Autorka: Milena Gvozdenović

**Reforma javne uprave - strateško upravljanje promjenama**

**Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave do aprila 2019. godine**

**Rezime**

U fokusu našeg istraživanja bile su dvije važne oblasti reforme: razvoj i koordinacija javnih politika i strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost.

Sprovođenje Strategije reforme javne upraveu ovim oblastima uglavnom se dešava uz poštovanje predviđenih rokova za pripremu pojedinih dokumenata i sprovođenje aktivnosti. Prekoračenja rokova u pojedinim slučajevima postoje, i u većini nijesu sistemskog karaktera niti, za sada, dovode u pitanje sprovođenje reforme.

Međutim, postoje nedopustiva kašnjenja u izvještavanju nadležnih državnih organa o dinamici i kvalitetu reforme. Tako, iako je rok za sačinjavanje i objavljivanje izvještaja o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave prvi kvartal 2019, on još uvijek nije dostupan. Na ovaj način javnost je uskraćena za ključne informacije vezane za reformu javne uprave.

Savjet za reformu javne uprave (Savjet) u pojedinim slučajevima ne obavlja svoj posao shodno odlukama i preporukama Vlade. Takođe, naš je utisak da ne preuzima dovoljno političke inicijative u momentima kad se pojave problemi u realizaciji reformskih aktivnosti.

Reformske aktivnosti vezane za koordinaciju javnih politika uglavnom idu planiranom dinamikom. Pripremljeni su prvi važni dokumenti koji su bili preduslov za odvijanje ovih reformskih aktivnosti. Važno će biti utvrditi i kvalitet tih dokumenata (strategija, metodologija, izvještaja, i sl) što će biti predmet našeg interesovanja u nastavku ovog projekta. Pripremićemo i objaviti posebne publikacije o sadržaju i kvalitetu ovih ključnih dokumenata.

U planu reformi koji je vezan za koordinaciju politike je napravljen grub tehnički propust vezan za izradu godišnjih programa rada ministarstava koji hitno mora biti izmijenjen.Programi rada odabranih ministarstava još uvijek nijesu dostupni, iako je rok za njihovu izradu bio do kraja marta 2019.

Sredinom 2018. godine je sa zakašnjenjem usvojena Uredba o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa držane uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Međutim, iako je napravljeno ovo formalno unapređenje, u suštini kvalitet konsultacija različitih aktera prilikom izrade politike je daleko od zadovoljavajućeg nivoa.

Četiri mjeseca nakon isteka 2018. nijesu dostupni godišnji izvještaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa (RIA) i primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa držane uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

**Autorka**

**Strateško upravljanje procesom reforme javne uprave - Funkcionisanje Savjeta za reformu javne uprave**

Savjet za reformu javne uprave (Savjet) je tijelo koje je zamišljeno da na političkom nivou prati planirane aktivnosti, da usmjerava proces reforme i da predlaže mjere za prevazilaženje zastoja ili problema u toku reforme.

Iako ovo tijelo formalno funkcioniše i obavlja svoje aktivnosti, nerijetko se dešavaju propusti koji predstavljaju direktno neizvršavanje ključnih poslova i neispunjavanje svrhe njegovog osnivanja i postojanja. Takođe, Savjet nije pokazao potrebnu inicijativu koja bi, po našem mišljenju, trebalo da politički podrži ovaj proces.

Tako se dešavalo da su neki od najvažnijih predloga zakonskih rješenja utvrđivani na sjednicama Vlade, a da prethodno nijesu razmatrani na sjednici Savjeta, što je direktno kršenje zaključaka Vlade. Savjetu se često ne dostavljaju ni planski i analitički dokumenti u vezi sa reformom javne uprave.

Takođe, nije manje bitan ni zaključak Vlade, predložen od strane Savjeta, kojim se zadužuje Ministarstvo javne uprave da Savjetu dostavlja kvartalne izvještaje o radu Međuresornog operativnog tima za koordinaciju u implementaciji aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016-2020, koji je obrazovan da bi na administrativnom nivou pratio proces reforme, a koji se jednako ne poštuje.

