definisanu metodologiju, da pomogne ovom procesu. U vrijeme evaluacije, metodologija je testirana na uzorku od tri pilot ministarstva (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo održivog razvoja i turizma). Ova ministarstva rade na izradi sopstvenog srednjoročnog programa rada po novoj metodologiji, a u intervjuima sa predstavnicima Generalnog sekretarijata, Ministarstva finansija i Ministarstva javne uprave konstatovano je da će naučene lekcije iz takvih pilot projekata biti od kritičnog značaja za uvođenje takvih mehanizama u čitavoj Vladi.

Do sada, Vladin srednjoročni program rada i strategije ministarstava obuhvataju operativne posebne ciljeve sa indikatorima uspješnosti. Revizija generalnih pristupa planiranju i upravljanju na osnovu rezultata pokazuje da je u 2019. godini samo 17,6% ministarstava (uključujući i tri prethodno pomenuta ministarstva u pilot projektu srednjoročnih planova rada) obuhvatilo indikatore i ciljeve. To se već čini kao napredak u poređenju sa prethodnim godinama implementacije RJU, pošto u prethodnim godinama nijedno ministarstvo nije imalo snažne RMB. Uzimajući u obzir činjenicu da je ciljna vrijednost strategije RJU u ovom smislu da 90% ministarstava imaju integrisan takav pristup, evaluacijom je utvrđeno da je ovo oblast u kojoj strategija neće biti uspješna. Što se tiče ključnih mjera sa indikatorima uspješnosti za tri (3) godine, samo ih Vladin srednjoročni program rada sadrži, dok strategije ministarstava obuhvataju indikatore rezultata za ključne aktivnosti na godišnjem nivou. Vrijednosti indikatora uspješnosti se razvijaju jednom godišnje za godišnji izvještaj, osim ako postoji potreba da se češće ažuriraju.

**Strategija i, u opštijem smislu, mjere Vlade da se osigura učešće građana u procesu donošenja odluka bili su djelotvorni i doprinijeli su većoj transparentnosti procesa donošenja odluka**. Regulatorni okvir za javne konsultacije u izradi i primjeni javnih politika uspostavljen je kroz *Uredbu o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona* i *Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija*, koji su u početku predstavljeni kao dva dokumenta a kasnije konsolidovani u jedan. Uredba uvodi uslove za sprovođenje efikasnih javnih rasprava u postupku izrade propisa, drugih akata, strateških i planskih dokumenata i uopšte procesa konsultacije i saradnje. U 2019. godini, Savjet za saradnju sa NVO usvojio je novu metodologiju saradnje, a MJU je pripremila Izvještaj o primjeni Uredbe o učešću predstavnika NVO u radnim tijelima organa javne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija. Prema referentnom izvještaju, u 2018. godini bilo je 48 javnih poziva za izbor predstavnika NVO u radne grupe državne administracije i druga radna tijela, za koje je 30 kandidata imalo odgovarajuće kvalifikacije a od čega je 23 uključeno u radne grupe.[[87]](#footnote-87) Sedam ministarstava objavilo je listu zakona za koje su predviđene javne konsultacije, tako da je objavljeno 67 javnih poziva za javne konsultacije, od čega su prijavljena 34 izvještaja o sprovedenim raspravama.[[88]](#footnote-88) Štaviše, podijeljeno je 48 javnih poziva za učešće u javnoj raspravi, a 43 izvještaja o sprovedenim javnim raspravama je podijeljeno.[[89]](#footnote-89)

**Evaluacijom su utvrđeni doprinosi raspravama i učešću u vidu onlajn mehanizama koji su uspostavljeni u okviru strategije**. Sistem e-participacije poboljšan je u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa javne uprave i Uredbom o sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija. Vlada je takođe uspostavila mehanizme e-konsultacija i druge alate, dok su nacrti zakonodavstva i druge povezane informacije o javnim raspravama i drugim aktivnostima dijeljene na veb stranicama institucija. Pored toga, projekti „eParticipacija“, „ePeticija“ i Portal otvorenih podataka pokrenuti su sa opštim ciljem jačanja transparentnosti javne uprave. MJU je uložila u kampanje da podigne korišćenje alata za konsultaciju, kao što je tekući javni konkurs pod nazivom „eDemokratija – učestvuj, predloži, promijeni“, čiji je cilj finansiranje projekata i programa NVO iznosom od 93.988,11 eura, u nadi da će se povećati nivo informisanosti, razumijevanja i korišćenja eParticipacije u kreiranju javnih politika.[[90]](#footnote-90) Međutim, analiza dokumentacije i intervjui sa zainteresovanim stranama pokazali su da, uprkos naporima ministarstava da objave pozive, obavijeste javnost o konsultacijama o izradi zakonodavstva i kreiranju politike, ili da organizuju javna rasprave i druge obavezne javne pozive, sistem eParticipacije nije iskorišćen onoliko koliko je mogao biti. Izvještaj o napretku za 2019. godinu pokazao je da portal eParticipacije nije dovoljno korišćen, pri čemu je podnešen samo jedan komentar tokom čitave 2019. godine[[91]](#footnote-91). Iako je Crna Gora od 2017. godine od 2018. godine uspjela da ostvari pozitivan trend kada je riječ o procentu propisa koji su predmet javne rasprave, jer je povećan sa 41,5% u 2017. godini na 64,8% u 2018. godini, ovaj trend je pao u 2019. godini, kada su sprovedene konsultacije za 57% propisa.[[92]](#footnote-92) Ovaj trend je zabrinjavajući i Vlada je trebalo da više uloži i obezbijedi da se javne rasprave sprovode u skladu sa regulatornim okvirom. Sa druge strane, zainteresovane strane pominju izazove u motivisanju građana i organizacija civilnog društva i aktivnom korišćenju mehanizama konsultacija, pošto u većini slučajeva kada se primijene mehanizmi konsultacije, institucije ne dobiju input ili dobiju input koji često nije mnogo vrijedan.

**Monitoring i izvještavanje o strategijama, programima i akcionim planovima varira u kvalitetu i analizi ishoda i uticaja mjera**. Vlada je ustanovila Portal evropskih integracija koji sadrži Modul za monitoring strateških dokumenata, trenutno u fazi testiranja. Međutim, analiza uzorka izvještaja o strategijama, uključujući izvještaje o implementaciji strategije RJU, pokazuje velike varijacije u smislu kvaliteta izvještavanja i pristupa. Izvještaji o implementaciji strategije RJU pokazuju i procijenjeni su i od intervjuisanih zainteresovanih strana da su veoma dobrog kvaliteta (*Vidi Nalaz 11 u nastavku*).

**EQ 3. Do kojih je neočekivanih pozitivnih i negativnih (ako ih ima) promjena došlo, uključujući one koje se odnose na međuresurska pitanja, za svih šest Ciljeva**[[93]](#footnote-93) **definisanih u strategiji RJU 2016-2020?**

U vrijeme kreiranja strategije, Ministarstvo unutrašnjih poslova vodilo je proces razmatranja i razmišljanja o oblastima u koje bi Vlada trebalo da uloži za jačanje potencijala crnogorske javne uprave. Kada je strategija bila utvrđena i počelo se sa implementacijom, Vlada je usvojila odluku da formira posebno Ministarstvo javne uprave koje će biti zaduženo da vodi implementaciju strategije. Intervjui sa zainteresovanim stranama i prošla evidencija o strukturi zaposlenih u ministarstvu ukazuju na to da je gotovo čitavo ministarstvo, osim tima iz Direktorata MUP za javnu upravu, bio sastavljeno od profesionalaca koji su radili u različitim sektorima i temama, od čega većina nije nužno imala puno angažmana (ili razumijevanja) RJU. Ipak, **ministarstvo je brzo i profesionalno stalo na noge, što, prema intervjuima sa zainteresovanim stranama, nije bilo očekivano jer je većina eksternih zainteresovanih strana sumnjalo u kapacitet ministarstva da sprovede implementaciju strategije u tako kratkom roku. Posvećenost Ministarstva i ulaganje u brzo učenje o onome što treba da se uradi je dodatna vrijednost procesu implementacije strategije.**

Sa druge strane, kao što je ukazala većina intervjuisanih zainteresovanih strana iz vlasti, NVO, međunarodnih aktera, iako ne toliko neočekivano, proces optimizacije nije bio efikasan niti djelotvoran i donio je dosta problema u nacionalnoj i lokalnoj vlasti. Međutim, zbog problema koji su opisani u prethodnim poglavljima, na neki način, takav ishod je bio očekivan, po mišljenju evaluatora, zbog činjenice da je niz kontekstualnih izazova (osjetljivost optimizacije, nedostatak jasnog puta za ostvarenje rezultata, itd.) uticao na proces..

Drugi neočekivani negativni rezultat konstatovan je u implementaciji Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Zakonodavni okvir generalno je veoma dobar i obezbjeđuje primjenu važnih principa upravljanja. Međutim, njegova implementacija dobila je veoma negativan obrt i dovela do značajnih izazova (npr. u smislu zloupotrebe odredaba Zakona i trošenja budžeta na naknade i sudske troškove, itd.) i smanjenje povjerenja civilnog društva i javnosti u istinsku težnju javne uprave da se otvori i bude transparentnija.

Mehanizmi konsultacije sa civilnim društvom i građanima ojačani su u čitavom periodu implementacije Strategije RJU i obezbjeđuju niz načina i kanala za zainteresovane strane da komentarišu i doprinesu poboljšanju regulatornog i strateškog okvira. Međutim, uprkos dostupnosti raznih mehanizama, učešće je veoma nisko i to je pomenuto kao neočekivani negativni rezultat.

**EQ 4. U oblastima gdje je djelotvornost bila visoka, koje mjere zainteresovanih strana su najviše doprinijele visokoj djelotvornosti (pokretačke snage/faktori uspješnosti)? U oblastima gdje je djelotvornost bila niska, koje mjere zainteresovanih strana objašnjavaju nedostatak progresa (ograničavajuće sile)? Da li su ciljevi dva AP strategije RJU ostvareni na vrijeme, šta su bili glavni faktori i uzroci koji su uticali na eventualno kašnjenje, i kako su oni riješeni?**

Ovaj odjeljak predstavlja i daje pregled doprinosećih i ometajućih faktora kao što je identifikovano kroz reviziju dokumentacije i proisteklo iz razgovora sa ključnim davaocima informacija.

**Doprinoseći faktori**

**Utvrđeno je da je jedan od ključnih motora reforme politička posvećenost reformi javne uprave najviših kreatora politike u zemlji**. U intervjuima sa zainteresovanim stranama u sklopu ove evaluacije, konstatovano je da je snažan motor isporuke rezultata bila politička, iako povremeno samo deklarativna, podrška RJU na najvišem nivou, kao što je kabinet premijera. Posvećenost reformama pokazana je u spremnosti da se formira posebno ministarstvo da predvodi reformu, ali i da se usvoji niz regulatornih dokumenata da se ojača normativni okvir kao osnova za reformu.

**Strateško pozicioniranje MJU i njegovo brzo uvođenje u preuzimanje vođenja reformi bilo je motor**. Utvrđeni su dokazi strateškog pozicioniranja MJU i njegove brze pripreme i spremnosti da preuzme implementaciju strategije. Evaluacijom je utvrđeno da je u čitavoj javnoj upravi, Ministarstvo viđeno kao pozitivan i partner koji ima znanje, koji je otvoren za učenje i prilagođavanje svojih mjera da bi se obezbijedila nesmetana implementacija aktivnosti. Osim toga, zainteresovane strane iz raznih sektora, uključujući međunarodne partnere i one iz civilnog društva, konstatovale su da su timovi MJU otvoreni za inpute i predloge i da su generalno dobar primjer principa otvorene Vlade. Naročito je konstatovan kvalitet podataka o monitoringu, a posebno izvještaja o implementaciji strategije, kao i građenje odnosa sa raznim domaćim i međunarodnim partnerima. Ministarstvo stalno ulaže u partnerstva širom spektra sektora i ulaže napore da djelotvorno iskoristi svoju stratešku poziciju. Ove mjere pomažu da se iskoriste politička prilike za unapređenje reforme, kao podrška djelotvornosti javne uprave.

**Podrška EU, a posebno SBS i komplementarne mjere, smatraju se kritičnim motorima reforme**. SBS i politički dijalog (npr. Posebna radna grupa za RJU) predstavljaju snažnu političku priliku da reforme maksimalno iskoriste svoj potencijal kada je riječ o inovacijama i postizanju rezultata, čak i u slučajevima osjetljivih oblasti reforme. MJU i EU stupili su u partnerstvo sa UNDP, koji ima snažnu pozadinu i međunarodnu ekspertizu u dobrom upravljanju i reformi javne uprave. Analizom dokumentacije, a posebno u intervjuima sa zainteresovanim stranama, ukazano je na to da je u projektima tehničke pomoći, koje je implementirao UNDP, angažovana snažna tehnička ekspertiza sa plejadom spoljnih domaćih i međunarodnih eksperata i savjetnika. Intervjuisane zainteresovane strane pohvalile su ekspertizu UNDP, tehnički kapacitet i blagovremenost podrške, kao i mehanizme upravljanja i administriranja sa fleksibilnim pristupom koji odgovara na rastuće potrebe nacionalnih partnera. Ovo je vrednovano kao motor djelotvornosti od strane intervjuisanih zainteresovanih strana.

**Podrška i savjeti SIGMA bili su kritični motor i prijatelj reformskih partnera**. Sve zainteresovane strane saglasne su da je uloga SIGMA u fazama kreiranja i implementacije reforme bila uloga ključnog prijatelja koji pruža konstruktivne savjete i input za reformske korake i mjere.

**Udruživanje napora sa drugim donatorima doprinosi koherentnosti, djelotvornosti i dodatoj vrijednosti donatorske pomoći.** Pored EU, drugi donatori poput Norveške i UK ali i Svjetske banke i MMF, aktivno su podržali proces reformi. Takve intervencije podrške bile su dobro usklađene i koherentne, uz staranje da se izbjegnu preklapanja. Uloga MJU u obezbjeđivanju ukupne koherentnosti u ovom smislu takođe je konstatovana ovom evaluacijom. Koherentnost podrške donatora bila je korisna u smislu djelotvornosti podrške, jer se takvim pristupom maksimalno iskorištava potencijal i opseg podrške korisničkoj vladi. Takva podrška takođe donosi povećan politički efekat poluge koji se pokazao od ključnog značaja, naročito pri iniciranju nekih bolnijih reformi (npr. optimizacije). Evaluacijom je utvrđeno da je u svim ovim projektima **saradnja donatora bila dobra** i da je obuhvatila jasnu podjelu zadataka između partnera, sa zajedničkom vizijom o tome gdje projekti treba da idu i posvećenošću rezultatima svih partnera.

**Snažan zahtjev za reformom javne uprave je njen motor**. Analiza dokumentacije i intervjui sa zainteresovanim stranama konstatovali su snažan zamah za reforme javne uprave, kao što to zahtijevaju akteri civilnog društva i građani. Strategijom je pružen blagovremen odgovor na ovaj zamah, ulaganjem u podršku svim zainteresovanim stranama u javnoj upravi u pravcu ostvarivanja reformskih prioriteta ili ublažavanju negativnih posljedica na korist opšteg demokratskog procesa.

**Ometajući faktori**

**T Strateški okvir je preambiciozan, naročito u nekim sektorima, a u oblasti polaznih vrijednosti optimizacije nije bio jasan [[94]](#footnote-94), dok su u nekim slučajevima kapaciteti ljudskih resursa za apsorbovanje i/ili implementaciju reformskih intervencija bili ispod optimalnih**. Evaluacijom su utvrđene određene slabosti u utvrđivanju razrađenog puta promjena intervencija, naročito kada je riječ o komponentama poput optimizacije ili zapošljavanja i karijerne orijentacije po zaslugama. Naročito je u slučaju optimizacije bilo previše fokusiranja na linearna smanjenja, iako bez jasnog okvira o tome kako inputi, autputi i namjeravani ishodi programa dovode do željene promjene u odnosu na polazne vrijednosti koje nedostaju. Osim toga, još jedan konstatovani izazov bilo je odsustvo monitoringa pretpostavki, procjena rizika i strategija ublažavanja za neke pristupe i intervencije, što je stvorilo teškoće u upravljanju implementacijom.

**Kapacitet apsorbcije javne uprave, posebno na lokalnom nivou, da integriše nove mehanizme u svoje strukture bio je ograničen u nekim slučajevima**. Jedinice javne uprave generalno su bile prijemčive na intervencije strateške podrške, ali je najkritičniji ometajući faktor za postizanje rezultata bio nivo kapaciteta u institucijama da se apsorbuju, internalizuju i prihvate intervencije podrške. U nekim slučajevima, nivo kapaciteta zaposlenih u javnoj upravi je ograničen kada je riječ o izradi zakonodavstva, strateškom planiranju ili IT i inovacijama. Ovo će biti kritični faktor u prihvatanju reformskih intervencija i održavanju uspostavljenih finansijskih i tehničkih sistema, a naročito nedostatak IT ekspertize. Evaluacijom je utvrđen određeni nivo zavisnosti i očekivanja da MJU i eksterni partneri (npr. UNDP) pokriju nedostatke u sopstvenim kapacitetima. Ovo je ometajući faktor, naročito kada je riječ o održivosti postignutih rezultata.

**Fluktuacija zaposlenih unutar javne uprave i zamrzavanje zapošljavanja koje dovodi do manjka zaposlenosti** je ozbiljan izazov, naročito zato što neki od sistema još nisu uspostavljeni. Pri fluktuaciji zaposlenih, institucija gubi kapacitete i znanje a procesi se usporavaju. Osim toga, zamrzavanje zapošljavanja ne pomaže u slučajevima u kojima su potrebni nova energija ili različiti kapaciteti da se reformski rezultati prihvate ili održe.

**Postoji prijetnja od zavisnosti od donatora**. Sektorska podrška budžetu EU je glavni finansijski input za reformu. Iako je ovo bio motor reforme, takođe predstavlja prijetnju od zavisnosti od donatora i za prihvatanje rezultata kao svojih. Iako su državnim budžetom obuhvaćeni određeni doprinosi u procesu reforme, **zavisnost od donatora** i dalje je prijetnja punom vlasništvu i ulaganju u održavanje rezultata.

**Nepovjerenje u političku elitu** jedna je od centralnih prepreka reformi. Postoji nivo nepovjerenja i uošte odbojnosti prema političkim elitama, ali posebno prema Vladi i javnoj upravi koja se preliva i na MJU. Pozitivna dostignuća MJU se često odbacuju dok preovladava kritika, što ima dugoročni uticaj na percepciju kredibiliteta reformskog procesa u očima javnosti.

**Stav „teško je promijeniti svijest ljudi“** jedan je od centralnih prepreka reformi. Osnovni preduslov i zahtjev na kojima se temelji RJU je promjena ukorijenjenih pristupa poslu, sistemima i metodama. Mnoge od ovih promjena su bolne, pošto podrazumijevaju promjenu ukupne svijesti i tradicija u svim javnim institucijama. Spremnost na promjenu je odlučujuća u ovom procesu, i treba je njegovati i jačati.

Kada je konkretno riječ o optimizaciji, jedan od konstatovanih ometajućih faktora koji utiče na efikasnu koordinaciju i razmjenu podataka o broju i strukturi zaposlenih koje zahtijeva MJU, bilo je nepodnošenje podataka, čak i nakon slanja urgencija. Organi na nacionalnom i lokalnom nivou skloni su da isporuče brojčane podatke, bez ikakve analitičke procjene, uprkos činjenici da je analiza ključni dio za puno razumijevanje opsega i veličine javne uprave, kao i za procjenu neophodnih koraka.

**EQ 5. U kojoj mjeri su postignuti pristupačnost i kvalitet pružanja usluga? Kako se Crna Gora kotira u smislu (digitalizacije) pružanja usluga u poređenju sa najboljom praksom digitalizacije sistema pružanja usluga u prethodno odabranim zemljama EU (npr. Estonija, Ujedinjeno Kraljevstvo)?**

**Evaluacijom se nisu mogli utvrditi konkretni rezultati komparativne procjene kada je riječ o pozicioniranju Crne Gore u smislu digitalizacije pružanja usluga u poređenju sa najboljom praksom u drugim zemljama EU**. Ipak, analiza Indeksa digitalne ekonomije i društva (DESI) sprovedena je da bi se bolje shvatili evropski standardi. DESI obuhvata 8 pokazatelja digitalnih javnih usluga uz mjerenje na skali rezultata od 0-100, a ne razmatra zemlje van EU, tako da podaci za Crnu Goru kada je riječ o indikatorima, nisu bili dostupni. Vrijednosti ocjena za Evropu predstavljeni su na slikama 2 i 3 ispod.

