



Reforma javne uprave: Kako mora, ali ne i kako treba

© C D T - C e n t a r z a
d e m o k r a t s k u
t r a n z i c i j u
P o d g o r i c a ,
2 0 2 0 . . . g o d i n e



8 1 0 0 0 P o d g o r i c a , C r n a G o r a
+ 3 8 2 2 0 2 3 4 5 2 2
M o s k o v s k a 1 5 3 ,
c d t m n e t - c c o m . m e
c d t m n . o r g





Reforma javne uprave: Kako mora, ali ne i kako treba

Nakon četiri godine sprovođenja Strategije reforme javne uprave i dalje imamo samo nagovještaje stvaranja efikasne javne uprave kojoj građani vjeruju.

„Rezultati“ reforme su vrlo često tumačeni kao formalna ostvarenja koja treba da zadovolje Evropsku uniju. Nesporno uloženi napor i veliki broj realizovanih obaveza, nažalost nijesu dali očekivane efekte.

Godinu koja je pred nama dočekujemo sa nezadovoljavajućim rezultatima u sprovođenju ključnih segmenata reforme. Optimizacija javne uprave i regulisanje prava na slobodan pristup informacijama su kritične tačke koje nijesu uspješno prevaziđene, dok novi sistem koordinacije politika može dobiti prelaznu ocjenu.

Eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju ovu oblast su ocijenili prosječnom ocjenom **2,41** na skali od jedan do pet. Ovaj rezultat je i dalje ispod očekivanog nivoa i ukazuje na to da u ključnim godinama reforme javne uprave napredujemo izuzetno sporo i nijesmo prešli ni pola potrebnog puta. Prosječna ocjena u istraživanju za 2017. je iznosila **2,19**, a za 2018. godinu **2,27**.

© Vincent Burkhead


Savjet koji zaobilazi reformu za koju je nadležan?

Postojanje Savjeta za reformu javne uprave nije mnogo doprinijelo samom procesu. Nerijetko se dešavaju propusti koji predstavljaju direktno neizvršavanje ključnih poslova i neispunjavanje svrhe njegovog osnivanja i postojanja.¹

Nažalost, Savjet iako politički moćno tijelo, nije tu moć nije uspjelo materijalizovati i ostvariti neophodan uticaj na poboljšanje ovog procesa. Nedostajala je i inicijativa koja je, po našem mišljenju, trebalo da politički podrži ovaj proces i koja je bila neophodna da preduprijedi ili ispravi greške u realizaciji reforme.²

Brojni su primjeri neposvećenog pristupa državnih organa koji nijesu dostavljali tražene podatke. S druge strane, Ministarstvo nije razvilo mehanizme za koordinaciju ovim procesom.

Savjet se, i pored svih problema o kojima će biti riječi u ovom dokumentu, u toku 2019. godine sastao samo dva puta.



¹ Milena Gvozdenović, *Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave do aprila 2019. godine*, CDT, Podgorica, 2019.
Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/2019/04/23/kasne-sa-izvjestajima-o-reformi-javne-uprave/>

² Isto.

Manje slobode u pristupu informacijama

³ Dina Bajramspahić, „Ombudsman dijeli mišljenje NVO o Vladinom Nacrtu Zakona o SPI“, *Institut Alternativa*, 14.01.2020.
Dostupno na: <https://institut-alternativa.org/ombudsman-dijeli-misljenje-nvo-o-vladinom-nacrtu-zakona-o-spi/>

Degradacija prava na slobodan pristup informacijama koja je započeta izmjenama i dopunama zakona u 2017. je svoj konačni oblik dobila u novom nacrtu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Umjesto rada na otklanjanju brojnih manjkavosti koje su u praksi postojale, zakonodavac se opredijelio za sužavanje ustavom zagaranovanog prava i ograničavanje prostora za kontrolu područja koja su osjetljiva na korupciju. Reakcije javnosti na ove primjedbe podržao je i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.³