Pored ovoga, Savjet nije imao inicijative, niti davao predloge koji bi unaprijedili proces reforme. Zaključci koje Savjet priprema i dostavlja Vladi tehničke su prirode i ne oslikavaju sadržaj rasprave sa sjednice. Samim tim, Vlada pa ni javnost ne dobijaju dovoljno informacija o radu Savjeta, čime se uticaj ovog tela marginalizuje.

Ovaj način funkcionisanja dovodi u pitanje kredibilitet i integritet Savjeta kao važnog tijela u reformskom procesu, ali i svrhu njegovog postojanja. Smatramo da bi trebalo detaljno preispitati efekte njegovog rada, učinkovitost i uticaj na tok procesa.

U cilju obezbjeđivanja kvalitetnijeg sistema upravljanja i koordinacije reformom javne uprave započete su obuke za službenike iz različitih organa koji prate realizaciju reforme, na kojima su polaznici upoznati sa Metodologijom praćenja reforme javne uprave.

**U cilju unapređenja kvaliteta reformskih aktivnosti u ovoj oblasti potrebno je:**

* **Postaviti Savjet kao političko koordinaciono tijelo koje se suštinski, a ne samo formalno ili protokolarno, bavi  reformom i daje smjernice i sugestije za njeno nesmetano odvijanje**

Činjenica da Savjet formalno postoji, ne doprinosi mnogo samom procesu reforme javne uprave. Neophodno je jačati ulogu Savjeta, na način što će se ključni akti iz oblasti reforme javne uprave naći na dnevnom redu Savjeta, a diskusija na sjednicama koristiti za unapređenje  sadržaja i usmjeravanje procesa reforme. Ovo tijelo mora biti postavljeno i prepoznato kao jedan od ključnih aktera u procesu reforme, imajući u vidu da je uspostavljeno radi vršenja monitoringa i koordinacije nad sprovođenjem reformskih aktivnosti.

* **Unaprijediti transparentnost i kvalitet rada Savjeta**

Vlada i javnost najčešće se informišu o radu Savjeta kroz usvojene zaključke. Neophodno je unaprijediti njihov sadržaj, kako ne bi bili strogo formalni i tehnički. Zaključci Savjeta, da bi pružili dodatnu vrijednost članovima Vlade prilikom razmatranja određenih dokumenata, moraju da sadrže sugestije upućene predlagačima, probleme o kojima se diskutovalo i potencijalne izazove na koje ukazuju članovi Savjeta. U cilju unapređenja transparentnosti rada Savjeta neophodno je poboljšati kvalitet saopštenja sa sjednica Savjeta, uspostaviti praksu objavljivanja zapisnika sa sjednica i razmotriti mogućnost da se sjednice Savjeta otvore za medije.

**Koordinacija javnih politika**

Proces uspostavljanja sistema koordinacije javnih politika je u toku pa je još rano govoriti o efektima ove reforme. Ovo je zahtjevan postupak koji podrazumijeva donošenje podzakonskih akata, usvajanje strateških i godišnjih planova rada, izvještavanje o njihovoj uspješnosti i mjerenje efekata vladinih politika.

Ministarstvo javne uprave je u Akcionom planu 2018-2020. za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020. kao jednu od aktivnosti pod ciljem 4.4.1. - uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika predvidjelo pripremu godišnjih programa rada odabranih pilot ministarstava po novoj metodologiji.

Međutim, naš tim je prilikom monitoringa primijetio nelogičnost u ovako postavljenom redosljedu pripreme važnih dokumenata. Bilo bi gotovo nemoguće uraditi godišnje programe ministarstava a da se ne urade prije toga srednjoročni programi za ministarstva i godišnji program rada Vlade po novoj metodologiji. Nakon komunikacije sa predstavnicima Vlade utvrdili smo da je u ovom dijelu napravljena tehnička greška i da se ova mjera zapravo odnosi na pripremu srednjoročnih programa za tri pilot ministarstva. Ovi programi rada još uvijek nijesu dostupni, iako je rok za njihovu izradu bio do kraja marta 2019.