Slika 3. DESI Indeks rezultat - Evropa (Ocjene 0-100, pri čemu je 100 najviša ocjena) Slika 4. DESI Indeks - procenat dostupnosti podataka

Korisnici eUprave (% internet korisnika koji imaju potrebu da podnesu obrasce)

Otvoreni podaci (% od maksimalne ocjene) 64%, 18%, 43%

Usluge

eZdravlje

(% pojedinaca)

Razmjena

medicinskih

podataka (% ljekara opšte prakse)

eRecepti

(% ljekara

opšte prakse)

Digitalne javne usluge za privredu

Završetak onlajn usluge

Unaprijed popunjeni obrasci

Prema indeksu DESI, zemlje koje bilježe najveće uspjehe kada je riječ o eUpravi su Finska, Švedska, Holandija i Danska sa preko 90% digitalnih korisnika starosti od 16-74 godine koji podnose popunjene formulare javnoj upravi.[[95]](#footnote-95) T Njih dalje slijede Ujedinjeno Kraljevstvo, Luksemburg, Irska, Estonija i Belgija, dok je najgori rezultat utvrđen u Bugarskoj, Rumuniji, Grčkoj i Poljskoj.[[96]](#footnote-96) Kada je riječ o međusobno povezanim registrima, oni su značajni jer obezbjeđuju da korisnici ne moraju da ponovo podnose podatke javnoj upravi, i za većinu zemalja EU oni ne bilježe zadovoljavajući rezultat, ukupno dostižući ocjenu 58 na skali od 0-100.[[97]](#footnote-97) Kada je riječ o kompletiranju onlajn usluge ili koracima unutar jednog postupka javne uprave koji se može obaviti onlajn, EU bilježi rezultat od 87, pri čemu Malta, Portugal, Estonija, Austrija i Litvanija postižu najbolje rezultate.[[98]](#footnote-98)

Sa druge strane, anketa UN koja mjeri poboljšanje razvoja eUprave širom svijeta kroz indeks razvoja eUprave (EGDI) pokazuje da su neke od najrazvijenijih zemalja EU u smislu digitalizacije, kao što su Danska, Finska, Estonija, Belgija, u grupi sa „veoma visokim EGDI“, dok Crna Gora dostiže drugi najviši nivo, „visok EGDI“. Pošto se skala rezultata EGDI sastoji od četiri poena, može se zaključiti da Crna Gora na svjetskoj mapi pripada grupi zemalja sa višim nivoom digitalizacije. Osim toga, crnogorski Indeks onlajn usluga (OSI) koji mjeri nivo pružanja onlajn usluga kao „visok“, isto kao u oblasti e-participacije, iako je u odnosu na ovo posljednje, rang Crne Gore pao sa višeg nivoa u 2018. godini, čime se bilježi određeni stepen regresije u vezi sa ovom uslugom.[[99]](#footnote-99)

## EFIKASNOST I KOHERENTNOST

**EQ 6. Jesu li kapaciteti za koordinaciju i monitoring implementacije strategije RJU i njenih AP bili adekvatni? U kojoj mjeri su institucije zainteresovanih strana kreirale i ugradile u svoje planove i sisteme neophodne povratne informacije i mehanizme monitoringa koji će obezbijediti samoobnavljanje (prilagođavanje) kako bi se ostvarili ciljevi?**

Nalaz 11. Odgovarajući resursi bili su raspoređeni za monitoring i koordinaciju strateških intervencija *(JC6.1, JC6.2)*.

Ministarstvo javne uprave je vodeća institucija, nadležna za koordinaciju implementacije ne samo aktivnosti u okviru strategije 2016-2020, već i ukupne reforme javne uprave. Ministarstvo je generalno zaduženo za veliku većinu projektnih aktivnosti, nakon čega slijede UZK, MF i pojedinačna ministarstva i/ili agencije po dodjelama iz Akcionog plana. Na političkom nivou, Savjet za reformu javne uprave formiran je uz predsjedavanje potpredsjednika Vlade zaduženog za politički sistem, unutrašnju i spoljnu politiku i okuplja predstavnike ključnih institucija za implementaciju reformi kao što su ministar unutrašnjih poslova, ministar finansija, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, ministar za informaciono društvo i telekomunikacije, predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade, predstavnici Zajednice opština i pojedinačnih opština, i predstavnici Uprave za kadrove. Savjet je odgovoran za monitoring i implementaciju Strategije 2016-2020 i njenih Akcionih planova, ali i drugih aktivnosti koje se odnose na reformu javne uprave u Crnoj Gori, kao što su razmatranje nacrta propisa, strateško planiranje i administrativna podrška, itd., dok stručnu i administrativnu podršku pruža MJU. U okviru procesa pristupanja EU, Posebna radna grupa za RJU takođe je formirana i okuplja relevantne Vladine institucije, civilno društvo, predstavnike EU i raspravlja o procesu RJU, izazovima i ostvarenjima. Evaluacijom je utvrđeno da je koordinacija reforme bila prilično djelotvorna, naročito kada se uzme u obzir širok i horizontalan opseg reforme. Neke varijacije postoje u smislu koordinacije, pri čemu su neke oblasti uspješnije (npr. strateško planiranje) a neke nijesu toliko uspješne (npr. optimizacija). Zainteresovane strane u čitavom spektru partnera i sektora (na centralnom i lokalnom nivou, civilnom društvu i razvojnim partnerima) saglasne su da je uloga MJU u koordinaciji bila pozitivna zahvaljujući njegovoj otvorenosti i spremnost da podijeli informacije i uključi aktere u proces koordinacije.

Analiza dostupnih izvještaja o implementaciji RJU strategije pokazuje pozitivan napredak u smislu prezentacije podataka i analiza. U ovim izvještajima ne samo da se navode dostupni podaci o monitoringu, već se ide korak naprijed u njihovom analiziranju unutar kontekstualnog i operativnog okvira, što je dobar pravac, jer pomaže razumijevanju onoga što je preduzeto i sa kojim rezultatima. Intervjuisane zainteresovane strane u čitavom spektru partnera i korisnika strategije saglasni su da je izvještavanje o strategiji RJU dobro i dodaje vrijednost procesu.

**EQ 7. Jesu li finansijski resursi efikasno upotrijebljeni za podršku implementaciji strategije RJU? Da li su oni doveli do poboljšanja indikatora strategije RJU?**

Nalaz 12. Obim resursa koji su raspoređeni za implementaciju strategije RJU i njenih akcionih planova bili su adekvatni u svakom strateškom cilju koji je evaluiran.

Utvrđeni su troškovi strategije RJU, kojima se predviđa da će ukupno procijenjeni troškovi implementacije strategije u periodu od 2016-2020 iznositi 8.666.840,00 eura. Što se tiče troškova, Vlada Crne Gore treba da doprinese sa oko 6,5 miliona eura ukupno (imajući u vidu da sredstva predviđena za aktivnosti državnih organa nijesu predstavljala stalno povećanje budžeta za ovaj iznos, već troškove za implementaciju aktivnosti[[100]](#footnote-100)).

Evaluacijom je utvrđeno da je reforma, nakon svog pokretanja, bila finansirana iz nacionalnog budžeta, uz korišćenje postojećih kapaciteta zaposlenih i uz finansijsku podršku preko tehničke pomoći od DEU, SIGMA, RESPA i UNDP. U 2017. godini, Evropska komisija potpisala je Sporazum o finansiranju sa Vladom Crne Gore, kojim joj je dodijeljene direktna dodatna pomoć od 15 miliona eura, od čega je 12 miliona eura bila direktna budžetska podrška a preostalih 3 miliona eura bilo je namijenjeno tehničkoj pomoći. Od ovog iznosa u decembru 2018. godine samo je 4 miliona eura prebačeno crnogorskoj Vladi, a bilo je dostupno u 2019. godini. Ministarstvo javne uprave imalo je na raspolaganju 1.810.000 eura, od čega je 1.100.169,28 eura iskorišćeno (650.349,10 eura iskorišćeno je za implementaciju aktivnosti MJU a ostatak iznosa prebačen je drugim akterima u skladu sa akcionim planom[[101]](#footnote-101)). Ostali donatori, kao što su Norveška i UK, takođe su imali finansijske doprinose kao i UNDP sa sopstvenim sredstvima. Zainteresovane strane naglašavaju da je SBS bio kritični finansijski doprinos za materijalizaciju rezultata a mnogi ključni davaoci informacija konstatuju da reforma u ovom opsegu ne bi bila moguća bez ovih ulaganja.

## 3.4 UTICAJ

**EQ 8. U kojoj mjeri je opšti cilj strategije RJU ostvaren? Koje stvarne promjene na bolje je strategija postigla za korisnike (administraciju, privredu i građane)?**

Opšti cilj strategije RJU postavljen je kao stvaranje efikasne javne uprave orijentisane ka uslugama, koju karakteriše povećanje povjerenja građana u njenu uspješnost. Uticaj je procijenjen iz perspektive ove definicije. Važno je konstatovati da je, od ukupnih planiranih aktivnosti za realizaciju u sklopu Reforme javne uprave realizovano 75% (114 aktivnosti), 13,6% (20 aktivnosti) djelimično je realizovano, 7,89% (12 aktivnosti) imaju novi, produženi rok za svoju realizaciju a 3,95% (6 aktivnosti) nije realizovano.[[102]](#footnote-102) U odnosu na pripisivanje ovih aktivnosti reformskim ciljevima, malo više od polovine ovih aktivnosti, 52,27% imaju negativan trend, dok 47,73% ide u pozitivnom smjeru.[[103]](#footnote-103)

Nalaz 13. Konstatovan je opšti, određeni nivo poboljšanja u smislu efikasnosti javne uprave i orijentisanosti ka uslugama, naročito kada je riječ o efikasnosti javnih službi i modernizaciji. Sa druge strane, željeni ishodi i uticaji optimizacije nijesu se materijalizovali, tako da transformativni efekat ovih napora nije evidentiran. Međutim, službe javnog sektora i dalje su opterećene glomaznim administrativnim aparatom, i pojedinačnim promjenama unutar sektora *(JC8.1, JC8.2)*.

Dokazi prikupljeni analizama izvora Vlade, EU, međunarodnih agencija, građanskog društva i drugih izvora pokazuju da je određeni kumulativni napredak napravljen u smislu reforme javne uprave sa ranim znacima opšteg poboljšanja efikasnosti i orijentaciji ka uslugama javne uprave. Na primjer, izvještaj o Balkanskom barometru RCC 2019. Pokazuje da Crna Gora stoji najbolje u smislu percepcije efikasnosti javnih službi, pri čemu je 66% ispitanika u anketi sklono je da se saglasi ili je saglasno da su javne službe efikasne (Vidi Sliku 4 u nastavku).

Slika 5. Slika 5 Da li ste saglasni sa sljedećom tvrdnjom: (Region JIE) Administrativne procedure u javnim institucijama su efikasne (svi ispitanici – N=6120, skala od 1-4, dio od ukupnog, %)

JIE

Albanija

Bosna i Hercegovina

Kosovo\*

Crna Gora

Republika Sjeverna Makedonija

Srbija



Potpuno saglasan

Ne znam/odbija da odgovori

Potpuno nesaglasan

Sklon da se ne saglasim

Sklon da se saglasim

*Izvor RCC, Balkanski barometar 2019[[104]](#footnote-104)*

Osim toga, Crna Gora najbolje stoji u poređenju sa drugim zemljama JIE kada je riječ o percepciji blagovremenosti, kompletnosti i razumnim troškovima informacija koje dijeli Vlada, kako je registrovano anketom Barometar 2019. Kao što se može vidjeti iz Slike 5 u nastavku, preko 60% ispitanika prilično pozitivno ocjenjuje blagovremenost procesuiranja zahtjeva za informacijama, kompletnost pruženih informacija i njihovu isplativost[[105]](#footnote-105).

Slika 6. Da li ste saglasni sa sljedećim tvrdnjama? (region JIE) A – Zahtjevi za informacijama u posjedu vladine agencije odobravaju se na blagovremen način; B – Informacije koje pružaju vladina agencija su relevatne i kompletne; C – Zahtjevi za informacijama Vladinoj agenciji odobravaju se uz razumne troškove

****

Potpuno saglasan

Ne znam/odbija da odgovori

Potpuno nesaglasan

Sklon da se ne saglasim

Sklon da se saglasim

Izvor: RCC, Balkanski barometar 2019[[106]](#footnote-106)

Što se tiče povjerenja građana u službe javne uprave na centralnom nivou, prema Izvještaju EU o napretku Crne Gore za 2019. godinu, anketa je pokazala da je došlo do povećanja zadovoljstva, koje je tada bilo na 66% u poređenju sa 42% u 2017. godini.[[107]](#footnote-107) Isto tako, anketa Balkanskog barometra RCC za 2019. godinu pokazala je da je reformski proces na svakom nivou zadovoljavajući, a da su unutar regiona, građani Crne Gore (51%) najzadovoljniji efikasnošću procedura javne uprave.[[108]](#footnote-108) Ukupan rejting različitih indikatora je relativno loše ocijenjen (većinom odmah ispod ocjene 3), međutim, crnogorske brojke su ipak malo bolje od prosjeka JIE, iako se čini da je Kosovo jedina zemlja koja je prošla bolje od Crne Gore (Vidi Sliku 6 u nastavku).

Slika 7. Kako biste stepenovali sljedeća pitanja (svi ispitanici – N=6120, ocjene od 1-5, udio u ukupnom, prosječno)

****

JIE Albanija Bosna i Hercegovina Kosovo Crna Gora Republika Sjeverna Srbija

Makedonija

Vrijeme potrebno za dobijanje informacija iz javnog sektora (podaci koje državni organi imaju, poput dokumenata, registara, evidencija, itd)

Tretman građana u javnom sektoru (policija, zdravstveni sistem, sudstvo, gradovi, itd.)

Vrijeme potrebno za dobijanje javne usluge (policija, zdravstveni sistem, sudstvo, gradovi, itd.)

Cijena javnih usluga (npr. izdavanje ličnih dokumenata, sudski troškovi, itd.)

Izvor: RCC Balkanski barometar 2019[[109]](#footnote-109)

Osim toga, Crna Gora je zauzela 72. mjesto na rang listi Svjetske banke Doing Business, bez promjene u rangiranju između 2018. i 2019. godine., iako je analiza stvarnih indikatora pokazala određeni napredak. Kada je riječ o Indeksu djelotvornosti upravljanja, komparativna analiza godišnjih podataka u periodu 2005-2018 pokazuje veliku fluktuaciju podataka uz veću stabilnost u protekle 3 godine, i ipak određeni pad u 2018. godini kada su obavljena posljednja mjerenja (Vidi Sliku 7 ispod)..

Slika 8. Rangiranje djelotvornosti upravljanja (Svjetska banka)

**Crna Gora – Djelotvornost Vlade**

![A screenshot of a cell phone

Description automatically generated]()

Izvor: GlobacEconomy.com. Svjetska banka

Analiza izvještaja EU o napretku/zemlji tokom perioda implementacije strategije RJU pokazuje prilično skroman progres reformi njene javne uprave. Zaključno sa 2019. godinom ali i kroz većinu prethodnih godina, crnogorska RJU je uglavnom ostvarila određeni napredak, ukupno, dok je u nekoliko aspekata zabilježila dobar napredak. Glavnina napretka konstatovanog u sukcesivnim izvještajima EU o napretku zabilježena je u oblasti inkluzivne politike zasnovane na dokazima i razvoja zakonodavstva i učešća javnosti u procesu donošenja odluka, posebno od uvođenja javnih rasprava za državne strategije (osim nacrta zakona), i pojašnjenja uslova za učešće. U izvještajima su konstatovana određena unapređenja u smislu zapošljavanja po zaslugama, što je rezultat usvajanja Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o lokalnoj samoupravi (zakoni su usvojeni 2017. godine a stupili na snagu u julu 2018. godine), a izvještaj o napretku EU 2018. godine konstatovao je da je cilj ovih zakona bio da se obezbijedi zapošljavanje i otpuštanje po zaslugama na nacionalnom i lokalnom nivou, ali i da se poboljšaju procedure za testiranje sposobnosti i odabir, jačanje transfera napredovanja i ocjenjivanja, organizaciju obuka za menadžere i poboljšanje njihove odgovornosti.[[110]](#footnote-110) Međutim, komparativna analiza izvještaja EU za period 2016-2019 pokazuje ograničen napredak u smislu rezultata u upravljanju ljudskim resursima i generalno PFM, uprkos značajnim uloženim naporima u ovim oblastima (npr. usvajanje prethodno pomenutog zakona).

U intervjuima sa zainteresovanim stranama koji su sprovedeni u okviru ove evaluacije potvrđen je određeni ishod u smislu efikasnosti pružanja javnih usluga, naročito sa uvođenjem nekih e-usluga koje građanima olakšavaju pristup. Napori da se proaktivno dijele podaci na veb stranicama institucija i onlajn takođe se smatraju pozitivnim korakom u ovom pravcu, iako ostaju izazovi u smislu slobodnog pristupa informacijama. Sa druge strane, optimizacija nije bila uspješna zbog niza razloga (o kojima je raspravljeno u prethodnim poglavljima) i zato nije uspjela da dovede do transformativnih rezultata u smislu efikasnosti i djelotvornosti javne uprave. Većina zainteresovanih strana saglasna je da je do sada ulaganje u RJU u okviru ovog ciklusa strategije uglavnom bilo fokusirano na unutrašnje jačanje, što još nije nužno vidljivo običnim građanima. Očekuje se da se njeni efekti i uticaji osjete, kao što su saopštili neki sagovornici, ako se pretpostavke materijalizuju – u sljedećem ciklusu RJU – kada većina ranih uspjeha sa transformativnim potencijalom (kao što su poboljšano strateško planiranje, učešće, e-usluge, jačanje LS) postane operativna.

## 3.5 ODRŽIVOST

**EQ 9. U kojoj mjeri su buduće intervencije RJU održive u smislu finansiranja i u kojoj mjeri su održivi kapaciteti zainteresovanih strana za AP RJU?**

Nalaz 14. Novi/revidirani normativni okviri su održivi i spremni su da pokreću buduću reformu javne uprave (*JC9.1, JC9.2*).

Napori za jačanje regulatornog okvira i opšteg strateškog planiranja koji sistematizuju funkciju javne uprave i njenih operacija bili su djelotvorni i rezultirali su usvajanjem unaprijeđenih propisa, kao što su Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o državnoj upravi, Zakon o upravnom postupku, itd., zajedno sa nizom podzakonskih akata i uredbi. Regulatorni okvir je održiv i spreman je da pomogne kretanju reformi naprijed. Međutim, iako je evaluacijom konstatovana generalna posvećenost reformama, ostaju određene rezerve kada je riječ o implementaciji ovog zakonodavstva radi postizanja njegovog punog potencijala u smislu transformacije javne uprave.

Nalaz 15. Ulaganje u kapacitete institucija u smislu novog znanja, razumijevanja i vještina ali i u kapacitete IT je unaprijeđeno, ali njihova održivost zavisi od niza faktora. (*JC9.1, JC9.2*).

MJU a naročito UZK, kao i druge relevantne institucije, uložile su napore u dijeljenje znanja i izgradnju kapaciteta unutar svojih predmetnih oblasti ekspertize. Takvi napori nadopunjeni su sa SBS, a njenom komplementarnom pomoći zajedno sa drugom donatorskom podrškom. Dokumentacione evidencije i intervjui sa zainteresovanim stranama potvrdili su da su **novo znanje, vještine, pristupi i mehanizmi rada u velikoj mjeri integrisani u rad pojedinačnih institucija**. Međutim, njihova održivost zavisi u velikoj mjeri od institucionalnog sjećanja i dijeljenja znanja unutar institucije, ali i od nivoa mogućnosti zaposlenih u javnoj upravi da primijene novo znanje u svom radu. Neke intervjuisane zainteresovane strane konstatovale su da u nekim slučajevima postoji otpor omogućavanju ljudi sa novim znanjem i vještinama da naprave promjene u njihovim institucijama ali i na višem političkom nivou. Međutim, ove tvrdnje nijesu mogle biti triangulirane podacima iz drugih izvora.

**Podržani sistemi za IT i interoperabilnost koji su modelirani i integrisani u MJU i strukture pojedinačnih institucija i LS su institucionalizovani, ali njihova održivost zavisi od niza faktora na srednji i dugi rok**. Dokazi prikupljeni tokom procesa evaluacije već pokazuju značajna poboljšanja u smislu modernizacije sistema i pristupa, uključujući interoperabilnost. Međutim, kao što su istakle neke zainteresovane strane, održivost zavisi od niza faktora, uključujući ali ne ograničavajući se na finansijske i ljudske resurse u MJU kao i drugim institucijama za održavanje i unapređenje IT sistema i opreme, kao i stabilnost struktura zaposlenih. Zainteresovane strane naglašavaju izazove u nemogućnosti da se plate konkurentne zarade, što rezultira u fluktuaciji kvalitetnog osoblja u IT odjeljenjima. Ovo može negativno pogoditi održivost rezultata na srednji i dugi rok.

**Postoji posvećenost vlade i EU da nastave da finansijski podržavaju RJU i ovo je važan input za reformu** (JC9.1). Drugi razvojni partneri, kao što su UNDP, SIGMA i donatori, takođe podržavaju RJU. Jedan konstatovani izazov je u tome da postoji potencijal za zavisnost od donatora i očekivanje da će se reforma finansijski pokretati izvana. Ovo je izazov koji treba razmotriti i na njega odgovoriti u sljedećem ciklusu strategije.