U toku prethodne godine pripremljen je i usvojen značajan broj dokumenata koji će biti veoma značajna osnova za sprovođenje ovog dijela reforme. Većina dokumenata je blagovremeno usvojena a analiza njihovog kvaliteta će biti predmet našeg rada u narednom periodu.

Najvažniji dokument u ovom procesu -  Srednjoročni program rada Vlade za period 2018-2020. godine – usvojen je 15. februara 2018. Međutim, pada u oči da je Vlada propustila da napravi ozbiljniju promociju ovako važnog dokumenta pa je njegovo objavljivanje prošlo gotovo nezapaženo.

Usvojena je i veoma važna Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata, a nakon kašnjenja od nekoliko mjeseci, usvojene su i Izmjene i dopune Poslovnika Vlade Crne Gore. Cilj ovih promjena je formalno prilagođavanje funkcionisanja Vlade novom sistemu koordinacije politika i određivanje novih procedura za izradu strateških dokumenata države.

Takođe, dva izuzetno važna dokumenta vezana za ovaj proces usvojena su u oktobru 2018. godine - Metodologija za srednjoročno planiranje rada ministarstava i Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata. Zanimljivo je da ova dva dokumenta nijesu javno dostupna na sajtu Vlade, iako su bili dostupni našem istraživačkom timu. Kad govorimo o metodologijama ne možemo ne primijetiti da prije izrade trogodišnjeg programa rada Vlade nije bio pripremljen dokument koji bi dao metodološke smjernice za njegovu izradu, već je on pripremljen bez pisanih pravila i procedura izrade.

Da bi se sprovodio ovako komplikovan i zahtjevan reformski proces potrebno je organizovati i značajan broj obukaza veliki broj rukovodilaca i službenika koji su dio novog sistema planiranja. Realizacija predviđenih obuka do sada se odvija uz neznatna kašnjenja.

**U cilju unapređenja kvaliteta reformskih aktivnosti u ovoj oblasti potrebno je:**

* **Usvojiti posebnu metodologiju za pripremu Srednjoročnog programa rada Vlade**

Profesionalni pristup izradi ovako važnih dokumenata i faza u kojoj se nalazi reforma javne uprave zahtijeva da se dokumenta pripremaju na osnovu unaprijed poznatih pravila i procedura. Ukoliko se proces ne odvija na unaprijed opisan način, nije rijetkost da se takav pristup odrazi na kvalitet samog dokumenta.

* **Učiniti dostupnim Metodologiju za srednjoročno planiranje rada ministarstava i Metodologiju razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata svim zainteresovanim stranama**

Smatramo da bi ove metodologije morale biti dostupne širem krugu zainteresovanih jer one predstavljaju “ideologiju” strateškog planiranja u Crnoj Gori, i nema jasnog razloga da ne budu svima poznate. Važno je da zainteresovana javnost ima uvid u kvalitet dokumenata i na taj način objektivno ocijeni kvalitet reformskog procesa.

* **Pokrenuti proceduru za izmjenu Akcionog plana 2018-2020. za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020.**

Frazu “godišnjih programa rada” u aktivnosti pod ciljem “4.4.1. Uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika” promijeniti u frazu “srednjoročnih programa rada” ministarstva.

**Kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika**

Sredinom 2018. godine je sa zakašnjenjem usvojena Uredba o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa držane uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Na taj način su objedinjene prethodne dvije uredbe1 koje su regulisale saradnju civilnog sektora i organa državne uprave i njihovo učešće u procesu donošenja zakona. Detalji i efekti realizacije ove Uredbe još uvijek nijesu poznati, jer četiri mjeseca nakon isteka 2018. godine nije dostupan godišnji izvještaj.

Posljednji izvještaj o primjeni uredbi2 pokazuje da se one u 2017. godini nijesu dosljedno primjenjivale. Osim toga, izvještaj je usvojen sa velikim zakašnjenjem što nije praksa s kojom treba nastaviti. NVO sektor nerijetko navodi da je njihovo učešće u radnim grupama često obesmišljeno jer se svodi samo na formalni nivo članstva.