# Zaključci i preporuke

Sljedeći odjeljci izvještaja predstavljaju setove međuresurskih zaključaka i preporuka koji su proistekli iz nalaza i odgovora na EQ. Svaki zaključak upućuje na poseban set EQ iz kojih je proistekao.

## Zaključci

**Relevantnost**

Zaključak 1. Strategija RJU je ukorijenjena u nacionalnim prioritetima Crne Gore i težnjama ka EU i doprinosi njihovom ispunjavanju. Ostaje kontinuirano relevantna za kontekst i prijemčiva potrebama i ograničenjima javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou.

Strategija RJU kreirana je i implementirana uz bliske konsultacije i partnerstvo sa relevantnim institucijama i jedinicama Vlade i javne uprave, civilnog društva i razvojnih partnera, prvenstveno sa EU. Strategijom RJU se prihvataju težnje Crne Gore ka članstvu u EU i podržavaju zahtjevi Vlade i EU da se ispune osnove reforme demokratskog upravljanja. Kroz sopstvene napore i mjere podrške od svojih partnera, MJU i drugi implementatori strategije katalizovali su relevantne mjere za reformu javne uprave kako bi bila u boljem stanju da efikasno i djelotvorno pruža usluge građanima.

**Dizajn i koherentnost**

Zaključak 2. Strategija RJU široko je distribuirana po različitim sektorima, slijedeći EU i SIGMA stubove Javne uprave. U nekim tematskim oblastima, nedostajalo je jasno definisanje problema, polaznih osnova, strateškog fokusa i dubine, posebno u oblasti optimizacije i ljudskih resursa. Nedostatak polaznih ciljeva, labave definicije i nedovoljna integrisanost programskih intervencija, naročito na polju optimizacije, ograničili su sposobnost MJU i Vlade da djelotvorno postignu svoje namjeravane i planirane ishode (i indikatore).

Strateški ciljevi i strategije intervencije su adekvatno široki i omogućavaju Vladi i MJU da odgovore na zahtjeve reforme i nove potrebe po različitim stubovima Strategije. Strategija je dodatno razrađena i operacionalizovana kroz dva akciona plana za koje su urađeni troškovi i koji obezbjeđuju jasnu definiciju odgovornosti što pomaže uspostavljanju vlasništva i takođe monitoringa autputa i ishoda podrške. Ovaj pristup je vrijedan sa tačke gledišta relevantnosti i doprinosi izgradnji vlasništva od strane zainteresovanih strana i partnera. U smislu dizajna strategije, jedna glavna slabost koja se odnosi na nedostatak definicija nekih termina i oblasti, kao što je definicija onoga šta predstavlja javnu upravu, optimizaciju, informaciju, dovela je do značajnih problema u organizaciji i implementaciji aktivnosti ali i u materijalizaciji rezultata. Pored toga, konstatovani su određeni sektorski silosi u dizajnu i implementaciji aktivnosti (silosi su vidljivi u radu MF i MJU – postoje slabe ili nikakve veze između planiranja i budžetiranja, naročito kada je riječ o kadrovskom planiranju[[111]](#footnote-111), uprkos činjenici da postoje jasne veze između ovih oblasti i da ih zainteresovane strane razumiju), što stvara teškoće u postizanju dubljih sektorskih sinergija i međusektorske integracije pristupa i intervencija. Sa druge strane, postoje pozitivni primjeri saradnje između sektora, na primjer: saradnja između MJU i MF u pripremi i implementaciji pristupa Plana optimizacije procesu sporazumnog raskida radnog odnosa uz plaćene otpremnine u javnom sektoru; Zakon o državnoj administraciji i Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave; Zakon o državnim službenicima i namještenicima, itd.

**Efikasnost**

Zaključak 3. Resursi za implementaciju strategije bili su generalno dovoljni, a koordinacija strategije, monitoring i izvještavanje bili su prilično efikasni. Izvještaji su manje uspješni u pretpostavkama monitoringa i procjeni rizika, što bi pomoglo boljem razumijevanju operativnog okvira u kojem strategija funkcioniše.

Generalno, strategija je implementirana kroz generalno dovoljna finansijska i kadrovska sredstva. MJU je preuzelo implementaciju strategije odmah nakon svog formiranja i uspjelo je da izvede neometan prenos nadležnosti i uvođenje u implementaciju strategije. Finansiranje strategije došlo je iz Vladinog budžeta do 2008. godine, kada je takođe uvedena podrška SBS. Monitoring strategije i koordinacija sprovedeni su djelotvorno, i označili posvećenost implementirajućih institucija reformskom procesu. Konstatovana je jedna slabost u smislu odsustva pretpostavke monitoringa, procjene rizika i strategije ublažavanja za neke pristupe i intervencije (npr. optimatizacija), što je stvorilo teškoće u upravljanju implementacijom. To je potom uticalo na ostvarivanje seta ciljeva i njihovu održivost, naročito u odnosu na optimizaciju. Dok su izvještaji o monitoringu dobrog kvaliteta, MJU je mogla uraditi više na prikupljanju dokaza, i registrovanju i izvještavanju o doprinosu strategije opštem pristupu građana uslugama i njihovo zadovoljstvo. Sprovedene su neke ankete o zadovoljstvu, ali su one fragmentirane i ograničene na jednu ili dvije oblasti strategije. Takva analiza nivoa ishoda/uticaja bila bi od koristi za razumijevanje punog opsega stvarnih dostignuća strategije, po svim stubovima.

**Djelotvornost**

Zaključak 4. Strategija je bila relativno djelotvorna.

U čitavom paketu intervencija koji je predviđen u strategiji RJU 2016-2020 najdjelotvornije je bilo ulaganje u normativni okvir po svim strateškim stubovima. Strategija kao okvir i formiranje posebnog ministarstva zaduženog za njenu implementaciju bili su važni motori djelotvornosti, naročito kada je riječ o normativnom okviru. Normativni okvir, iako predstavlja snažnu i održivu osnovu za dalje napore, nužno ne znači da je do promjena u pristupima i svijesti došlo odmah u nekim slučajevima, kao što je slučaj sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, normativni okvir značio je dodatni teret sistema (u smislu pritužbi i zloupotrebe sistema), suprotstavljajući se istinskim naporima Vlade da obezbijedi veću transparentnost i odgovornost. Ulaganje u institucionalne okvire i kapacitete u čitavoj javnoj upravi takođe je bilo djelotvorno, i donijelo je bolje prepoznavanje, razumijevanje i promjene ukorijenjenih praksi u upravnim postupcima i pružanju usluga, iako su slabosti i dalje vidljive u smislu sistema javne uprave zasnovanog na zaslugama, optimizacije i održavanju i daljem jačanju ostvarenih etapa u pružanju usluga, transparentnosti, participaciji i dijalogu sa građanima. Djelotvornost intervencija za povećanje kvaliteta koordinacije i sistema planiranja politike bila je visoka i zahtijeva dalje ulaganje da bi se održali postignuti rezultati i pristupi koje je postavio sistem.

**Uticaj i održivost**

Zaključak 5. S obzirom na inkrementalnu prirodu reforme javne uprave i kontekstualna ograničenja, dokazi o održivim doprinosima velikim promjenama u smislu efikasnosti i djelotvornosti javne uprave i povjerenju građana ograničeni su u vrijeme ove evaluacije.

Ulaganja u mnoge oblasti reforme javne uprave bila su duboka i obuhvatila su mijenjanje svijesti i načina na koji javna uprava funkcioniše. Strategija je donijela primjetne doprinose izgradnji podsticajnog ambijenta kroz razvoj pravnog i institucionalnog ambijenta za efikasnost i djelotvornost javne uprave. Strateške intervencije rezultirale su jačanjem institucionalnih kapaciteta vladinih agencija, na centralnom i lokalnom nivou, da osnaže svoje funkcionisanje i usluge, ali i građanskog društva i drugih aktera da zahtijevaju informacije i učestvuju u procesima donošenja odluka. Postoje značajni primjeri kada su napori Vlade očigledno poboljšali sisteme i procese (npr. e-usluge, učešće u donošenju odluka, interoperabilnost) i profesionalizam zaposlenih i pružalaca usluga, što sve služi kao osnova za bolju kumulativnu uspješnost javne uprave. Ishodi strateških intervencija bili su, međutim, nejednaki, pošto su često zavisili od raznih nivoa svjesnosti, ljudskih i tehničkih kapaciteta i opšteg otpora promjenama, za realizaciju svog pozitivnog uticaja i transformisanja u dugotrajni uticaj za opšti razvoj zemlje. Ipak, dostupni eksterni izvori pokazuju napredak Crne Gore u smislu percepcije efikasnosti i pristupačnosti, što je dobar znak promjene.

Zaključak 6. Održivost mnogih ostvarenih efekata i koristi i dalje je krhka.

Uloženi su značajni napori u razvoj nacionalnih kapaciteta za vođenje reformi, izradu novih zakona i strategija, kao i upotrebu novih modela, praksi, metodologija i alata. Međutim, dugoročna održivost mnogih intervencija je ugrožena internim i eksternim faktorima, kao što su: fluktuacija zaposlenih u institucijama; česte promjene rukovodstva; slabosti čitavog sistema u upravljanju institucionalnom uspješnošću i mehanizmima monitoringa; i ograničena upotreba novostečenih kompetencija, vještina i znanja.

## 4.2 Preporuke

Ove preporuke proističu iz širokih konsultacija sa ključnim zainteresovanim stranama u čitavom procesu evaluacije, analize dokumentacije, i nalaza i zaključaka ove evaluacije. Evaluator je koristio intervjue da kreira ideje za buduće strateške pravce unutar RJU kako bi se osigurala optimizacija dostupnih resursa u okviru Vladine deklarativne posvećenosti reformama. Preporuke evaluacije dodatno su predstavljene i validirane kroz interaktivne diskusije sa UMJU i EUD. Nalazi, zaključci i preporuke ove evaluacije dalje će distribuirati MJU relevantnim nadležnim ministarstvima kako bi se saglasili o linijama mjera za sljedeću strategiju RJU 2021-2025.

Tabela 2. Preporuke evaluacije

| Br. | Preporuka | Primalac | Vremenski okvir |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | **Novu strategiju treba zasnivati na jasno artikulisanim definicijama osnovnih termina na kojima se temelje strateški pravci. Na osnovu njih, nova strategija treba da obuhvati jasnu Logiku intervencije (i Teoriju promjene) što bi služilo kao osnova za razradu vladinih strategija za ispunjavanje reformskih ciljeva.**  Nalazi i zaključci ove evaluacije ukazuju na slabosti u smislu nedostatka definicija nekih od važnih oblasti intervencija, npr. nedostatak definicije optimizacije; nedostatak definicije javne uprave, njenog obuhvata i veličine; i promjenljiva i donekle nejasna definicija onog što predstavlja informaciju. Preporučuje se da sljedeći ciklus strategije RJU bude zasnovan na jasno propisanoj logici intervencije uz precizno definisanje uobičajenih veza unutar i po svim komponentama strategija i njihovim odgovarajućim privremenim rezultatima (autputima i ishodima) razjašnjavajući kako oni doprinose ukupnim reformskim ciljevima i rezultatima. Ovo će omogućiti poboljšanu isporuku rezultata i takođe omogućiti pomniji monitoring i mjerenje napretka (na nivou autput – ishod). Jasan strateški okvir za angažovanje pomoći će da se spriječi fragmentacija intervencija. | MJU u konsultaciji sa svojm vladom, insitucijama javne uprave, građanskim društvom, EU i drugim donatorima i ključnim pertnerima | 2020 |
| 2 | **Osigurati da se sprovedu polazne osnove a na osnovu njih postavljaju ciljevi, naročito za intervencije u izgradnji kapaciteta i optimizaciji, kroz sprovođenje detaljne procjene polazne osnove za sve prioritetne oblasti strategije.**  Evaluacijom je utvrđeno da nedostatak polaznih vrijednosti, naročito izgradnje kapaciteta i optimizacije, negativno utiče na razumijevanje dosega i uspjeha reforme. Naročito napori na izgradnji kapaciteta u svim temama RJU nemaju snažne polazne osnove (van osnovnog broja učesnika) niti dosljednu analizu ishoda takvih napora. Osim toga, implementacija strategije ne počiva na polaznim vrijednostima u smislu zadovoljstva građana ili generalno zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi ili povratnih informacija o djelotvornosti ili efikasnosti administracije ili usluga.  U pripremi Strategije, zato se snažno preporučuje da se ustanove polazne vrijednosti putem dublje procjene polazne osnove što bi mogla biti posebna aktivnost uz dubinsku analizu kapaciteta, percepcija, kontekstualnih pitanja, itd. Ovaj postupak bi pomogao utvrđivanju jasnih i razumnih ciljeva, što bi rezultiralo adekvatnim okvirom monitoringa i izvještavanja. Ovo bi moglo pomoći vladi da razumije djelotvornost, uticaj i održivost rezultata, ne samo u smislu napora na izgradnji svakog pojedinačnog kapaciteta ili druge vrste intervencije, već i u čitavom sektoru kao cjelini. | MJU | 2020-2021 |
| 3 | **Ulaganje u depolitizaciju i institucionalizaciju sistema zasnovanog na zaslugama unutar javne uprave i dalje su kritični prioriteti i nedovršeni posao za sljedeći ciklus reformi.**  Dokazi prikupljeni u procesu evaluacije pokazuju da ovi standardi, uprkos naporima da se ostvari napredak u smislu depolitizacije i uvođenja sistema na osnovu zasluga, još nijesu ukorijenjeni u crnogorskoj javnoj upravi.  Sljedeći ciklus Strategije trebalo bi da nastavi da stavlja snažan fokus na podršku implementaciji već usvojenih zakonskih rješenja (npr. Zakon o državnim službenicima i namještenicima); izgradnju sistemskog odgovora i posvećenosti promjenama u smislu depolitizacije i uvođenja sistema na osnovu zasluga kroz set definisanih i pomno praćenih intervencija, zasnovanih na jasnoj posvećenosti Vlade. | Vlada Crne Gore | 2020-u toku |
| 4 | **Ulaganje u optimizaciju trebalo bi zasnivati na jasnim definicijama (vidi R1) i na realističnim ciljevima i pristupima intervenciji.**  Optimizacija javne administracije ostaje ključni prioritet Vlade i javne uprave iz perspektive sopstvene efikasnosti i djelotvornosti ali i u pripremama za pristupanje EU. Međutim, pošto optimizacija ne znači nužno linearne rezove u čitavoj upravi, intervencije u ovoj oblasti trebalo bi pažljivo dizajnirati na osnovu procjena sadašnjeg stanja javne uprave. Preporučuje se da se sprovedu procjene potreba (npr. kroz institucionalnu Funkcionalnu analizu), kako bi se na njima zasnivalo postavljanje ciljeva u ovoj oblasti. | Vlada Crne Gore | 2020-u toku |
| 5 | **Nastaviti ulaganje u HRMIS**  Evaluacijom su utvrđeni uporni izazovi u ažuriranju baze podataka zaposlenih u javnoj upravi na čitavom nacionalnom i lokalnom nivou. Baza podataka zaposlenih u javnoj upravi samo je djelimično digitalizovana (za one institucije koje pokriva Zakon o državnim službenicima i namještenicima), što stvara izazove u smislu njenog ažuriranja i obuhvata. U ovom svjetlu, MJU treba da razmotri širenje postojećeg HRMIS da bi se pokrile sve institucije (i povezati ga sa sistemom zarada). Na ovaj način, tačan broj javnih službenika i namještenika bio bi stalno ažuriran i dostupan. Bez ovih podataka, svaki dalji napor na optimizaciji JU imao bi vrlo malo mogućnosti za uspjeh. | MJU | 2020 |
| 6 | **Nastaviti jačanje strukture MJU radi optimizacije isporuke snažnijih, integrisanih rezultata.**  Nalazi evaluacije ukazuju na pozitivnu ulogu MJU kao motora reforme, uprkos činjenici da je ministarstvo formirano tek nakon što se počelo sa implementacijom strategije. Ministarstvo treba da nastavi sa jačanjem svoje institucionalne strukture i svoje koherentnosti kako bi pružilo **pojačan fokus na međusektorske pristupe**, s obzirom na prirodu većine izazova, potreba i prioriteta reforme javne uprave. | MJU | 2020, Sljedeći ciklus reforme |
| 7 | **Nastaviti ulaganje u snažniju promociju rezultata i zagovaranje reforme javne administracije ukupno. Ova oblast intervencije treba da bude integralni dio okvira rezultata Strategije.**  MJU je uložilo značajne napore u vidljivost i promociju strategije (i njenih rezultata). Veb stranica ministarstva je veoma informativna i sadrži obilje podataka iz čitavog sektora, što je pozitivno. Preporučuje se da nastavi da preduzima proaktivne mjere kako bi se promovisali napori i rezultati na rješavanju pitanja nedostatka razumijevanja javnosti (ali u nekim oblastima i civilnog društva) i da se podigne interesovanje za reformu, MJU i njeni partneri treba da ulože u promociju RJU i njenih rezultata. To bi pomoglo da RJU sa ograničenja tehničkih pristupa pređe ka većem ulaganju u promjenu svijesti o tome šta dobra javna uprava znači i šta su njene karakteristike, da se razbiju mitovi i nesporazumi (gdje je potrebno) o njenoj poziciji i svrsi. Pored toga, MJU treba da nastavi da ulaže napore na širenju svojih komunikacionih napora na unutrašnjem planu – targetirajući javne službenike – kako bi se podigla svijest i u potpunosti usvojila reforma. To će pomoći prevazilaženju izazova u otporu promjenama i pomoći će ostvarivanju održivih rezultata. | MJU | Sljedeći ciklus reforme |
| 8 | **Nastaviti napore na prikupljanju inputa i doprinosa građana i organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka.**  Vlada je postigla dosta u smislu otvaranja i angažovanja u dijalogu sa civilnim društvom i građanima. Usvojeni su novi mehanizmi i alati za prikupljanje inputa, komentara i doprinosa, ali se čini da se oni mnogo ne koriste. Jasno je da su ograničene mogućnosti Vlade da privuče komentare, pa dosta odgovornosti za učešće počiva u drugim sektorima.  Vlada bi trebalo da nastavi da ulaže napore i istražuje sredstva kojima može privući doprinose, kroz proaktivnija sredstva kao što su promovisanje alata i aktivni angažman sa civilnim društvom ili građanima po aktuelnim pitanjima u mogućoj mjeri. | Vlada Crne Gore | 2020-u toku |

# Aneks 1. Matrica evaluacije

| Pitanje evaluacije | Kriterijumi ocjene | Indikatori ocjene | Izvor informacija | Data collection methods |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **RELEVANTNOST** | | | | |
| **1. U kojoj mjeri su bili i jesu predviđeni ciljevi strategije RJU i aktivnosti u njenim AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020 i dalje relevantni za prioritetne potrebe, uključujući i međuresorske potrebe i u kojoj mjeri su oni odgovarali kapacitetima implementacije u Crnoj Gori?** | *JC1.1 – Ciljevi strategije RJU i aktivnosti predstavljene u AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020 usklađeni su sa opštim prioritetima zemlje i prioritetima Crne Gore u pristupanju EU* | I1.1.1 – Stepen u kojem su aktivnosti implementirane unutar okvira strategije PAR i njenih AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020 uzele u obzir i povezane su sa politikama i strategijama nacionalnih/lokalnih organa, u raznim reformskim oblastima koje pokrivaju  I1.1.2 - Stepen usklađenosti strategije RJU i aktivnosti predstavljenih u AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020 sa opštim principima EU u ovoj oblasti politike | Programski i izvještajni dokumenti na nivou Strategije, AP i nivou implementirajućih partnera  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Mapiranje stanja i kontekstualana anlaiza  Analiza dokumentacije fokusirana na ključne oblasti rezultata nacionalne strategije;  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| *JC1.2 – Identifikovana su i riješena ograničenja pojedinačnih korisničkih institucija/subjekata (dostupnost, radno opterećenje, trošak mogućnosti)* | I1.2.1 – Postojanje retrospektivno preciznih analiza institucionalne i finansijske izvodljivosti (zaposleni, radno opterećenje) aktivnosti za pojedinačne korisničke institucije/subjekte u strategiji RJU  I1.2.2 – Postojanje upućivanja na dostignuća korisnika tokom prethodne AURUM, i limita i ograničenja sa kojim su se suočili; preduzete korektivne mjere | Programski i izvještajni dokumenti na nivou Strategije, AP i nivou implementirajućih partnera  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Mapiranje stanja i kontekstualana anlaiza  Analiza dokumentacije fokusirana na ključne oblasti rezultata nacionalne strategije;  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| *JC1.3 - Aktivnosti koje su implementirane u okviru strategije RJU i njenih AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020 obezbjeđuju tačne materijale i podršku za korisničke institucije/subjekte da napreduju u sektorskim reformama* | I1.3.1 – Postojanje postupka MJU za utvrđivanje obima potreba, kako bi se ustanovile regionalne i pojedinačne potrebe aktera RJU i korisničkih institucija/subjekata  I1.3.2 – Postojanje individualizovane strategije izgradnje kapaciteta za svakog korisnika ili homogenu grupu korisnika  I1.3.3 – Postojanje diferenciranih materijala i podrške | Programski i izvještajni dokumenti na nivou Strategije, AP i nivou implementirajućih partnera  Minutes/reports of strategic planning and consultation events  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Mapiranje stanja i kontekstualana anlaiza  Analiza dokumentacije fokusirana na ključne oblasti rezultata nacionalne strategije;  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **EFEKTIVNOST** | | | | |
| **2.. U kojoj mjeri je šest Ciljeva[[112]](#footnote-112) Strategije RJU ostvareno? Da li je i koliko dobro svaka intervencija/mjera doprinijela ostvarivanju rezultata?** | **Organizacija i odgovornost u sistemu javne administracije** | | | |
| *JC 2.1 - Aktivnosti strategije RJU doprinijele su napretku u smislu Organizacije i odgovornosti u sistemu javne uprave* | I2.1.1 – Postojanje materijalnih dokaza (primjerci zakona ili propisa, institucionalne promjene...) da su intervencije strategije RJU implementirane unutar okvira strategije doprinijele napretku u oblasti organizacije i odgovornosti sistema javne uprave | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| *JC2.2 – Postoji pojačana kontrola zakonitosti i ekspeditivnosti rada organa javne uprave* | I2.2.1 - Stepen promjena u smislu ekspeditivnosti rada organa javne uprave (kvalitativna procjena)  I2.2.2 – Stepen promjene u smislu dostupnosti relevantnog materijala za podršku (zakona, podzakonskih akata, znanja i iskustva, institucionalnih okvira, itd.) za usvajanje unaprijeđenih praksi od strane korisnika i standarda integracije u EU  I2.2.3 – Stepen promjena u smislu postojanja jednoobraznih pravila za formiranje, upravljanje i nadzor koji se tiču svih organa na državnom nivou | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| ***JC2.3 – Crnogorska javna uprava kreira i jača mehanizme za omogućavanje pristupa slobodnom pristupu informacijama*** | I2.3.1 – Stepen promjene postojećih propisa radi djelotvornog ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama  I2.3.2 Postojanje institucionalizovanih mehanizama za djelotvorno ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama  I2.3.3 Stepen u kome institucije proaktivno objelodanjuju informacija u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| ***JC2.4 - Odgovornost srednjeg menadžerskog nivoa organa crnogorske javne uprave je ojačana*** | I2.4.1 – Stepen promjene unutar ministarstava kada je riječ o formalnom delegiranju odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka na menadžere organizacionih jedinica | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **Pružanje usluga** | | | |
| ***JC 2.5 - Aktivnosti strategije RJU doprinijele su napretku u smislu isporuke usluga*** | I2.5.1 – Postojanje materijalnih dokaza (primjerci zakona ili propisa, institucionalne promjene...) da su intervencije strategije RJU primijenjene unutar okvira strategije doprinijele napretku u oblasti pružanja usluga | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| *JC2.6 - Crnogorska javna uprava pruža kvalitetne, efikasne i djelotvorne administrativne usluge* | I2.6.1 – Stepen zadovoljstva građanina administrativnim/e-uslugama  I2.6.2 - Samoprocjena od strane svake institucije/subjekta stepena promjene u smislu isporuke administrativnih usluga    I2.6.3 - Postojanje interoperabilnih sistema u čitavoj crnogorskoj javnoj upravi koji olakšavaju efikasno pružanje administrativnih usluga  I2.6.4 – Dokaz da Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave sa velikim stepenom iskustva korisnika i zadovoljstva korisnika  I2.6.5 - % povećanja broja elektronskih usluga na portalu eUprava | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima** | | | |
| *JC 2.7 - Aktivnosti strategije RJU doprinijele su napretku u smislu službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima* | I2.7.1 – Postojanje materijalnih dokaza (kopija zakona ili propisa, institucionalne promjene...) da su intervencije strategije RJU primijenjene u okviru strategije doprinijele napretku u oblasti službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| *JC2.8 - Rukovodioci organa i viši menadžment imaju profesionalan kapacitet da upravljaju reformama* | I2.8.1 – Postojanje okvira procjene uspješnosti i kompetencija za rukovodioce organa i osobe koje pripadaju kategoriji višeg menadženta  I2.8.2 – Dokaz korišćenja okvira procjene uspješnosti i kompetencija za rukovodioce organa i osobe koje pripadaju kategoriji višeg menadžmenta  I2.8.3 - Stepen promjena u smislu konkurencije i diskrecionog prava kada se donose odluke o odabiru kandidata  I2.8.4 – Dokaz transparentnosti procesa odabira kandidata. | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| ***JC2.9 – Sistem upravljanja ljudskim resursima vodi optimizaciji kadrovskih planova i mjerljivim indikatorima uspješnosti zaposlenih*** | I2.9.1 – Stepen zadovoljstva zaposlenih  I2.9.2 - Postojanje okvira za procjenu uspješnosti i kompetencija za zaposlene u javnoj upravi  I2.9.2 - Postojanje kadrovskih planova u skladu sa propisima u javnoj upravi | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **Izrada i koordinacija javnih politika** | | | |
| *JC 2.10 - Aktivnosti strategije RJU doprinijele su napretku u smislu izrade i koordinacije javnih politika* | I2.10.1 – Postojanje materijalnih dokaza (kopija zakona ili propisa, institucionalne promjene...) da su intervencije Strategije RJU primijenjene u okviru okvira strategije doprinijele napretku u oblasti razvoja i koordinacije javnih politika | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| *JC2.11.1 - Postoji sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja koordinacije i monitoringa implementacije Vladinih politika* | I2.11.1 -% ministarstava sa godišnjim planovima rada koji daju izričite reference na ciljeve i indikatore  I2.11.2 - Očekivani rezultati uključeni u godišnje planove rada su mjerljivi i upućuju na odgovarajuće SMART indikatore  I2.11.3 - % zakona koji su podvrgnuti RIA  I2.11.4 - % zakona koji su predmet javnih konsultacija  I2.11.5 – Dokaz o mehanizmima konsultacije za konsultacije među zainteresovanim stranama tokom izrade politike | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost** | | | |
| *JC2.12 – Strategijom se djelotvorno upravlja i koordinira* | I2.12.1 – Stepen zadovoljstva angažovanih institucija/subjekata načinom na koji se upravlja i koordinira strategijom | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **3. Do kojih je neočekivanih pozitivnih i negativnih (ako ih ima) promjena došlo, uključujući one koje se odnose na međuresurska pitanja, za svih šest Ciljeva [[113]](#footnote-113) definisanih u strategiji RJU 2016-2020?** | JC3.2 – *Strategija RJU donosi neočekivane rezultate* | I3.2.1 – Primjeri pozitivnih nusprodukata i neočekivanih pozitivnih rezultata  I3.2.2 - Primjeri negativnih promjena koje su se materijalizovale iz implementacije strateških intervencija  I3.2.3 – Stepen primjene preventivnih mjera | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **4. U oblastima gdje je djelotvornost bila visoka, koje mjere zainteresovanih strana su najviše doprinijele visokoj djelotvornosti (pokretačke snage/faktori uspješnosti)? U oblastima gdje je djelotvornost bila niska, koje mjere zainteresovanih strana objašnjavaju nedostatak progresa (ograničavajuće sile)? Jesu li ciljevi dva AP za Strategiju RJU ostvareni na vrijeme, koji su glavni faktori i uzroci koji su uticali na eventualan kašnjenja, i kako su riješeni?** | JC4.1 - *Ograničenja (vrijeme, opterećenost poslom..) su identifikovana i riješena* | I4.1.1 – Postojanje precizne strategije upravljanja rizikom koja je integrisana u Strategiju RJU i njenih odgovarajućih akcionih planova  I4.1.2 – Postojanje retrospektivno preciznih analiza izvodljivosti vremenskog okvira za aktivnosti glavnih aktera kojima je dodijeljena isporuka intervencija unutar strategije RJU (npr. da li su postavljeni vremenski okviri akedvatni za isporuku željenih rezultata?)  I4.1.3 – Postojanje retrospektivno preciznih analiza izvodljivosti vremenskog okvira (zaposleni, radno opterećenje) isporuke intervencija unutar Strategije RJU koje su dodijeljene glavnim akterima  I4.1.4 - Postojanje analize ograničenja koja utiču na ostvarivanje rezultata u procesu optimizacije  I4.1.5 - Stepen kašnjenja u implementaciji i njihovi uzroci  I4.1.6 - Dokazi i primjeri unutrašnjih pokretača ostvarenja rezultata  I4.1.7 - Dokazi i primjeri unutrašnjih ometajućih faktora koji utiču na ostvarenje rezultata  I4.1.8 - Dokazi i primjeri eksternih (kontekstualnih) pokretača ostvarivanja rezultata  I4.1.9 - Dokazi i primjeri eksternih (kontekstualnih) ometajućih faktora | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **5. U kojoj mjeri su postignuti pristupačnost i kvalitet pružanja usluga? Kako se Crna Gora kotira u smislu (digitalizacije) pružanja usluga u poređenju sa najboljom praksom (digitalizacije) sistema pružanja usluga u prethodno odabranim zemljama EU (npr. Estonija, Ujedinjeno Kraljevstvo) u digitalizaciji sistema pružanja usluga?** | *JC 5.1 – Implementacija strategije PAR doprinijela je povećanom kapacitetu JU da isporuči pristupačne i kvalitetne usluge.* | I5.1.1 - % usluga koje se pružaju u vidu e-usluga  I5.1.2 – Stepen zadovoljstva građana uslugama (uključujući e-usluge) | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |
| **EFIKASNOST I KOHERENTNOST** | | | | |
| **6. Jesu li kapaciteti za koordinaciju i monitoring implementacije strategije RJU i njenih AP bili adekvatni? U kojoj mjeri su institucije zainteresovanih strana kreirale i ugradile u svoje planove i sisteme neophodne povratne informacije i mehanizme monitoringa koji će obezbijediti samoobnavljanje (prilagođavanje) kako bi se ostvarili ciljevi?** | *JC6.1 – Obim resursa raspoređenih za monitoring i koordinaciju bio je odgovarajući* | I6.1.1 – Mjera u kojoj su primijenjeni monitoring i drugi mehanizmi kako bi se obezbijedila na njima zasnovana isporuka strateških ciljeva.  I6.1.2 – Mjera u kojoj je izbor modaliteta koordinacije, i njihova kombinacija, dovela do pune koordinacije strategije | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Document review and system analysis focused on the management, monitoring and quality assurance arrangements and responsibilities for the PAR Strategy  Anketa  Intervjui sa ključnim davaocima informacija |
| **7. Jesu li finansijski resursi efikasno upotrijebljeni za podršku implementaciji strategije RJU? Da li su oni doveli do poboljšanja indikatora strategije RJU?** | *JC7.1 - Obim resursa raspoređenih za implementaciju strategije RJU i njenih AP bio je adekvatan u svim strateškim ciljevima koji su evaluirani.* | I7.1.1 - Stepen adekvatnosti budžeta u odnosu na volumen sprovedenih zadataka  I7.1.2 - *Mjera u kojoj su se dogodili napretci ili gubici u efikasnosti.*  I7.1.3 - Stepen u kojem su napretci u efikasnosti doveli do poboljšanja indikatora strategije RJU | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Document review and system analysis focused on the management, monitoring and quality assurance arrangements and responsibilities for the PAR Strategy  Anketa  Intervjui sa ključnim davaocima informacija |
| **UTICAJ** | | | | |
| **8. Jesu li finansijski resursi efikasno upotrijebljeni za podršku implementaciji strategije RJU? Da li su oni doveli do poboljšanja indikatora strategije RJU** | *JC8.1 – Implementacione institucije priznaju da je Strategija bila uticajna u procesu reforme* | I8.1.1 – Samoprocjena od strane implementirajuće institucije uticaja strategije RJU na napredak reformi unutar svakog strateškog cilja  I8.1.2 – Postojanje hronoloških dokaza da su aktivnosti strategije RJU doprinijele napretku u 1) stvaranju efikasne javne uprave orjentisane ka uslugama; 2) JU koju karakteriše povećanje povjerenja građana i njene uspješnosti (Opšti cilj)  I8.1.3 – Postojanje hronoloških dokaza da su aktivnosti strategije RJU doprinijele napretku u usvajanju standarda i prakse EU | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Document review and system analysis focused on the management, monitoring and quality assurance arrangements and responsibilities for the PAR Strategy  Anketa  Intervjui sa ključnim davaocima informacija |
|  | *JC8.2 - Reformski proces bio je djelotvorniji (npr. brži i precizniji u smislu usklađivanja sa principima RJU) za korisničke institucije/subjekte koje aktivnije učestvuju nego za one koje to ne rade* | I8.2.1 – Komparativna analiza ritma procesa reforme  I8.2.2 – Komparativna analiza sadržaja procesa reforme | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Document review and system analysis focused on the management, monitoring and quality assurance arrangements and responsibilities for the PAR Strategy  Anketa  Intervjui sa ključnim davaocima informacija |
| **ODRŽIVOST** | | | | |
| **9. U kojoj mjeri su buduće intervencije RJU održive u smislu finansiranja i u kojoj mjeri su održivi kapaciteti zainteresovanih strana za AP RJU?** | *JC9.1 – Rezultati administrativnih i institucionalnih reformi koje su ostvarile institucije tokom ocjenjivanog perioda su održive* | I9.1.1 - % završenosti procesa reforme (/angažovanosti procesa)  I9.1.2 - % završenog procesa reforme koji se još implementira | Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitčki dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija :   * MJU * Ostali Vladini zvaničnici * Predstavnici agencija i institucija * Razvojni partneri * Predstavnici organizacija civilnog društva   Ispitanici u anketama | Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim priorotetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa |

# Aneks 2. Ključni davaoci informacija

| **Ime** | **Funkcija** | **Institucija** |
| --- | --- | --- |
| Admir Šahmanović | generalni direktor | Direktorat za međunarodnu saradnju |
| Marija Hajduković | Načelnica | Direkcija za upravljanje i praćenje procesa reforme javne uprave, MJU |
| Eleonora Formagnana | Ataše – Programski menadžer za Reformu javne uprave i upravljanje javnim finansijama  Koordinator tininga i TAIEX, SIGMA fokalna tačka | EUD |
| Danijela Nedeljković- Vukčević | Generalna direktorica | Direktorat za državnu upravu, MJU |
| Jadranka Vukčević | Generalna direktorica | Direktorat za lokalnu samoupravu, MJU |
| Svetlana Vuković | Direktorica | Uprava za kadrove |
| Đuro Nikač | pomoćnik direktorice | Uprava za kadrove |
| Jadranka Đurković | pomoćnica direktorice | Uprava za kadrove |
| Branka Lakočević | Predsjednica suda | Upravni sud |
| Vladimir Orović | sekretar Upravnog suda | Upravni sud |
| Saša Šćekić | Pomoćnik Generalnog sekretara | Zajednica opština |
| Jasna Hodzic | Direktorat za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta | Ministarstvo finansija |
| Nina Blecic | Direktorat za centralnu harmonizaciju | Ministarstvo finansija |
| Vera Mijatović | pomoćnica generalnog sekretara Vlade | Generalni sekretarijat Vlade |
| Biljana Božić | Šef Odsjeka za pristup informacijama | Agencija za slobodan pristup informacijama |
| Marko Sosic | Istraživač | Institut Alternativa |
| Zorka Kordić | pomoćnica generalnog sekretara Vlade | Generalni sekretarijat Vlade |
| Marko Mrdak | Zamjenik glavnog pregovarača za poglavlja pravne tekovine | Kancelarija za evropske integracije |
| Dušan Polović | generalni direktor | Direktorat za elektronsku upravu i informatičku bezbjednost, MJU |
| Branislav Todorović | generalni direktor | Direktorat za dobru javnu upravu i djelovanje nevladinih organizacija |
| Biljana Papović | član Savjeta | CDT |
| Jelena Mrdak | Programski menadžer | UNDP |
| Srđan Vujić | Programski menadžer | UNDP |
| Timo Ligi | Viši savjetnik, kreiranje politike, strategija i reforma | SIGMA |

# Aneks 3. Anketni upitnik

**Poštovana gospođo/gospodine,**

Hvala Vam što učestvujete u ovoj evaluaciji strategije RJU za period 2016-2020 i njenih Akcionih planova, a mi se radujemo što ćemo dobiti Vaš input za evaluaciju. Ispunjavanje ove ankete ne bi trebalo da traje duže od pola sata. Učešće u ovoj anketi je potpuno dobrovoljno, i neće uslijediti nikakve posljedice zbog toga. Učesnici se mogu povući u bilo koje vrijeme ili odgovoriti samo na neka pitanja. Rezultati ankete biće prikupljeni i komunicirani tako da se nijedan komentar ne može biti pripisan konkretnim osobama. Sve pružene informacije biće čuvane bezbjedno i ostaće povjerljive, neće biti sačuvana niti praćena nijedna IP adresa, tako da slobodno izrazite Vaše stavove. Ljubazno molimo da ispunite upitnik i vratite ga do 20. marta 2020. godine.

Prije nego što pređete na anketu, želimo da znate da se na posljednoj stranici nalazi dugme "podnesi". Klikom na dugme "podnesi" ankete, saglasili ste se da učestvujete u ovoj anketi.

**Molimo, odaberite instituciju koju predstavljate:**

* **Vladino ministarstvo**
* **Javna ustanova/agencija**
* **Ostalo**

**Pol:**

□ Muški

□ Ženski

**Koje je Vaše radno mjesto?**

□ Rukovodilac visokog nivoa

□ Rukovodilac srednjeg nivoa

□ Ostalo, molimo navedite: \_\_\_\_\_\_

**Koliko godina ste na ovom mjestu?**

* Manje od jedne godine
* Između jedne i dvije godine
* Između tri i pet godina
* Više od pet godina

**Kojoj tematskoj oblasti Strategije RJU Vaša institucija doprinosi:**

* Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave;
  + kontrola zakonitosti i ekspeditivnosti rada organa javne uorave
  + mehanizmi koji omogućavaju slobodan pristup informacijama
  + Jačanje odgovornosti menadžera srednjeg nivoa
* Pružanje usluga
  + E-usluge
  + IT sistemi
  + Interoperabilnost
* Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima;
* Razvoj i koordinacija javnih politika;
* Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost.
* Ostalo, \_\_\_\_\_\_\_\_

RELEVANTNOST

**6. U kojoj mjeri su ciljevi strategije RJU i aktivnosti predviđene u njenim AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020 još relevantni za prioritetne potrebe, uključujući međuresorske potrebe, i u kojoj mjeri oni odgovaraju kapacitetima implementacije u Crnoj Gori?**

1 U velikoj mjeri

2 Iznad prosjeka

3 Oko prosjeka

4 Ne previše

5 Uopšte ne

Komentar \_\_\_\_\_\_

**7. U kojoj mjeri su ciljevi strategije RJU odgovarali implementacionim kapacitetima Vladinih institucija, zaduženih za implementaciju strategije u Crnoj Gori?**

1 U velikoj mjeri

2 Iznad prosjeka

3 Oko prosjeka

4 Ne previše

5 Uopšte ne

Komentar \_\_\_\_\_\_

**8. Po Vašem mišljenju, šta je najvrjednija karakteristika strategije? (više odgovora):**

□ Doprinos nacionalnim razvojnim ciljevima  
□ Doprinos dijalogu o politici  
□ Savjet za politiku   
□ Implementacija programa i projekta

□ Izgradnja kapaciteta/razvoj kapaciteta

□ Obezbjeđivanje inovativnih razvojnih rješenja

□ Profesionalizacija javne službe

□ Bolje usluge

Komentar: \_\_\_\_\_\_

Dizajn Strategije RJU

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Vrlo zadovoljavajuće | Zadovoljavajuće | Neutralno | Nezadovoljavajuće | Vrlo nezadovoljavajuće |
| U kojoj mjeri je strategija RJU zasnovana na potrebama crnogorske javne uprave? |  |  |  |  |  |
| U kojoj mjeri je Strategija RJU omogućila integraciju SIGMA principa RJU u svom dizajnu? |  |  |  |  |  |
| Da li uzima u obzir partikularnosti procesa pristupanja EU? |  |  |  |  |  |
| U kojoj mjeri je strategija RJU doprinijela integrisanim pristupima MJU i drugih zainteresovanih strana reformi? |  |  |  |  |  |
| U kojoj mjeri dizajn okvira rezultata strategije RJU omogućava dosljedan i sveobuhvatan monitoring i izvještavanje? |  |  |  |  |  |
| U kojoj mjeri dizajn okvira rezultata strategije RJU omogućava dosljednu koordinaciju reformskog procesa? |  |  |  |  |  |