Godišnji izvještaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa (RIA) još uvijek nije dostupan javnosti.

**Preporuke za unapređenje stanja:**

* **Izmijeniti Akcioni plan u pravcu uvođenja mehanizama za povećanje kvaliteta javnih rasprava i konsultacija sa zainteresovanom javnošću**

 Po Akcionom planu se mjera povećanja nivoa učešća zainteresovane javnosti u procesu kreiranja akata javnih politika smatra realizovanom samo usvajanjem nove Uredbe, godišnjeg izvještaja o primjeni i sprovođenjem obuka službenika. Ove mjere nijesu dovoljne za obezbjeđivanje većeg kvaliteta javnih rasprava i ostvarivanja većeg učešća zainteresovane javnosti. Zato je potrebno uvesti mehanizam za povećanje kvaliteta konsultacija ali i mehanizama za ocjenu njihovih efekata.

**Projekat “Reforma javne uprave - strateško upravljanje promjenama”**

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je u januaru 2019. godine započeo implementaciju jednogodišnjeg projekta pod nazivom *Reforma javne uprave: strateško upravljanje promjenama*. Projekat finansira Evropska Komisija, a usmjeren je na praćenje i kvalitativnu analizu procesa reforme javne uprave.

Fokus je stavljen na dvije važne oblasti reforme, i to: razvoj i koordinaciju javnih politika i strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost.

Razvoj i koordinacija javnih politika jedna je od prioritetnih oblasti rada CDT-a, i projekat predstavlja nastavak višegodišnjih aktivnosti organizacije u ovoj oblasti i doprinos stvaranju transparentnije, efikasnije i servisno opredijeljene javne uprave u Crnoj Gori.

Ključni proizvodi projekta biće predstavljeni nadležnim organima i relevantnim akterima kao nezavisna procjena koja će uključivati i preporuke za unapređenje stanja.

Jedna od prvih aktivnosti projekta usmjerena je na praćenje sprovođenja aktivnosti Akcionog plana Strategije reforme javne uprave u odabranim oblastima. Rezultati monitoringa biće predstavljani kvartalno, putem saopštenja za javnost, a nakon kvantitativne i kvalitativne analize biće sačinjen i cjelovit godišnji izvještaj.

Drugi ključni proizvod projekta je analiza novog sistema planiranja i izvještavanja Vlade i ministarstava. Projekat će analizirati već izrađeni Srednjoročni program rada Vlade, kao i izvještaje o radu koji se objavljuju šestomjesečno. Namjera ove analize je da se utvrdi da li je Vlada konačno počela da izvještava o uticaju i efektima, a ne samo o realizaciji određenih aktivnosti. Nakon toga, biće analizirani i  jednogodišnji program rada Vlade izrađen po novoj metodologiji i srednjoročni programi rada ministarstava, odnosno tri pilot ministarstva (Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoj i Ministarstvo turizma i održivog razvoja). Ovi programi bi trebalo više da budu usmjereni prema realnim uticajima i efektima, i da doprinesu boljem sistemu planiranja na godišnjoj osnovi.

Izrada strategijskih dokumenata se takođe odražava na planiranje na godišnjem nivou, jer bez jasnih srednjoročnih ciljeva nije moguće izvesti valjane kratkoročne ciljeve. Analizom procesa strateškog planiranja i izrade strategijskih dokumenata utvrdiće se trenutno stanje i daće se preporuke za unapređenje.Analiza značajnijih strategijskih dokumenata biće urađena kroz studiju slučaja.

Poseban akcenat u procesu konsultacija između aktera prilikom izrade politika stavljen je na analizu uticaja propisa (RIA). Projekat će analizirati kvalitet urađenih RIA, utvrđivaće u kojoj fazi se ona radi, kao i da li je dostupna tokom javnih konsultacija. Kvalitativna analiza tih dokumenata pokazaće da li se procjena uticaja sprovodi samo formalno, ili joj se posvećuje neophodna pažnja.

**Istraživački centar CDT-a**

I**straživački centar CDT-a (IC)** je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda.

Cilj **IC-a** je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

**IC** u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

**IC** je posvećen kontiuniranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.