DJELOTVORNOST

Po Vašem mišljenju, šta je doprinos intervencija Strategije RJU unapređenju čitave javne uprave u Crnoj Gori?**:**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 5 - U velikoj mjeri | 4 - Iznad prosjeka | 3 - Oko prosjeka | 2 - Ne mnogo | 1 - Gotovo ništa | Proizvela je negativne rezultate | 0 - Ne znam/nemam mišljenje | Komentar |
| Opšti doprinos rezultatima u zakonitosti i ekspeditivnosti rada organa javne uprave |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Opšti doprinos rezultatima u pravcu slobodnog pristupa informacijama |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Opšti doprinos rezultatima u pravcu jačanja upravljačke odgovornosti srednjeg nivoa organa javne uprave |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Opšti doprinos rezultatima u pravcu unapređenja pružanja usluga |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Doprinos rezultatima u pravcu dostupnosti e-usluga |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Doprinos rezultatima u smislu ojačanih IT sistema |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Doprinos rezultatima u smislu pojačane interoperabilnosti |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Doprinos rezultatima u smislu službeničkog sistema |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Doprinos rezultatima u smislu meritokratije |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Doprinos rezultatima u smislu profesionalizacije javne uprave |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Doprinos rezultatima u smislu upravljanja ljudskim resursima |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ukupan doprinos poboljšanoj koordinaciji reforme javne uprave | *□* | *□* | *□* | *□* | *□* | *□* |  |  |
| Doprinos poboljšanom procesu konsultacija sa građanskim društvom i drugim akterima |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Opšti doprinos stvaranju efikasne javne uprave koja je orijentisana ka uslugama |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Opšti doprinos povećanju povjerenja građana u javnu upravu |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Opšti doprinos pristupanju EU |  |  |  |  |  |  |  |  |

P. U kojoj mjeri su navedeni izazovi imali uticaja na implementaciju strategije RJU i njenih akcionih planova

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Vrlo pozitivan uticaj | Pozitivan uticaj | Neutralno | Negativan uticaj | Vrlo negativan uticaj |
| Visoka fluktuacija zaposlenih u Vladinim organizacijama |  |  |  |  |  |
| Ograničeni ljudski resursi i u kapacitetu i broju u javnoj upravi |  |  |  |  |  |
| Političko okruženje |  |  |  |  |  |
| Ekonomsko okruženje |  |  | |  |  |
| Dostupnost sredstava |  |  | |  |  |
| Ostalo, molimo navedite  --------------- |  |  | |  |  |

EFIKASNOST

P. Šta mislite o sljedećim tvrdnjama?

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Potpuno saglasan | Saglasan | Neutralan | Nisam saglasan | Uopšte nisam saglasan |
| Strategija RJU i njeni Akcioni planovi generisali su blagovremene rezultate kroz najefikasniju upotrebu finansijskih inputa |  |  |  |  |  |
| Strategija RJU i njeni Akcioni planovi generisali su blagovremene rezultate kroz najefikasniju upotrebu ljudskih resursa |  |  |  |  |  |
| Strategija RJU i njeni Akcioni planovi generisali su blagovremene rezultate kroz najefikasniju upotrebu partnerstava |  |  |  |  |  |
| Međuagencijska koordinacija unutar reforme javne uprave pomogao je da smanje transakcioni troškovi |  |  |  |  |  |
| Vladina međuagencijska saradnja doprinijela je efikasnoj implementaciji |  |  |  |  |  |
| Implementacijom strategije RJU i njenih Akcionih planova MJU je upravljalo veoma dobro |  |  |  |  |  |

KOORDINACIJA

P. Kako bi ocijenili koordinaciju između Vladinih agencija/institucija i partnera tokom implementacije strategije RJU i njenih Akcionih planova?

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 5 - Potpuno djelotvorna | 4 - Djelotvorna | 3 - Manje više djelotvorna | 2 - Donekle djelotvorna | 1 - Nedjelotvorna | 0 - Ne znam/nemam mišljenje | Komentar |
| Koordinacija između vladinih institucija i agencija |  |  |  |  |  |  |  |
| Koordinacija između EU i vladinih organizacija |  |  |  |  |  |  |  |
| Koordinacija između Vlade i organizacija civilnog društva |  |  |  |  |  |  |  |
| Koherentnost intervencija strategije RJU koje su implementirane unutar Vaše tematske oblasti |  |  |  |  |  |  |  |
| Proaktivno traženje sinergija |  |  |  |  |  |  |  |

P. **Molimo podijelite komentar ili opservaciju ako imate:**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

Hvala!

# Aneks 4. Pregled projekata koje finansira EU kao podršku strategiji RJU

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Naziv projekta | Način implementacije | Korisnik |
| Podrška ažuriranju i unapređenju informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (HRMIS) | Usluga | MJU  UZK |
| Podrška stvaranju transparentnije, efikasnije javne uprave orijentisane ka uslugama  1. Podrška izradi i implementaciji nacionalnog plana optimizacije na lokalnom nivou  2. Podrška unapređenju jedinstvenog sistema za razmjenu podataka između državnih registara (SISEIDE) | Posredno upravljanje | MJU |
| Poboljšanje organizacione postavke javne uprave u Crnoj Gori na centralnom nivou | Usluga | MJU |
| Optimizacija: podrška MJU za pripremu i implementaciju Plana optimizacije na centralnom nivou | Usluga | MJU |
| Razvoj kapaciteta za planiranje ljudskih resursa, profesionalni razvoj i obuku, uključujući i razvoj kapaciteta za službu upravne inspekcije | Tvining | UZK  Služba Upravne inspekcije |
| Razvoj kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama | Tvining lajt | Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama |
| Podrška daljem razvoju zakonodavnog okvira Crne Gore za slobodan pristup informacijama | Usluga | MJU  Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama |
| Djelotvorna interna i eksterna komunikacija o strategiji RJU | Usluga | MJU |
| Razvoj kapaciteta MONSTAT-a | Usluga | MONSTAT |
| Podrška civilnom društvu za nadzor nad četiri ključne oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori | Grant | NVO Institut Alternativa |
| Podrška civilnom društvu za nadzor nad dvije ključne oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori | Grant | NVO Centar za demokratsku tranziciju |
| Poboljšanje strateškog planiranja i koordinacija politike u javnoj upravi | Usluga | Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore |
| Podrška za praćenje i izvještavanje o implementaciji RJU SBS u Crnoj Gori | Usluga | Delegacija EU |
| Evaluacija programa podrške budžetu | Okvirni sporazum | Delegacija EU |

Prethodna pomoć sektoru Demokratije i upravljanja u sklopu IPA II (IPA 2014) bavila se reformom sistema upravljanja javnim finansijama. Posebne mjere usmjerene su na oblasti budžetskog planiranja, oporezivanja i carina, zajedno sa javnim nabavkama, budžetskim IT sistemima i državnom pomoći, tako što su podržani napori Crne Gore da se uskladi sa pravnom tekovinom EU. Kada je riječ o programima za više država, cilj prethodne pomoći IPA, između ostalog, bile su oblasti ekonomskog upravljanja i statistike. Tabela u nastavku daje dodatne podatke o finansiranju Reforme javnih finansija (PFM):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Naziv projekta | Način implementacije | Korisnik |
| Poboljšanje sistema budžetiranja, višegodišnjeg budžetskog okvira i sistema PIFC | Usluga | Ministarstvo finansija |
| Poboljšanje IT sistema Direktorata za budžet | Usluga | Ministarstvo finansija |
| Implementacija centralizovanog obračuna zarada | Usluga (kombinovano) | Ministarstvo finansija |
| Poboljšanje i jačanje institucionalne postavke i pravnog okvira u oblasti državne pomoći i javnih nabavki | Usluga | Ministarstvo finansija  Agencija za državnu pomoć |
| Razvoj i jačanje kapaciteta državne revizorske institucije i revizorskog tijela | Usluga | Državna revizorska institucija  Revizorsko tijelo |
| Razvoj i jačanje kapaciteta državne revizorske institucije i revizorskog tijela | Nabavka | Državna revizorska institucija  Revizorsko tijelo |
| Implementacija sistema e-nabavki | Usluga | Ministarstvo finansija |
| Razvoj kapaciteta Službu za koordinaciju borbe protiv pevara (AFCOS) | Tvining lajt | Ministarstvo finansija |

# Aneks 5. Lista glavnih nalaza, zaključaka i preporuka

**Glavni nalazi**

Nalaz 1. Ciljevi strategije RJU i aktivnosti predstavljene u njenim Akcionim planovima (AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020) usklađeni su sa opštim nacionalnim i prioritetima pristupanja Crne Gore EU, naročito u pravcu obezbjeđivanja sposobnosti vlasti da pruže javne usluge i da podstaknu konkurentnost i rast i ispune preduslove u pravcu eventualnog pristupanja EU *(JC 1.1).*

Nalaz 2. Vladina posvećenost reformama prevedena je u jasno liderstvo nad procesom reformi kroz formiranje Ministarstva javne uprave, a analizu, ipak, prilično rascjepkanih potreba, ograničenja i prilika u čitavoj javnoj upravi *(JC 1.2, JC1.3)*.

Nalaz 3. Dizajn strategije obezbijedio je uglavnom izvodljiv set mjera i rezultata, naročito u okviru njihove dalje razrade u odgovarajućim AP. Ipak, neke podsektorske oblasti, poput optimizacije i pristupa informacijama, obuhvatile su pretjerano ambiciozne i nerealne težnje i indikatore *(JC1.1, JC1.2, JC1.3).*

Nalaz 4. Strategija je bila rezultat inkluzivnog i konsultativnog procesa, koji je pomogao relevantnost strategije i vlasništvo nad njom *(JC1.1, JC1.2, JC1.3)*.

Nalaz 5. Poseban fokus na razvoj kapaciteta LS bio je veoma relevantan i prijemčiv potrebama i izazovima sa kojima su LS suočene u smislu obezbjeđenja efikasnog i djelotvornog pružanja usluga. Međutim, korišćenje strateških pravaca kao motora promjene na nivou LS nije izraženo *(JC1.1, JC1.2, JC1.3)*.

Nalaz 6. Aktivnosti na izradi zakonodavstva implementirane u okviru strategije RJU postavile su snažnu osnovu za unaprijeđenu Organizaciju i odgovornost u sistemu javne uprave, naročito kada je riječ o zapošljavanju službenika i u javnom sektoru. Doprinos je konstatovan u snaženju službeničkog sistema kroz unapređenje zakonodavne osnove, iako su konstatovani ograničeni ishodi ulaganja u Slobodan pristup informacijama, uprkos naporima da se uloži u jačanje sistema*.*

Nalaz 7. Važno ulaganje obezbijeđeno je za izgradnju infrastrukture za pružanje usluga u cijeloj javnoj upravi, i ovo je i dalje najvažniji pojedinačni doprinos Strategije reformi javne uprave, a naročito pružanju usluga. Ovaj angažman je međusektorski i dobar je primjer potencijala transformativnih posljedica integrisanih pristupa na korist građana.

Nalaz 8. Postoji značajan doprinos u promociji i jačanju upravljanja ljudskim resursima i generalno službeničkog sistema, a ima dokaza o transformativnim efektima na način na koji javna uprava funkcioniše, posebno iz perspektive HRM. Implementirajuće institucije zadužene za ovaj stub strategije mogle su uraditi više na promociji i jačanju sistema zasnovanog na zaslugama u javnoj upravi. Evidentirani su minimalni rezultati kada je riječ o optimizaciji javne uprave, mjerenoj preko indikatora uspostavljenih u strategiji (*JC2.7*).

Nalaz 9. Nalaz 9 Uprkos naporima da se ispuni set ciljeva u smislu optimizacije, rad u ovoj oblasti donio je rezultate ispod optimalnih. Glavni autputi koji su mogli imati snažne transformativne efekte na veličinu i kvalitet javne uprave konstatovani su u smislu postavljanja osnove za evidenciju veličine, opsega i definicije javne uprave, ali su ove evidencije i dalje fragmentisane i osporene od strane različitih aktera, što ograničava moć MJU da iskoristi podatke kao input za snažniji podsticaj u kreiranju zamaha promjena *(JC2.9)*.

Nalaz 10. Najznačajniji doprinos strategiji PAR bio je u smislu jačanja sistema za planiranje, koordinaciju i monitoring implementacije vladinih politika. Uspostavljeni okviri, pristupi i metodologije prepoznati su po svom kvalitetu i korisnosti, što je dovelo do unaprijeđene prakse izrade politike i boljeg kvaliteta dokumenata o politici. Međutim, ovi rezultati su krhki pošto nijesu dovoljno ukorijenjeni u smislu svoje institucionalizacije, pošto se i dalje upravljaju po projektima koji se finansiraju spolja a ne od same javne uprave (*JC2.10 i JC2.11)*.

Nalaz 11. Odgovarajući resursi bili su raspoređeni za monitoring i koordinaciju strateških intervencija (*JC 6.1, JC 6.2*).

Nalaz 12. Obim resursa raspoređenih za implementaciju Strategije RJU i njenih AP bio je adekvatan u svim strateškim ciljevima koji su evaluirani.

Nalaz 13. Generalno, određeni nivo poboljšanja u smislu efikasnosti javne uprave i orijentisanosti ka uslugama, naročito kada je riječ o efikasnosti javnih službi i modernizaciji. Sa druge strane, željeni ishodi i uticaji optimizacije nijesu se materijalizovali, tako da transformativne posljedice ovih napora nijesu evidentirane. Međutim, službe javnog sektora su i dalje opterećene glomaznim administrativnim aparatom i pojedinačnim promjenama unutar sektora (*JC 8.1, JC 8.2*).

Nalaz 14. Novi/revidirani normativni okviri kreiraju snažan i održiv temelj i spremni su da podstaknu dalju reformu javne uprave. (*JC 9.1, JC 9.2*).

Nalaz 15. Ulaganje u kapacitete institucija u smislu novog znanja, razumijevanja i vještina, ali i kapaciteta IT je poboljšano, ali njihova održivost zavisi od niza faktora. (*JC 9.1, JC 9.2*).

**Zaključci**

Zaključak 1. Strategija RJU je ukorijenjena u nacionalnim prioritetima Crne Gore i težnjama ka EU i doprinosi njihovom ispunjavanju. Ostaje kontinuirano relevantna za kontekst i prijemčiva potrebama i ograničenjima javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou.

Zaključak 2. Strategija RJU široko je distribuirana po različitim sektorima, slijedeći EU i SIGMA stubove Javne uprave. U nekim tematskim oblastima, nedostajalo je jasno definisanje problema, polaznih osnova, strateškog fokusa i dubine, posebno u oblasti optimizacije i ljudskih resursa. Nedostatak polaznih ciljeva, labave definicije i nedovoljna integrisanost programskih intervencija, naročito na polju optimizacije, ograničili su sposobnost MJU i Vlade da djelotvorno postignu svoje namjeravane i planirane ishode (i indikatore).

Zaključak 3. Resursi za implementaciju strategije bili su generalno dovoljni, a koordinacija strategije, monitoring i izvještavanje bili su prilično efikasni. Izvještaji su manje uspješni u pretpostavkama monitoringa i procjeni rizika, što bi pomoglo boljem razumijevanju operativnog okvira u kojem strategija funkcioniše.

Zaključak 4. Strategija je bila relativno djelotvorna.

Zaključak 5. S obzirom na inkrementalnu prirodu reforme javne uprave i kontekstualna ograničenja, dokazi o održivim doprinosima velikim promjenama u smislu efikasnosti i djelotvornosti javne uprave i povjerenju građana ograničeni su u vrijeme ove evaluacije.

Zaključak 6. Održivost mnogih ostvarenih efekata i koristi i dalje je krhka.

**Preporuke**

Preporuka 1. Novu strategiju treba zasnivati na jasno artikulisanim definicijama osnovnih termina na kojima se temelje strateški pravci. Na osnovu njih, nova strategija treba da obuhvati jasnu Logiku intervencije (i Teoriju promjene) što bi služilo kao osnova za razradu vladinih strategija za ispunjavanje reformskih ciljeva.

Preporuka 2. Osigurati da se sprovedu polazne osnove a na osnovu njih postavljaju ciljevi, naročito za intervencije u izgradnji kapaciteta i optimizaciji, kroz sprovođenje detaljne procjene polazne osnove za sve prioritetne oblasti strategije.

Preporuka 3. Ulaganje u depolitizaciju i institucionalizaciju sistema zasnovanog na zaslugama unutar javne uprave i dalje su kritični prioriteti i nedovršeni posao za sljedeći ciklus reformi.

Preporuka 4. Ulaganje u optimizaciju trebalo bi zasnivati na jasnim definicijama (vidi R1) i na realističnim ciljevima i pristupima intervenciji.

Preporuka 5. Nastaviti jačanje strukture MJU radi optimizacije isporuke snažnijih, integrisanih rezultata.

Preporuka 6. Nastaviti ulaganje u snažniju promociju rezultata i zagovaranje reforme javne administracije ukupno. Ova oblast intervencije treba da bude integralni dio okvira rezultata strategije.

Preporuka 7. Nastaviti napore na prikupljanju inputa i doprinosa građana i organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka.

# Aneks 6. Lista konsultovanih dokumenata

Izvori za pozadinu/monitoring stanja:

* Nacionalni okvirni strateški dokument 2014-2020;
* Eksterna evaluacija instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II, 2017);
* Tematska evaluacija podrške Reformi javne uprave instrumenta za pretpristupnu pomoć i instrumenta za evropsko susjedstvo;
* IPA - privremena evaluacija i meta evaluacija IPA pomoći, nacionalni program privremene evaluacije;
* Strategija reforme javne uprave (RJU) 2018-2020 sa Akcionim planom za 2018. godinu;
* Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) 2016-2020;
* Program ekonomskih reformi Crne Gore (PER);
* Procjena EC DG ECFIN;
* Strategija razvoja informacionog društva 2016-2020;
* Polazna procjena javne uprave u Crnoj Gori, SIGMA;
* Principi javne uprave u Crnoj Gori, Izvještaj o monitoringu, SIGMA;
* Upravljačka odgovornost na Zapadnom Balkanu (Komparativna analiza prepreka i mogućnosti sa kojima su suočeni viši rukovodioci u isporuci ciljeva politike), SIGMA;
* WEBER regionalni projekat izvještaj o monitoringu RJU 2017/2018 za Crnu Goru;
* Izvještaji o optimizaciji javne uprave;
* Pregled uticaja kratkoročnih mjera u 2018. godini;
* Izvještaj o javnim rashodima i finansijskoj odgovornosti (PEFA);
* Godišnji izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori;
* Izvještaj EU o monitoringu (ROM);
* Izvještaji DG BUDG o misiji za utvrđivanje činjenica, koji uključuju direktno upućivanje na RJU;Izvještaj SB;
* Izvještaj o reformi PFM u 2017. i 2018. godini, NVO Institut alternativa;
* Monitor RJU na Zapadnom Balkanu 2017/2018, NVO Institut alternativa;
* Nacionalni monitor RJU - Crna Gora, NVO Institut alternativa;
* Ostali izvještaji NVO

Izvori za planiranje i monitoring:

* Strategija RJU 2016-2020;
* Akcioni plan 2016-2018;
* Akcioni plan 2018-2020;
* Godišnji izvještaji o strategiji RJU i AP;
* Izvještaji Posebne radne grupe za RJU;
* Izvještaji Državne revizorske institucije;
* Izvještaj o godišnjem planu rada MJU;
* Godišnji izvještaj UZK;
* Izvještaj o napretku o finansiranju projekta od RJU SBS.

# Aneks 7. Projektni zadatak evaluacije

INFORMACIJE O POZADINI

1.1 Partnerska zemlja

Crna Gora

1.2 Javni naručilac

Evrospka komisija, Evropska delegacija u Crnoj Gori.

1.3 Pozadina zemlje

Crnogorska Strategija reforme javne uprave 2016-2020 (Strategija RJU) pripremljena je sa ciljem da se nastavi reforma javne uprave (nakon implementacije prve strategije AURUM 2011-2016). Strategija RJU obuhvata cjelokupan sistem javne uprave, koji u Crnoj Gori čine državna administracija, jedinice lokalne samouprave i organizacije sa javnim ovlašćenjima. Strategija 2016-2020 ne odnosi se na širi javni sektor (javno zdravstvo, obrazovanje, socijalno staranje, kulturu itd.) osim u segmentu planiranja zaposlenih, čime se zamjenjuje Plan interne reorganizacije javnog sektora. U vezi sa razvojem djelotvornijih javnih službi, strategija RJU 2016-2020 slijedi ključne ciljeve definisane u Nacionalnom akcionom planu za implementaciju Strategije razvoja jugoistočne Evrope 2020. U tom smislu, jedan od glavnih indikatora napretka u ovoj oblasti do 2020. godine biće poboljšano rangiranje Crne Gore po Svjetskim indikatorima upravljanja (u odnosu na Indeks djelotvornosti Vlade).

Vlada Crne Gore usvojila je sadašnju Strategiju reforme javne uprave u julu 2016. godine zajedno sa njenim prvim Akcionim planom (AP) 2016-2017. Struktura Strategije RJU odgovara reformskim oblastima koji su postavljeni u dokumentu SIGMA "Principi javne uprave"[[114]](#footnote-114). Naime, ovi principi predstavljaju standarde tzv. meke pravne tekovine i služe kao okvir za procjenu stanja i ostvarenog napretka u oblasti javne uprave. Prioritet reforme javne uprave je da se unaprijedi konkurentnost privrede i podigne kvalitet života crnogorskih građana, kao i da se ispune zahtjevi za članstvo u EU. Reformske oblasti u Strategiji 2016-2020 odnose se na sve segmente javne uprave (državna administracija, lokalna samouprava, organizacije sa javnim ovlašćenjima) dok su posebnosti lokalne samouprave koje se tiču njenog teritorijalnog, funkcionalnog i finansijskog statusa detaljnije razrađene u posebnom poglavlju strategije RJU. Drugi AP RJU 2018-2020 usvojen je u januaru 2018. I njegova primjena je u toku. Integralni dio strategije RJU je i posebno razrađen Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) 2016-2020 (cilj 4.5. Strategije RJU). Detaljnije mjere u oblasti reforme eUprave navedene su u Strategiji razvoja informacionog društva 2016-2020.

U 2016. godini, nakon parlamentarnih izbora, nova Vlada je formirala Ministarstvo javne uprave (MJU). Ono je preuzelo gotovo sve nadležnosti Ministarstva za informaciono društvo, koje je prestalo da postoji. Ono je preuzelo dio nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, uglavnom one koje se odnose na RJU i registraciju NVO. Osim toga, na novoformiranu RJU prenešene su određene nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade koje se tiču saradnje sa NVO sektorom. MJU je zvanično određena kao institucija zadužena za reformu javne uprave, dok primarna odgovornost za ostvarenje ciljeva ostaje vodećim entitetima koji su identifikovani u strategiji RJU. Unutar Ministarstva, Direkcija za upravljanje i praćenje procesa reforme javne uprave, zadužena je za upravljanje, monitoring i izvještavanje o implementaciji strategije. Savjet za reformu javne uprave zadužen je za koordinaciju reforme kao koordinaciono tijelo na političkom nivou za strategiju RJU i program PFM. Čine ga predstavnici ključnih institucija za implementaciju reforme javne uprave: Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija, Ministarstva vanjskih poslova, kao i Zajednice opština, Privredne komore, sindikata i civilnog društva. MJU je takođe zaduženo za koordinaciju Strategije razvoja informacionog društva 2016-2020 (Cilj 4.2. Strategije RJU) i Strategije unaprjeđenje podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020 (dio Cilja 4.4. Strategije RJU). Odlukom ministra MJU, 2018. godine formirano je posebno međuresorsko tijelo za koordinaciju na administrativnom nivou.[[115]](#footnote-115)

1.4 Sadašnje stanje u sektoru

Reforma javne uprave smatra se jednim od tri osnovna činioca Strategije proširenja, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskom reformom. Slično tome, Okvirni nacionalni strateški dokument 2014-2020 identifikuje reformu javne uprave kao jedan od ključnih sektora kome će se pružiti podrška. Reforma javne uprave takođe je u skladu sa ciljem Strategije za jugoistočnu Evropu 2020, koja priznaje da je uspostavljanje transparentne, funkcionalne i efikasne javne uprave međuresurska komponenta i preduslov za ostvarenje bilo kojeg drugog cilja strategije.

Ministarstvo javne uprave, budući zaduženo za primjenu RJU, posvećeno je implementaciji strateških ciljeva u saradnji i koordinaciji sa drugim institucijama koje su uključene u proces. Pošto imaju horizontalni uticaj na ukupnu državnu administraciju, mjere RJU se primjenjuju kroz čitavu administraciju i na centralnom i na lokalnom nivou.

MJU objavljuje izvještaje o implementaciji reforme dva puta godišnje (srednjoročni izvještaj i godišnji izvještaj). Posljednji Vladin Izvještaj o implementaciji Strategije RJU 2016-2020 usvojen je početkom jula 2020. godine. Pored toga, MJU je objavilo i „Izvještaj o napretku plana optimizacije javne uprave“ (koji pokriva period od 1. septembra do 31. decembra) i „Plan optimizacije javne uprave u Crnoj Gori 2018-2020: Pregled uticaja kratkoročnih mjera u 2018. godini“, pri čemu su oba dokumenta dio programskih ciljeva RJU. SIGMA takođe redovno objavljuje izvještaje dok prati napredak reforme javne uprave u Crnoj Gori, pri čemu je posljednji „Izvještaj o monitoringu principa javne uprave“, objavljen u maju 2019. godine i „Upravljačka odgovornost na Zapadnom Balkanu“ (komparativna analiza prepreka i mogućnosti sa kojima se suočavaju stariji menadžeri u isporuci ciljeva politike), objavljen u novembru 2018. godine. Osim Akcionog plana, MJU je takođe razvilo dokument o pasošima indikatora. Svrha ovog dokumenta je da na jednom mjestu sakupi informacije o svim definisanim indikatorima uspješnosti, uključujući ključne indikatore uspješnosti sa institucionalnog i metodološkog aspekta, kao što su: koja institucija prikuplja podatke, koliko često, kako se izračunavaju indikatori, izvori verifikacije, polazne osnove za dati indikator i koje su projektovane ciljne vrijednosti za mjerenje uspjeha kompletiranja reformskih aktivnosti.

Vladin Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za 2019. godinu ukazao je na napredak u vezi sa svih sedam reformskih ciljeva. U izvještaju je predstavljeno 58,86% realizovanih rezultata i 63% realizovanih aktivnosti u 2018. godini, čime je pokazan pozitivan trend u odnosu na nivo iz 2017. godinu u oblasti koordinacije i upravljanja reformskim procesom, i sa političkog i sa operativnog aspekta. Vlada Crne Gore i dalje podržava ovaj proces kao cjelinu, a MJU je posvećeno implementaciji reformskih aktivnosti, ali i boljem upravljanju koordinacijom ukupnog procesa sa drugim institucijama. U 2018. godini usvojen je novi Zakon o državnoj upravi, koji je ustanovio novu organizaciju državne uprave, sa 17 ministarstava i 29 administrativnih organa, sa jasnijim linijama odgovornosti i unaprijeđenim mehanizmima kontrole zakonitosti i integriteta rada državne administracije. Zakon o državnim službenicima i namještenicima kao i Zakon o lokalnoj samoupravi takođe je od ključnog značaja za funkcionisanje vladine administracije u Crnoj Gori.

Kao jedan od strateških ciljeva, RJU predviđa bolje upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje djelotvornog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i ocjenjivanje njihove uspješnosti. Drugim riječima, optimizacija javne uprave je jedna od ključnih reformskih oblasti koje predviđa strategija RJU. Optimizacija obuhvata niz elemenata koji su važni za modernizaciju države uopšte: optimizirana djelotvornost, povećana efikasnost, smanjeni troškovi, manje zaposlenih i bolje pružanje javnih usluga. Politika optimizacije, kao jedan od ključnih kamena temeljaca RJU, podrazumijeva sistematsko i kontinuirano jačanje uspješnosti i ostvarenih rezultata od strane javne uprave. Vlada Crne Gore usvojila je 6. jula 2018. godine Plan optimizacije javne uprave 2018-2020, sa setom kratkoročnih i srednjoročnih mjera, koje su kreirane da se optimizuje administracija na centralnom i lokalnom nivou. Svojim ciljanim mjerama, Plan optimizacije ima za cilj put ka optimizaciji broja zaposlenih i uspostavljanje administrativnih struktura koje efikasno odgovaraju na potrebe građana i privrede, smanjujući istovremeno pritisak na državni i lokalne budžete.

Među različitim ciljevima, digitalna transformacija administracije i pružanje elektronskih usluga su u fokusu rada MJU. U ovom smislu, Vladin izvještaj pokazao je da se broj elektronskih usluga duplirao u izvještajnoj godini, i da su one unaprijeđene, što bi trebalo da dodatno ojača proces javnih konsultacija u postupku usvajanja zakona i strategija. Pored toga, projekti „eParticipacija“, „ePeticija“ i Portal otvorenih podataka pokrenuti su sa opštim ciljem da se osnaži transparentnost javne uprave.

1.5 Srodni programi i druge donatorske aktivnosti

Reformu crnogorske javne uprave podržala je EU kroz komponentu Sektorske podrške budžetu (SBS) u iznosu od 12,000,000 eura i 3,000,000 eura za dodatnu podršku. Ovi iznosi zasnivaju se na procijenjenim troškovima strategije RJU, onako kako su je budžetirali crnogorski organi. Komplementarna podrška se implementira preko direktnog i indirektnog upravljanja, preko subjekata kojima je to povjereno a koji nisu programski korisnik IPA II. Njen cilj je da razvije kapacitete korisnika za ostvarenje rezultata programa (molimo vidite Tabelu ispod sa dodatnim informacijama o podržanim projektima).

Glavni primaoci RJU SBS su: Uprava za kadrove (UZK), Upravna inspekcija, Direktorat za eUpravu i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Tehnička podrška se pruža i Upravi za statistiku Crne Gore (MONSTAT), kako bi se ažurirala metodologija statistike u skladu sa propisima EU i poboljšao kvalitet izvora administrativnih podataka. Dodatna podrška pružena je i Ministarstvu javne uprave za upravljanje eksternim i internim komunikacijama, što se smatra naročito osjetljivim, i Generalnom sekretarijatu Vlade, da bi se dodatno ojačalo strateško planiranje u funkciji razrade kredibilnih srednjoročnih budžetskih okvira. Ova posljednja pomoć ublažiće jedan od identifikovanih rizika PFM i povećaće kredibilnost državnog budžeta.

Komplementarna podrška je koordinisana sa drugim aktivnostima donatora i sa Akcionim planom SIGMA. Dodatna pomoć dodijeljena je organizacijama civilnog društva sa ciljem da se prati djelotvorna, transparentna i odgovorna implementacija reforme javne uprave i ohrabri inkluzivno kreiranje politike i participativna demokratija. Ministarstvo javne uprave i Delegacija EU takođe će dobiti podršku za evaluaciju, monitoring i izvještavanje o implementaciji Strategije RJU.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Naziv projekta | Način implementacije | Korisnik |
| Podrška ažuriranju i unapređenju informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (HRMIS) | Usluga | MJU  UZK |
| Podrška stvaranju transparentnije, efikasnije javne uprave orijentisane ka uslugama  1. Podrška izradi i implementaciji nacionalnog plana optimizacije na lokalnom nivou  2. Podrška unapređenju jedinstvenog sistema za razmjenu podataka između državnih registara (SISEIDE) | Posredno upravljanje | MJU |
| Poboljšanje organizacione postavke javne uprave u Crnoj Gori na centralnom nivou | Usluga | MJU |
| Optimizacija: podrška MJU za pripremu i implementaciju Plana optimizacije na centralnom nivou | Usluga | MJU |
| Razvoj kapaciteta za planiranje ljudskih resursa, profesionalni razvoj i obuku, uključujući i razvoj kapaciteta za službu upravne inspekcije | Tvining | UZK  Služba Upravne inspekcije |
| Razvoj kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama | Tvining lajt | Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama |
| Podrška daljem razvoju zakonodavnog okvira Crne Gore za slobodan pristup informacijama | Usluga | MJU  Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama |
| Djelotvorna interna i eksterna komunikacija o strategiji RJU | Usluga | MJU |
| Razvoj kapaciteta MONSTAT-a | Usluga | MONSTAT |
| Podrška civilnom društvu za nadzor nad četiri ključne oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori | Grant | NVO Institut Alternativa |
| Podrška civilnom društvu za nadzor nad dvije ključne oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori | Grant | NVO Centar za demokratsku tranziciju |
| Poboljšanje strateškog planiranja i koordinacija politike u javnoj upravi | Usluga | Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore |
| Podrška za praćenje i izvještavanje o implementaciji RJU SBS u Crnoj Gori | Usluga | Delegacija EU |
| Evaluacija programa podrške budžetu | Okvirni sporazum | Delegacija EU |

Prethodna pomoć sektoru Demokratije i upravljanja u sklopu IPA II (IPA 2014) bavila se reformom sistema upravljanja javnim finansijama. Posebne mjere usmjerene su na oblasti budžetskog planiranja, oporezivanja i carina, zajedno sa javnim nabavkama, budžetskim IT sistemima i državnom pomoći, tako što su podržani napori Crne Gore da se uskladi sa pravnom tekovinom EU. Kada je riječ o programima za više država, cilj prethodne pomoći IPA, između ostalog, bile su oblasti ekonomskog upravljanja i statistike. Tabela u nastavku daje dodatne podatke o finansiranju Reforme javnih finansija (PFM):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Naziv projekta | Način implementacije | Korisnik |
| Poboljšanje sistema budžetiranja, višegodišnjeg budžetskog okvira i sistema PIFC | Usluga | Ministarstvo finansija |
| Poboljšanje IT sistema Direktorata za budžet | Usluga | Ministarstvo finansija |
| Implementacija centralizovanog obračuna zarada | Usluga (kombinovano) | Ministarstvo finansija |
| Poboljšanje i jačanje institucionalne postavke i pravnog okvira u oblasti državne pomoći i javnih nabavki | Usluga | Ministarstvo finansija  Agencija za državnu pomoć |
| Razvoj i jačanje kapaciteta državne revizorske institucije i revizorskog tijela | Usluga | Državna revizorska institucija  Revizorsko tijelo |
| Razvoj i jačanje kapaciteta državne revizorske institucije i revizorskog tijela | Nabavka | Državna revizorska institucija  Revizorsko tijelo |
| Implementacija sistema e-nabavki | Usluga | Ministarstvo finansija |
| Razvoj kapaciteta Službu za koordinaciju borbe protiv pevara (AFCOS) | Tvining lajt | Ministarstvo finansija |

Program podrške budžetu RJU je komplementaran postojećim ili planiranim aktivnostima:

UNDP (radi na transparentnosti, integritetu i odgovornosti javne uprave, kao i na e-uslugama, jačanju kapaciteta lokalnih samouprava i međuopštinskoj saradnji)

SB i MMF (podržavaju proces optimizacije,rade na makroekonomskoj stabilnosti i upravljanju javnim finansijama)

Vestminsterska fondacija (radi na jačanju parlamentarno-budžetskog nadzora)

Britanska ambasada (bavi se kvalitetom Procjena uticaja propisa i transparentnošću budžeta)

CILJ, SVRHA I OČEKIVANI REZULTATI

2.1 Opšti cilj

Opšti cilj projekta je da doprinese informisanoj razradi buduće strategije RJU 2021-2025, relevantnosti njenih ciljeva i njenom strateškom fokusu.

2.2 Svrha

Svrha ovog projekta je da se sprovede srednjoročna evaluacija strategije RJU 2016-2020 i njenih akcionih planova, tako što će se identifikovati njena glavna dostignuća, naučene lekcije i preporuke.

2.3 Rezultati koje treba da ostvari izvođač

U skladu sa opštim ciljem ovog ugovora, fokus ove privremene evaluacije treba da bude sljedeći:

Procijeniti uspješnost, dostignuća i naučene lekcije u implementaciji Strategije RJU i njenih AP;

Obezbijediti informacije o djelotvornosti, efikasnosti, održivosti, uticaju strategije RJU i AP, kao i unutrašnju i spoljašnju koherentnost komponenti Strategije i njenih AP;

Procijeniti da li su modaliteti implementacije Strategije "spremni za svrhu", u smislu strukture trenutne koordinacije i implementacije i kombinacije vještina, kako bi se isporučili rezultati - i sugerisati potrebna prilagođavanja kako bi se odgovorilo na nove izazove i mogućnosti;

Preporuke za pripremu nove Strategije RJU i AP;

Podrška odlučivanju i na strateškom nivou (planiranje) i na nivou kreiranja intervencija kroz savjetovanje o glavnim oblastima i mjerama intervencije narednih godina kako bi se ostvarili ciljevi Strategije;

Doprinijeti odgovornosti, transparentnosti i vidljivosti RJU u Crnoj Gori, čime se omogućava širenje informacija prema javnosti, zainteresovanim stranama i civilnom društvu.

PRETPOSTAVKE I RIZICI

3.1 Pretpostavke u osnovi ovog projekta

U implementaciji projekta razmotriće se sljedeće pretpostavke:

Dobra saradnja između institucija primalaca i Izvođača je uspostavljena i obezbijeđena;

Snažna međuministarska saradnja a svim dobijenim podacima se može vjerovati;

Svi materijali relevantni za evaluaciju blagovremeno su dostupni Izvođaču.

3.2 Rizici

Glavni rizici koji bi mogli uticati tokom implementacije ovog ugovora su:

Nedostatak saradnje između relevantnih vladinih subjekata koji učestvuju u projektu;

Izazovne komunikacije i koordinacija sa relevantnim organima vlasti tokom evaluacije;

Relevantni učesnici ne učestvuju aktivno u evaluaciji;

Dokumentacija za verifikaciju i pozadinu nisu blagovremeno obezbijeđeni Izvođaču.

OPSEG POSLA

4.1 Generalno

Opis zadatka

Strategija RJU 2016-2020 predstavlja temelj reforme, i obuhvata cjelokupan sistem javne uprave koji u Crnoj Gori čine državna administracija, lokalna samouprava i organizacije sa javnim ovlašćenjima (organizacije sa sopstvenim pravnim subjektivitetom koje obavljaju posebne upravne poslove koji su ime prenijeti Zakonom ili u skladu sa Zakonom). Strategija RJU je zamišljena kao krovna strategija za niz važnih komplementarnih rategija, među kojima su Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020 (Cilj 4.3. Strategije RJU), Program PFM 2016-2020 (Cilj 4.5 Strategije RJU), Strategija razvoja informacionog društva 2016-2020 (cilj 4.2 Strategije RJU) i Strategija za unapređenje podsticajnog ambijenta djelovanja NVO 2018-2020 (dio Cilja 4.4. Strategije RJU).

Evaluacija uspješnosti javnih politika ključni je dio "principa kontinuiteta" koji je ugrađen u *"Uredbu o načinu i postupku izrade, prikupljanja i monitoringa implementacije strateških dokumenata"* (član 11) i "*Metodologiju razvoja politike i monitoring strateških dokumenata*" obje usvojene 2018. godine. Član 19 Uredbe propisuje da organi državne uprave pripremaju završni izvještaj o implementaciji strateških dokumenata, u skladu sa Metodologijom. Nalazi evaluacije biće integralni i obavezni dio završnog izvještaja o implementaciji strateških dokumenata.

U skladu sa odredbama Uredbe, Srednjoročna evaluacija Strategije RJU 2016-2020 i njenih akcionih planova (AP 2016-2017 i Akcioni planovi 2018-2020) popisaće do sada ostvarene rezultate, uzeće kao dokaze naučene lekcije i formulisati preporuke za sljedeću Strategiju RJU. Evaluacijom će uzeti u obzir relevatne doprinose prethodno pomenutih podstrategija (isključujući program Reforme PFM, koji je evaluiran posebno) za šest (6) strateških ciljeva RJU[[116]](#footnote-116) (isključujući cilj 4.5 Upravljanje javnim finansijama) definisanih za period 2016-2020, i sa tačke gledišta procesa/autputa i rezultata/ishoda.[[117]](#footnote-117) Pošto je sadašnja strategija RJU logički nastavak prethodne Strategije (AURUM 2011-2016), kada je to adekvatno, ona će takođe biti konsultovana. Pošto ukupnu implementaciju Strategije sprovodi ne samo Vlada Crne Gore već i uz doprinos donatora, uloga razvojnih partnera u Reformi javne uprave takođe će biti analizirana i uključena u evaluaciju.

Ekspert će komunicirati na dnevnoj osnovi sa relevantnim Direktoratima unutar MJU. Nadalje, on/ona će komunicirati redovno i koordinirati sa drugim relevantnim institucijama RJU unutar Vlade, eksternim konsultantima i međunarodnim donatorima koji podržavaju proces optimizacije.

Uspostavljanje kolaborativnog radnog okruženja je od suštinskog značaja za uspješno okončanje misije. Ekspert će igrati važnu ulogu u vođenju i podršci zvaničnicima MJU i ukupne državne uprave koji su uključeni u proces optimizacije tako što će podržati identifikaciju nedostataka i najboljih rješenja za njihovo poboljšanje. Posljedično, uspjeh misije biće determinisan ne samo ostvarenim tehničkim i organizacionim poboljšanjima već i dostignutim kapacitetom korisnika da u potpunosti prihvate rezultate kao svoje.

**Pitanja evaluacije**

Privremena evaluacija fokusiraće se na kriterijume djelotvornosti, efikasnosti, relevantnosti i održivosti.Takođe će biti procijenjeni rani znakovi uticaja i održivosti, mogućoj mjeri, s obzirom na to da se ova evaluacija sprovodi oko devet mjeseci prije kraja sadašnje strategije RJU. Ova evaluacija će takođe procijeniti koherentnost strategije.

Identifikovana su sljedeća okvirna pitanja evaluacije, koja će dalje biti prilagođena u početnoj fazi projekta po rekonstruisanoj logici intervencije:

Relevantnost

U kojoj mjeri su bili i jesu predviđeni ciljevi strategije RJU i aktivnosti u njenim AP RJU 2016-2018 i AP RJU 2019-2020 i dalje relevantni za prioritetne potrebe, uključujući i međuresorske potrebe i u kojoj mjeri su oni odgovarali kapacitetima implementacije u Crnoj Gori?

Djelotvornost

U kojoj mjeri je šest Ciljeva[[118]](#footnote-118) Strategije RJU ostvareno? Da li je i koliko dobro svaka intervencija/mjera doprinijela ostvarivanju rezultata?

Do kojih je neočekivanih pozitivnih i negativnih (ako ih ima) promjena došlo, uključujući one koje se odnose na međuresurska pitanja, za svih šest Ciljeva [[119]](#footnote-119) definisanih u strategiji RJU 2016-2020?

U oblastima gdje je djelotvornost bila visoka, koje mjere zainteresovanih strana su najviše doprinijele visokoj djelotvornosti (pokretačke snage/faktori uspješnosti)? U oblastima gdje je djelotvornost bila niska, koje mjere zainteresovanih strana objašnjavaju nedostatak progresa (ograničavajuće sile)?

U kojoj mjeri su postignuti pristupačnost i kvalitet pružanja usluga? Kako se Crna Gora kotira u smislu (digitalizacije) pružanja usluga u poređenju sa najboljom praksom digitalizacije sistema pružanja usluga u prethodno odabranim zemljama EU (npr. Estonija, Ujedinjeno Kraljevstvo)?

Efikasnost i koherentnost

Jesu li kapaciteti za koordinaciju i monitoring implementacije strategije RJU i njenih AP bili adekvatni? U kojoj mjeri su institucije zainteresovanih strana kreirale i ugradile u svoje planove i sisteme neophodne povratne informacije i mehanizme monitoringa koji će obezbijediti samoobnavljanje (prilagođavanje) kako bi se ostvarili ciljevi?

Jesu li ciljevi dva AP za Strategiju RJU ostvareni na vrijeme, koji su glavni faktori i uzroci koji su uticali na eventualna kašnjenja, i kako su riješeni?

Jesu li finansijski resursi efikasno upotrijebljeni za podršku implementaciji strategije RJU? Da li su oni doveli do poboljšanja indikatora strategije RJU?

Uticaj

U kojoj mjeri je opšti cilj strategije RJU ostvaren? Koje stvarne promjene na bolje je strategija postigla za korisnike (administraciju, privredu i građane)?

Održivost

U kojoj mjeri su buduće intervencije RJU održive u smislu finansiranja i u kojoj mjeri su održivi kapaciteti zainteresovanih strana za AP RJU??

Šta bi bile najvjerovatnije posljedice obustavljanja ili povlačenja postojećeg djelovanja Strategije RJU?

Geografsko područje koje će se pokriti

Crna Gora

Ciljne grupe

Niz zainteresovanih strana ima interes u ostvarenjima strategije RJU u Crnoj Gori i/ili utiče na njih. Identifikovana ciljna grupa je navedena ovdje; napominjemo da ovo nije potpuna lista.

Nacionalne zainteresovane strane za ovu evaluaciju:

Ministarstvo javne uprave (MJU)

Ministarstvo finansija (MF)

Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT)

Generalni sekretarijat Vlade (GSV)

Uprava za kadrove (UZK)

Kancelarija za evropske integracije Crne Gore

Članovi Savjeta RJU

Visoki zvaničnici u resornim ministarstvima i drugim organima državne uprave

Zvaničnici unutar resornih ministarstava i organa javne uprave koji su odgovorni za implementaciju reformi

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

Upravni sud

Državna revizorska institucija

Centar za obuku sudija i državnih tužilaca

Lokalne samouprave

Zajednica opština

Predstavnici organizacija civilnog društva, poslovnih udruženja, akademskih institucija i krajnji korisnici koji rade u oblasti javne uprave

Međunarodne zainteresovane strane za ovu evaluaciju:

Evropska komisija (DG)

Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori

OECD SIGMA

Svjetska banka

MMF

UNDP

Regionalna škola za javnu upravu (RESPA)

Britanski savjet

Ambasade

Drugi donatori

Tokom početne faze i faze analize dokumentacije, izvođač evaluator će se konsultovati sa glavnim nacionalnim zainteresovanim stranama putem imejla ili na sastancima licem u lice. Mapa zainteresovanih strana biće utvrđena, na kojoj se objašnjavaju međusobna očekivanja koja zainteresovane strane imaju jedna prema drugoj. Od ovih zainteresovanih strana zahtijevaće se komentari prije finalizacije faze analize dokumentacije i Početnog izvještaja. **Radionica za zainteresovane strane biće održana pri kraju terenske faze**, prije izrade završnog izvještaja. Nacrt završnog izvještaja biće poslat na komentar konsultovanim zainteresovanim stranama tokom evaluacije. **Seminar o diseminaciji biće održan kada evaluacija bude završena**.

**4.2 Konkretan rad**

Metodologija

Izvori informacija

Na sljedećoj listi su izvori opštih informacija koje se odnose na strategiju RJU kao cjelinu, dok će posebni izvori biti obezbijeđeni blagovremeno.

Izvori za pozadinu/monitoring stanja:

Nacionalni okvirni strateški dokument 2014-2020;

Eksterna evaluacija instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II, 2017);

Tematska evaluacija podrške Reformi javne uprave instrumenta za pretpristupnu pomoć i instrumenta za evropsko susjedstvo;

IPA - privremena evaluacija i meta evaluacija IPA pomoći, nacionalni program privremene evaluacije;

Strategija reforme javne uprave (RJU) 2018-2020 sa Akcionim planom za 2018. godinu;

Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) 2016-2020;

Program ekonomskih reformi Crne Gore (PER);

Procjena EC DG ECFIN;

Strategija razvoja informacionog društva 2016-2020;

Polazna procjena javne uprave u Crnoj Gori, SIGMA;

Principi javne uprave u Crnoj Gori, Izvještaj o monitoringu, SIGMA;

Upravljačka odgovornost na Zapadnom Balkanu (Komparativna analiza prepreka i mogućnosti sa kojima su suočeni viši rukovodioci u isporuci ciljeva politike), SIGMA;

WEBER regionalni projekat izvještaj o monitoringu RJU 2017/2018 za Crnu Goru;

Izvještaji o optimizaciji javne uprave;

Pregled uticaja kratkoročnih mjera u 2018. godini;

Izvještaj o javnim rashodima i finansijskoj odgovornosti (PEFA);

Godišnji izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori;

Izvještaj EU o monitoringu (ROM);

Izvještaji DG BUDG o misiji za utvrđivanje činjenica, koji uključuju direktno upućivanje na RJU;Izvještaj SB;

Izvještaj o reformi PFM u 2017. i 2018. godini, NVO Institut alternativa;

Monitor RJU na Zapadnom Balkanu 2017/2018, NVO Institut alternativa;

Nacionalni monitor RJU - Crna Gora, NVO Institut alternativa;

Ostali izvještaji NVO

Izvori za planiranje i monitoring:

Strategija RJU 2016-2020;

Akcioni plan 2016-2018;

Akcioni plan 2018-2020;

Godišnji izvještaji o strategiji RJU i AP;

Izvještaji Posebne radne grupe za RJU;

Izvještaji Državne revizorske institucije;

Izvještaj o godišnjem planu rada MJU;

Godišnji izvještaj UZK;

Izvještaj o napretku o finansiranju projekta od RJU SBS.

Pristup evaluaciji

Metodologija evaluacije rukovodiće se kriterijumima i standardima OECD DAC. **Evaluacija će se sprovesti na participatoran način**, uz uključenost ključnih nacionalnih aktera u sklopu smjernica Ministarstva javne uprave koje rukovodi planiranjem, monitoringom i evaluacijom strategije RJU sa strane Vlade. Učešće ključnih zainteresovanih strana obezbijediće se u svim fazama evaluacije, uključujući planiranje, početak, utvrđivanje činjenica, izvještavanje, kao i fazu odgovora menadžmenta kada se bude utvrđivala konkretna upotreba nalaza i preporuka, narednih odluka, i strategija diseminacije, kako bude relevatno.

Ova evaluacija biće podijeljena u četiri faze:

1) Početna faza

Utvrdiće se mapa zainteresovanih strana, u kojoj se objašnjavaju međusobna očekivanja koja zainteresovane strane imaju jedne prema drugima. Tražiće se komentari od ovih zainteresovanih strana, prije finalizacije Početnog izvještaja. Sljedeći zadaci biće izvršeni u početnoj fazi.

Prikupljanje i analiza relevantne dokumentacije, analiza dokumentacije koja će biti predmet evaluacije;

Sprovođenje dubinske analize zainteresovanih strana, jasno opisujući očekivanja koja zainteresovane strane imaju jedni od drugih.

Kompletiranje pristupa procjeni i metodologiji: obuhvat, pitanja evaluacije, kriterijume procjene i indikatore;

Izrada i podnošenje početnog izvještaja

2) Faza implementacije (rad u kancelariji i terenski rad)

Tokom faze implementacije, evaluatori:

Kompletiraju prikupljanje relevantne dokumentacije;

Ažuriraju nivo informacija putem intervjua, upitnika ili bilo kojeg drugog relevantnog alata sa relevantnim akterima;

Izvode radionicu za sve relevantne zainteresovane strane

Analiziraju dokumentaciju u odnosu na pitanja evaluacije;

Razrađuju preliminarne nalaze, zaključke, u skladu sa obuhvatom i zahtjevima Projektnog zadatka i predstavljaju ih u dokumentu za diskusiju. To je radni dokument i ne zahtijeva formalno odobrenje. Služi kao osnova za raspravu sa različitim zainteresovanim stranama kao i da se dodatno provjere neke činjenice i razumijevanje u ovoj ranoj fazi.

Dubinska analiza relevantnih informacija.

Tokom faze implementacije, evaluatori će se sastati sa nacionalnim i međunarodnim zainteresovanim stranama. Telefonski intervjui, onlajn upitnici i drugi alati mogu nadopuniti lične intervjue i analizu informacija, na primjer, povjerljive ankete i struktuirani intervjui sa relevantnim lokalnim i međunarodnim zainteresovanim stranama radi prikupljanja podataka o implementaciji RJU strategije.

Sastanak između Referentne grupe evaluacije i evaluatora može doći nakon što su kompletirani rad u kancelariji i terenski rad.

3) Faza sinteze i izvještavanja

Ova faza je uglavnom posvećena pripremi izvještaja o evaluaciji na osnovu rada obavljenog tokom prethodnih faza.

Preporuke treba da se bave slabostima koje su identifikovane i da budu jasne, dobro strukturirane, operativne i realne u smislu obezbjeđivanja jasnog, izvodljivog i relevantnog inputa za odlučivanje i treba jasno da ukažu na mjere koje treba preduzeti. Treba istaći predstavljanje dobre prakse i uspješnih priča i korišćenje različitih modaliteta i alata za jačanje ciljeva RJU.

Nacrt završnog izvještaja biće poslat Ministarstvu javne uprave, Delegaciji EU, i drugim glavnim zainteresovanim stranama koje su konsultovane tokom evaluacije.

4) Faza diseminacije

Evaluator/i će organizovati seminar o diseminaciji nakon što evaluacija bude kompletirana radi predstavljanja glavnih nalaza, zaključaka i preporuka.

Očekuje se da evaluator provede **najmanje 20 dana u zemlji** i da će se vratiti da predstavi izvještaje o evaluaciji na kraju zadatka.

S obzirom na obimnost objekta evaluacije, moraće se selektivno koristiti prikupljanje primarnih podataka. Trebaće ekstrapolirati uzorak zainteresovanih strana za intervjuisanje, na osnovu kriterijuma koji su realni i istovremeno adekvatni. Na osnovu ovih generalnih smjernica, metodologija i uzorak biće dodatno razrađeni tokom početne faze, kada budu prilagođena pitanja evaluacije. U ovom trenutku, evaluator treba takođe da izradi precizniji plan rada evaluacije. Osim toga, preporučljivo je da se primijene ostale metode prikupljanja podataka kao što je anketa, da bi se obezbijedili kvantitativniji podaci kao podrška glavnim alatima prikupljanja kvalitativnih podataka..

Matrica evaluacije

Matrica evaluacije predstavlja "kičmu" evaluacije. Ona obezbjeđuje glavni analitički okvir u odnosu na koji će podaci biti prikupljeni i analizirani. Ona je oblikovana oko pitanja evaluacije i u nju su ugrađeni gornji kriterijumi, zasnovani na logici intervencije/projektnom zadatku strategije. Svi drugi istražni alati, kao što su smjernice za intervjue, usmjereni su na nju. Matricu evaluacije, uključujući kriterijume evaluacije i odgovarajuća pitanja, indikatore i propisane alate i metode prikupljanja podataka, razviće evaluator, a sa tim će se saglasiti menadžer evaluacije i projektni menadžer prije početka terenskog rada u sklopu početnog izvještaja.

Metodi prikupljanja podataka

U evaluaciji će se primijeniti pristup kombinovanih metoda da bi se maksimizarali validnost i pouzdanost. Ključni pretpostavljeni metodi i izvori podataka biće ustanovljeni u Matrici evaluacije, sažeti kako slijedi:

Relevantnost

Mapiranje zainteresovanih strana

Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata;

Mapiranje dostupnih kontekstualnih analiza;

Kreiranje vremenskog rasporeda, uključujući tačke ključnih odluka;

Tehnička analiza i ispitivanje strategije.

Polustrukturirani intervjui

Djelotvornost

Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja i drugih izvora;

Procjena izvodljivosti, s obzirom na obim strategije i izazove kojima se bave;

Mapiranje urađenih analiza rizika/primijenjenih mjera ublažavanja;

Sistematska analiza dokumentacije/pregled podataka, naročito o vladinim sistemima i podacima monitoringa i izvještavanja;

Strukturirana analiza dokumentacije o šest posebnih ciljeva;

Polustrukturirani intervjui;

Analiza djelimičnog doprinosa da bi se utvrdio napredak u odnosu na namjeravane rezultate i kreirane puteve.

Efikasnost

Sistemska analiza kadrovskih struktura upravljanja;

Sistemska analiza strategija;

Sistematska analiza dokumentacije/pregled podataka, naročito o vladinim sistemima i podacima monitoringa i izvještavanja;

Polustrukturirani intervjui.

Održivost

Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata;

Intervjui sa ključnim davaocima informacija, naročito nacionalnim predstavnicima.

Uticaj

Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja i drugih izvora;

Analiza podataka o nacionalnim indikatorima;

Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata;

Polustrukturirani intervjui.

Metode za obezbjeđivanje validnosti i pouzdanosti faze analize će obuhvatiti::

Triangulaciju - da se potvrde i potkrijepe rezultati do kojih se došlo različitim metodama;

Komplementarnost - da objasne i razumiju nalaze do kojih se došlo jednom metodom tako što se primjenjuje druga (npr. objašnjavanje i razumijevanje nijansi dizajna određenih strategija i intervencija)

Ispitivanje - kada se različiti rezultati pojave iz primjene različitih metoda - njih treba ispitati da bi se ili pomirile, ili objasnile očigledne razlike;

Validacija nalaza i zaključaka evaluacije sa MJU

Osiguranje kvaliteta

Izvještaji će biti pripremljeni na engleskom, uz prevod narativnog dijela izvještaja na crnogorski jezik. Nacrt proizvoda biće podnešen u word formatu, a završeni proizvodi i u Word formatu i u pdf formatu. Svi objekti/grafike u privremenom izvještaju o evaluaciji moraju imati mogućnost uređivanja kako bi se omogućio dalji prevod i/ili reformatiranje. Za prezentacije može se koristiti PowerPoint ili drugi formati, kako je adekvatno.

Evalutor preuzima primarnu odgovornost za kvalitet glavnih proizvoda evaluacije, čime se obezbjeđuje rigorozan proces prikupljanja podataka, analize i sinteze kako bi se minimizirale greške. Proces tekuće triangulacije i verifikacije, koji je prethodno opisan, pomoći će da se to osigura, kao što će i predložena sesija validacije. Evaluator ne smije imati bilo kakav potencijalni sukob interesa sa objektom evaluacije.

Upravljanje projektom

4.3 Odgovorni organ

Javni naručilac odgovoran za implementaciju projekta je Evropska komisija, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori. Svaka pisana komunikacija u vezi sa upravljanjem ugovorom šalje se Evropskoj delegaciji u Crnoj Gori.

|  |
| --- |
| **Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori,**  **Jedinica za finansiranje i ugovaranje** |
| Adresa: Vuka Karadžića 12, 81000 Podgorica, Crna Gora |

Glavni korisnik je:

|  |
| --- |
| **Ministarstvo javne uprave**  **Direktoratza dobru javnu upravu i saradnju sa NVO** |
| Adresa: Rimski trg, 81 000 Podgorica, Crna Gora |

Upravljačka struktura

Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori (DEU) snosi odgovornost za pravilnu implementaciju Ugovora u skladu sa relevantnim ugovornim odredbama.

DEU, kao Javni naručilac, postaviće menadžera projekta koji će nadgledati i pratiti implementaciju Ugovora i kome će se Izvođač obraćati za sva administrativna i finansijska pitanja.

Autputi Izvođača podložni su formalnom odobrenju Javnog naručioca. Za više informacija u vezi sa procesom odobravanja izvještaja, upućujemo Vas na tačku 7.2 ovog dokumenta.

Generalni direktor Direktorata za međunarodnu saradnju i programe podrške koji je takođe i viši programski službenik za demokratiju i upravljanje u Ministarstvu javne uprave, biće kontaktna tačka za sva pitanja tehničke implementacije u vezi sa projektom. Zadaci zvaničnika iz Direktorata će obuhvatiti:

postupanje u svojstvu kontaktne tačke za Izvođača za sva pitanja tehničke implementacije u vezi sa projektom;

koordinacija planiranja i izvođenja projektnih aktivnosti između Izvođača i korisničkih institucija (uključujući druge zainteresovane strane);

koordinacija osoblja korisničkih institucija da radi uz Izvođača na implementaciji projektnih aktivnosti i obezbjeđuje neophodne informacije/dokumentaciju;

pregleda proizvode projekta koje predstavlja Izvođač i obezbjeđuje blagovremene povratne informacije, uz naznaku "pročitano i odobreno" prije konačnog odobravanja izvještaja od strane Javnog naručioca.

Korisnik projekta će odrediti (među svojim zaposlenim) koordinatora projekta. Koordinator će biti odgovoran za implementaciju aktivnosti, kooperaciju sa ekspertom projekta na dnevnoj bazi, koordinaciju svih institucionalnih zainteresovanih strana koje su uključene u implementaciju odgovarajućih aktivnosti. Koordinator može podijeliti ovu odgovornost sa članovima osoblja korisnika, koji su dodijeljeni pojedinačnoj aktivnosti ili grupi aktivnosti.

Prostorije koje će obezbijediti javni naručilac i/ili druge strane.

Javni naručilac neće obezbjeđivati nikakve prostorije.

Korisnici projekta i partneri projekta će:

Obezbijediti neophodnu podršku u implementaciji projekta i olakšati implementaciju pojedinih aktivnosti;

Osigurati da je potrebno osoblje na raspolaganju za rad uz eksperta;

Obezbijediti potrebne primjerke zakonodavstva, propisa, studija, izvještaja i druge relevantne dokumentacije koja je neophodna za implementaciju projekta, po zahtjevu Izvođača;

Obezbijediti svu moguću pomoć za rješavanje nepredviđenih problema sa kojima se Izvođač može suočiti.

LOGISTIKA I TAJMING

5.1 Lokacija

Podgorica, Crna Gora

5.2 Datum početka i period implementacije zadataka

Namjeravani datum početka je decembar 2019. godine a period implementacije ugovora biće 6 mjeseci. Molimo vidite članove 19.1 i 19.2 posebnih uslov za stvarni datum početka i period implementacije.

Od evaluatora će se zahtijevati da završi **najmanje 3 posjete zemlji. Ukupno trajanje posjeta zemlji treba da bude najmanje 20 dana**. Prvu posjetu treba organizovati tokom terenske faze zadatka. Drugu posjetu treba organizovati radi dodatnog terenskog istraživanja i/ili kao kontrolnu posjetu prikupljanja informacija. Treća misija fokusiraće se na završnu prezentaciju izvještaja o evaluaciji.

USLOVI

6.1 Osoblje

Napominjemo da javni službenici i drugi zaposleni u javnoj upravi partnerske zemlje, ili međunarodne/regionalne organizacije sa sjedištem u toj zemlji, dobijaju odobrenje za rad kao eksperti samo ako je to veoma opravdano.Opravdanje treba podnijeti sa ponudom i ono obuhvata informacije o dodatnoj vrijednosti koju će ekspert donijeti kao i dokaz da je ekspert dodijeljen ili na ličnom odsustvu.

Ključni eksperti

**Ključni ekspert 1: Vođa tima**

Kvalifikacije i vještine

Nivo obrazovanja koji odgovara svršenim univerzitetskim studijama od najmanje 4 godine, koji se dokazuje diplomom u javnoj administraciji, statistici, ekonomiji, pravu, koordinaciji politike ili drugim predmetima u sklopu društvenih nauka ili relevantnoj disciplini ovog ugovora;

ILI

Nivo obrazovanja koji odgovara svršenim univerzitetskim studijama od najmanje 3 godine koji se dokazuje diplomom u relevantnoj oblasti nakon čega slijedi profesionalno iskustvo od najmanje jedne godine, relevantno za uključene dužnosti;ovo će se smatrati integralnim dijelom diplome i ne može se računati u sklopu generalnog stručnog iskustva;

ILI

Najmanje 5 godina relevantnog profesionalnog iskustva kao dodatak opštem profesionalnom iskustvu;

Postdiplomska diploma - stepen magistra u oblasti koja je relevantna za ovaj ugovor smatraće se korisnom;

Opšte profesionalno iskustvo

Najmanje 7 godina profesionalnog iskustva u jednoj ili više oblasti koje se odnose na zadatak;

Najmanje 3 godine profesionalnog iskustva u evaluaciji strategija ili intervencija u oblasti reforme javne uprave.

Posebno profesionalno iskustvo

Iskustvo u monitoringu i evaluaciji vladinih strategija i/ili programa;

Lokalna ekpertiza i/ili poznavanje crnogorske javne uprave;

Poznavanje engleskog jezika (nivo C1);

Kompjuterska pismenost (poznavanje Microsoft Office (Word, Excel, PowerPoint, itd.) i interneta).

Poznavanje lokalnog jezika biće korisno;

Drugi eksperti, pomoćno osoblje i za podršku

Nije primjenljivo.

6.2 Kancelarije

Kancelarije za svakog eksperta koji radi na ovom ugovoru obezbijediće korisnik - Ministarstvo javne uprave.

6.3 Aranžmani koje će obezbijediti izvođač

Izvođač će obezbijediti adekvatnu podršku i opremu ekspertima. Naročito mora osigurati da ima dovoljnu administrativnu, sekretarsku i prevodilačku podršku kako bi se omogućilo ekspertima da se koncentrišu na svoje primarne odgovornosti. On takođe mora prenijeti sredstva kako bude potrebno za podršku njihovom radu po ugovoru i da obezbijedi da su njegovi zaposleni redovno i blagovremeno plaćeni.

6.4 Oprema

U sklopu ovog ugovora o djelu neće se kupovati oprema u ime javnog naručioca/partnerske zemlje niti prenositi na javnog naručioca/partnersku zemlju na kraju ovog ugovora. Bilo kakva oprema u vezi ugovorom koju će steći partnerska zemlja mora se kupiti putem posebne tenderske procedure nabavke.

IZVJEŠTAJI

7.1 Uslovi izvještavanja

Izvođač će podnijeti sljedeće izvještaje na engleskom, uz sažetak preveden na crnogorski, u jednom originalnom i 3 (tri) papirnata primjerka, pored elektronske kopije:

**Početni izvještaj** na najviše 12 stranica koji će se uraditi nakon jednog mjeseca od početka implementacije. Izvođač u izvještaju opisuje npr. početne nalaze, napredak u prikupljanju podataka, bilo kakve teškoće na koje se naišlo ili se očekuju, pored programa rada i putovanja osoblja. Nadalje, u izvještaju treba dati konačna pitanja evaluacije, detalje o metodološkom pristupu i izvorima informacija, uzorke upitnika za intervjue, ankete, itd;plan rada za faze implementacije i diseminacije.

**Nacrt završnog izvještaja** na najviše 25 strana (glavni tekst, bez aneksa). Oni će obuhvatiti najmanje procjenu uspješnosti Strategije RJU i AP, naučene lekcije i preporuke o tome kako dalje unaprijediti strategiju RJU u CG. Izvještaj sadrži dovoljno detalja kako bi se podržala na informacijama zasnovana odluka o prioritetima i strukturi buduće Strategije RJU 2021-2025. Podnosi se najkasnije 15 dana prije kraja perioda implementacije zadataka.

**Završni izvještaj** sa istim specifikacijama kao i nacrt završnog izvještaja, koji uključuje eventualne komentare dobijene od strana na nacrt izvještaja. Krajnji rok za slanje završnog izvještaja je 15 dana nakon dobijanja komentara na nacrt završnog izvještaja. Završni izvještaj mora se dati zajedno sa odgovarajućom fakturom.

7.2 Podnošenje i odobravanje izvještaja

Prethodno navedeni izvještaji moraju se podnijeti menadžeru projekta koji je identifikovan u ugovoru, i glavnoj korisničkoj instituciji. Menadžer projekta je nadležan za odobravanje izvještaja, nakon oznake "pročitano i odobreno" od strane korisničke institucije i PIU.

U odsustvu komentara ili odobrenja od strane izvođača u roku od 15 dana od podnošenja, smatraće se da su izvještaji odobreni.

MONITORING I EVALUACIJA

8.1 Definicija indikatora

Tokom početne faze, prikladni indikatori koji se mogu objektivno kvantifikovati dogovoriće se između Korisnika, Javnog naručioca i Konsultanta. Ovi indikatori uspješnosti služiće kao glavni indikatori za mjerenje ostvarivanja rezultata tokom vremena. Indikatori mogu biti sljedeće prirode:

Opisni indikatori;

Indikatori upravljanja i politike;

Indikatori kvaliteta.

Od konsultanta se očekuje da proizvede relevantan set indikatora i uključi ga u njegov/njen tehnički predlog. Svi indikatori treba da odgovaraju rezultatima koji su navedeni u sklopu odjeljka 2.3 ovog Projektnog zadatka.

8.2 Posebni zahtjevi

U skladu sa članom 28 Okvirnog sporazuma ("Pravila o porezima, carinskim dažbinama i drugim poreskim naknadama") dozvoljava se da sav uvoz od strane izvođača Evropske unije u Crnu Goru bez obračunavanja carinskih ili uvoznih dažbina, poreza na dodatu vrijednost (PDV), akciza i drugih poreza na posebnu potrošnju ili bilo kakvih drugih sličnih taksi, dažbina ili naknada sa ekvivalentnim efektima. Ovaj izuzetak primjenjuje se samo na uvoz u vezi sa nabavljenom robom i/ili pruženim uslugama i/ili radovima koje izvršavaju izvođači EU po ugovoru EU. Izvođači EU biće oslobođeni PDV za bilo koju pruženu uslugu i/ili nabavljenu robu i/ili radove izvršene po ugovoru EU.

Nabavljena roba ili pružene usluge ili radovi koje je izvršio izvođač prema izvođaču EU takođe se oslobađaju PDV, pod uslovom da su povezani sa ciljevima i aktivnostima u sklopu ugovora EU.

Pravna i fizička lica, koji su rezidenti ili su osnovani u državama članicama EU ili drugim zemljama koje su kvalifikovane u sklopu IPA II osim korisnika IPA II, koji izvršavaju ugovore EU oslobođeni su poreza na profit ili dohodak u Crnoj Gori, uključujući poreze po odbitku ili privremene poreze.

1. Ciljevi: *Unaprijeđena kontrola nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa javne uprave; Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama; Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta u organima državne uprave* [↑](#footnote-ref-1)
2. Ciljevi: *Unaprijeđena efikasnost, efektivnost i zadovoljstvo građana kvalitetom pruženih upravnih usluga; Obezbijeđena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registara za korisnike; Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave sa visokim stepenom korisničkog iskustva i korisničkog zadovoljstva* [↑](#footnote-ref-2)
3. Ciljevi: *Ojačane profesionalne sposobnosti starješina organa i visokog rukovodnog kadra sa jasno utvrđenim kriterijumima za njihov izbor; I Povećana konkurencija i smanjena diskrecija pri odlučivanju o izboru kandidata kroz veću transparentnost i manji broj kandidata na listi za konačan izbor; Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada* [↑](#footnote-ref-3)
4. Ciljevi: *Uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika; Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika;* [↑](#footnote-ref-4)
5. Ciljevi: *Unaprjeđenje funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovih kapaciteta; Pooštriti i racionalizovati kriterijume za formiranje novih opština; Obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama* [↑](#footnote-ref-5)
6. Objectives: *Efikasno upravljanje i koordinacija Strategijom 2016-2020 omogućava postizanje većine ciljeva* [↑](#footnote-ref-6)
7. Program za unapređenje administracije i upravljanja koji predstavlja zajedničku inicijativu OECD i Evropske komisije [↑](#footnote-ref-7)
8. http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=308598&rType=2&file=Rjesenje%20o%20obrazovanju%20medjuresorskog%20operativnog%20tima.pdf) [↑](#footnote-ref-8)
9. PC 4.1. Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave, PC 4.2. Pružanje usluga;, PC 4.3 Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima;, PC 4.4. Razvoj i koordinacija javnih politika;, PC 4.6. Posebna pitanja sistema lokalne samouprave, PC 4.7. Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost [↑](#footnote-ref-9)
10. Evaluacija „Programa reformi PFM 2016-2020“, „Strategije za razvoj informacionog društva 2016-2020“ i „Strategije za poboljšanje podsticajnog ambijenta za djelovanje NVO 2018-2020“ neće biti sprovedena u sklopu ovog projekta. Samo mjere ovih Strategija koje su relevantne za ostvarivanje ciljeva RJU biće uzete u obzir. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vidi Stern et al (2012), “Broadening the range of designs and methods for impact evaluations”, DFID, Working Paper 38. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ova vrsta metodologije izvlači variajacije i sličnosti između jedinica analize (institucije, strategije, komponente) kroz upoređivanje unutar i između jedinica. [↑](#footnote-ref-12)
13. Evropska komisija (2014); Nacionalni okvirni strateški dokument 2014-2020, str. 20 [↑](#footnote-ref-13)
14. Vlada Crne Gore (2015); Strategija reforme javne uprave 2016-2020, str.5 [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibid, p.40. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ibid, str.30 [↑](#footnote-ref-16)
17. Agencija (zajedno sa institucijama) radi na pitanjima koja se tiču slobodnog pristupa informacijama (npr. visokim troškovima podnosilaca zahtjeva kada je riječ o kopiranju informacija, nedovoljno svjesnoj javnosti kada je riječ o pravu na slobodan pristup informacijama, često „ćutanje administracije“ u postupcima koji se odnose na slobodan pristup informacijama, itd.) [↑](#footnote-ref-17)
18. Vlada Crne Gore (2015); Strategija reforme javne uprave 2016-2020; str.10 [↑](#footnote-ref-18)
19. Ibid, str.33 [↑](#footnote-ref-19)
20. Ibid, str.37 [↑](#footnote-ref-20)
21. Ibid, str.38 [↑](#footnote-ref-21)
22. Ibid, str.38 [↑](#footnote-ref-22)
23. Ibid, str.40. [↑](#footnote-ref-23)
24. Vlada Crne Gore (2015); Strategija reforme javne uprave 2016-2020; str.7 [↑](#footnote-ref-24)
25. Ibid, str.7 [↑](#footnote-ref-25)
26. Ibid, str.7 [↑](#footnote-ref-26)
27. Ibid. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ibid, str.54. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave, for the period July 2016-jul 2017 [↑](#footnote-ref-29)
30. Vlada Crne Gore (2015); Strategija reforme javne uprave 2016-2020, str.54. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ibid, str.54. [↑](#footnote-ref-31)
32. Isključujući cilj 4.5 Upravljanje javnim finansijama [↑](#footnote-ref-32)
33. Evropska komisija; RJU Sektorska podrška budžetu Nota o isplati prve varijabilne tranše, str.4 [↑](#footnote-ref-33)
34. Ibid, str.14 [↑](#footnote-ref-34)
35. Ibid, str.7 [↑](#footnote-ref-35)
36. Ibid, str.7 [↑](#footnote-ref-36)
37. Reforma Ministarstva javne uprave (2018); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2017, str.54. [↑](#footnote-ref-37)
38. Službeni list Crne Gore, br. 2/2019 [↑](#footnote-ref-38)
39. Reforma Ministarstva javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.16 [↑](#footnote-ref-39)
40. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.18 [↑](#footnote-ref-40)
41. Ibid, str.4 [↑](#footnote-ref-41)
42. Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu:

    1) zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na:

    - javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa,

    - sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti; [↑](#footnote-ref-42)
43. Institut Alternativa, str.13. [↑](#footnote-ref-43)
44. Ibid, str.13 [↑](#footnote-ref-44)
45. Ibid, str.14 [↑](#footnote-ref-45)
46. Ibid, str.14 [↑](#footnote-ref-46)
47. Ministarstvo javne uprave (2020); Report on Implementation of the Action Plan for the Strategija reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.17 [↑](#footnote-ref-47)
48. Ibid, str.6 [↑](#footnote-ref-48)
49. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.20 [↑](#footnote-ref-49)
50. Ibid, str.20 [↑](#footnote-ref-50)
51. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.20 [↑](#footnote-ref-51)
52. Ibid, str.6 [↑](#footnote-ref-52)
53. Ibid, str.22 [↑](#footnote-ref-53)
54. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, januar-jul 2019, str.5 [↑](#footnote-ref-54)
55. Ibid, str.6 [↑](#footnote-ref-55)
56. SIGMA (2019); Izvještaj o monitoringu, Principi javne uprave Crna Gora, maj 2019, str.9 [↑](#footnote-ref-56)
57. Ibid, str.7 [↑](#footnote-ref-57)
58. Pet faza sazrijevanja onlajn usluga rilagođeno iz: Princely Ifinedo i Mohini Singh (2011); Determinante zrelosti eUprave u tranzicionim ekonomijama Centralne i Istočne Evrope, Elektronski žurnal e-Uprave, Volume 9, izdanje 2 2011; [↑](#footnote-ref-58)
59. SIGMA (2019); Izvještaj o monitoringu, Principi javne uprave Crna Gora, maj 2019, str.19 [↑](#footnote-ref-59)
60. Ibid, str.14 [↑](#footnote-ref-60)
61. Ministarstvo javne uprave (2018); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2017, str.32. [↑](#footnote-ref-61)
62. Ibid, str. 33 [↑](#footnote-ref-62)
63. Ibid, str. 33 [↑](#footnote-ref-63)
64. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019 str.26 [↑](#footnote-ref-64)
65. Ibid, str. 26 [↑](#footnote-ref-65)
66. Ibid, str. 26 [↑](#footnote-ref-66)
67. ReSPA (2018); Individual Performance Appraisal of Employees in Central Public Administration in Western Balkans: Baseline Analysis; str. 41; <https://www.respaweb.eu/download/doc/Performance+Appraisal+Study%2C+Nov.+2018.pdf/8cb59b0dc64e80a29a95d0c6100e765f.pdf>. [↑](#footnote-ref-67)
68. World Bank (2019); Functional Review of Ministarstvo javne uprave and Human Resources Management Authority, Montenegro 2019, str.59 [↑](#footnote-ref-68)
69. See more on: https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\_o\_drzavnim\_sluzbenicima\_i\_namjestenicima.html [↑](#footnote-ref-69)
70. Human Resource Management Agency (2020); Annual report 2019; str. 1 [↑](#footnote-ref-70)
71. Ibid [↑](#footnote-ref-71)
72. Evropska komisija (2019); Izvještaj o napretku 2019, str.14. [↑](#footnote-ref-72)
73. Ministarstvo javne uprave (2018); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2017, str. 43 [↑](#footnote-ref-73)
74. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str. 26 [↑](#footnote-ref-74)
75. Ministarstvo javne uprave (2019); Izvještaj o implementaciji plana optimizacije 2018-2020 za period april-jun 2019, str. 49. [↑](#footnote-ref-75)
76. SIGMA Komentari mjera obuhvaćenih “Predlogom optimizacije javne uprave” (poglavlje 3.5. “Nacrta plana optimizacije”) [↑](#footnote-ref-76)
77. Ibid [↑](#footnote-ref-77)
78. Ministarstvo javne uprave (2019); Izvještaj o implementaciji plana optimizacije za period 1. april- 30. jun 2019, str. 49 [↑](#footnote-ref-78)
79. Ibid, str. 49 [↑](#footnote-ref-79)
80. Ministarstvo javne uprave (2019); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020 za period januar - jul 2019, str. 26 [↑](#footnote-ref-80)
81. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, za 2019, str. 30 [↑](#footnote-ref-81)
82. Ibid, str. 7. [↑](#footnote-ref-82)
83. Ministarstvo javne uprave (2019); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020 za period of januar - jul 2019, str.26 [↑](#footnote-ref-83)
84. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019 str.22 [↑](#footnote-ref-84)
85. Ministarstvo javne uprave (2018); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2017 str.38. [↑](#footnote-ref-85)
86. Vlada Crne Gore (2015); Strategija reforme javne uprave 2016-2020, str.28. [↑](#footnote-ref-86)
87. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019. str.31. [↑](#footnote-ref-87)
88. Ibid. str.31 [↑](#footnote-ref-88)
89. Ibid str.31 [↑](#footnote-ref-89)
90. SIGMA (2019); Izvještaj o monitoringu, Principi javne uprave Crna Gora, maj 2019, str.23. [↑](#footnote-ref-90)
91. Ibid, str. 32 [↑](#footnote-ref-91)
92. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019. str.33 [↑](#footnote-ref-92)
93. ibid. [↑](#footnote-ref-93)
94. **Podaci o broju zaposlenih koji su poslužili kao polazna osnova za strategiju uzeti su iz Izvještaja o implementaciji plana interne reorganizacije javnog sektora iz 2015. godine. Nova polazna osnova za broj zaposlenih kreirana je u 2017. godini u okviru Plana optimizacije 2018-2020**. [↑](#footnote-ref-94)
95. <https://www.joeducation.eu/innovation-and-digitalization-of-public-administration/> [↑](#footnote-ref-95)
96. [Ibid](https://www.joeducation.eu/innovation-and-digitalization-of-public-administration/) [↑](#footnote-ref-96)
97. [Ibid](https://www.joeducation.eu/innovation-and-digitalization-of-public-administration/) [↑](#footnote-ref-97)
98. [Ibid](https://www.joeducation.eu/innovation-and-digitalization-of-public-administration/) [↑](#footnote-ref-98)
99. Ujedinjene nacije (2018); Anketa eUprave Ujedinjenih nacija, 2018, str.116 [↑](#footnote-ref-99)
100. Vlada Crne Gore (2015); Strategija reforme javne uprave 2016-2020; str. 56 [↑](#footnote-ref-100)
101. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019 str.10 [↑](#footnote-ref-101)
102. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.11 [↑](#footnote-ref-102)
103. Ministarstvo javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.11 [↑](#footnote-ref-103)
104. <https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2019.pdf>, str. 94 [↑](#footnote-ref-104)
105. <https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2019.pdf>, str. 94 [↑](#footnote-ref-105)
106. <https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2019.pdf>, str. 94 [↑](#footnote-ref-106)
107. EU Izvještaj o napretku 2019, str.14. [↑](#footnote-ref-107)
108. Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.4 [↑](#footnote-ref-108)
109. <https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2019.pdf>, str. 94 [↑](#footnote-ref-109)
110. EU Izvještaj o napretku Montenegro 2018. [↑](#footnote-ref-110)
111. Kako je propisano zakonom o državni službenicima i namješteniciam i Uredbom o sadržaju, postupku i načinu pripremanja i izmjena Kadrovskog plana za organe državne uprave i vladine službe [↑](#footnote-ref-111)
112. Isključujući cilj 4.5 Upravljanje javnim finansijama [↑](#footnote-ref-112)
113. ibid. [↑](#footnote-ref-113)
114. Program za unapređenje administracije i upravljanja koji predstavlja zajedničku inicijativu OECD i Evropske komisije [↑](#footnote-ref-114)
115. http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=308598&rType=2&file=Rjesenje%20o%20obrazovanju%20medjuresorskog%20operativnog%20tima.pdf) [↑](#footnote-ref-115)
116. PC 4.1. Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave, PC 4.2. Pružanje usluga;, PC 4.3 Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima;, PC 4.4. Razvoj i koordinacija javnih politika;, PC 4.6. Posebna pitanja sistema lokalne samouprave, PC 4.7. Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost [↑](#footnote-ref-116)
117. Evaluacija „Programa reformi PFM 2016-2020“, „Strategije za razvoj informacionog društva 2016-2020“ i „Strategije za poboljšanje podsticajnog ambijenta za djelovanje NVO 2018-2020“ neće biti sprovedena u sklopu ovog projekta. Samo mjere onih Strategija koje su relevantne za ostvarivanje ciljeva RJU biće uzete u obzir. [↑](#footnote-ref-117)
118. Isključujući cilj 4.5 Upravljanje javnim finansijama [↑](#footnote-ref-118)
119. ibid. [↑](#footnote-ref-119)