Pored ovoga, u prethodnom periodu ovo nije bio usamljen primjer ograničavanja transparentnosti rada javne uprave.⁴

Optimizacija koja to nije



Profesionalan i efikasan državni službenik nije postavljen kao stub procesa optimizacije, a javna uprava i dalje mahom predstavlja depo partijskih kadrova. Posebni propusti se tiču kadrovskog planiranja na centralnom i lokalnom nivou, a i dalje ne postoje pouzdani podaci o ukupnom broju zaposlenih.⁵

□ *Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da se u Crnoj Gori politička pripadnost i rodbinske i prijateljske veze smatraju najvažnijim za pronalaženje posla. Raspisivanje oglasa za slobodna radna mjesta, u trajanju od jednog dana ili u danima vikenda, predstavljaju zabrinjavajuću praksu u našem sistemu kojom se potvrđuje sumnja u zapošljavanje po povlašćenim uslovima. Po podacima Agencije za sprječavanje korupcije, u tome prednjače lokalna javna preduzeća.⁶*

⁴ U javnosti su kritikovane i izmjene i dopune Zakona o državnoj upravi i Zakona o javnim nabavkama.

⁵ Postoje nepoklapanja između ciljeva optimizacije i ostalih planskih dokumenata u oblasti kadrovskog planiranja.

Ne postoji ni obrazloženje zašto optimizacijom nijesu obuhvaćena javna preduzeća na državnom nivou, a izostale su i sektorske analize kadrovskih potreba. Iskustvo u sprovođenju optimizacije je potvrdilo da linerani pristup ne može dovesti do željenog cilja. Izvještaji o realizaciji Plana optimizacije javne uprave pokazuju da ne dolazi do ispunjenja cilja smanjenja broja zaposlenih.

⁶ U 2018. godini je 17 javnih institucija objavilo ukupno 38 oglasa koji su trajali jedan dan, za 68 slobodnih radnih mjesta. 75% ovih spornih oglasa su objavila javna preduzeća čiji je osnivač država.

U 2017. godini je 98 javnih institucija objavilo 417 oglasa za 714 slobodnih radnih mjesta, od čega 373 bila u trajanju od jednog dana, a 44 su objavljena tokom vikenda. Izvor: Agencija za sprječavanje korupcije, *Analiza postupaka pokrenutih po službenoj dužnosti* u postupcima zapošljavanja. Dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/Analiza_postupaka_pokrenutih_po_sluzbenoj_duznosti_u_postupcima_zapo%C5%BEbenosti_u_postupcima_zapo%C5%BEbenosti_u_postupcima_zapo%C5%A1ljavanja_tiCGKLx.pdf

Novim zapošljavanjima se umanjuju efekti procesa optimizacije. Ona su se dešavala i bez dobijanja saglasnosti Užeg kabineta Vlade. Teško je očekivati da će ovaj proces racionalizovati državnu potrošnju, s obzirom na to da su budžetska izdvajanja za zaposlene na centralnom nivou u konstantnom rastu.⁷ Dodatni problem predstavlja to što, po podacima Ministarstva finansija, za preko 80 % zainteresovanih lica ne postoje sredstva za isplatu otpremnina.⁸

□ *Iako Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje kvalitetnija rješenja koja se tiču provjere sposobnosti za rukovodni kadar i uslova za imenovanje vršilaca dužnosti, glavni nedostatak se tiče diskrecione mogućnosti da starješina, tj. ministar ili direktor organa predloži kandidata po ličnom izboru. Praktični efekti ovog Zakona još uvijek nijesu vidljivi.*

Pozitivni pomaci u koordinaciji politika

⁷ Marija Mirjačić, “Bruto plate rastu u skoro svim ministarstvima”, *Vijesti online*, 22.11.2019.

⁸ Tijana Pravilović, “Za otpremnine zainteresovano 1.430, novca za samo 230 službenika”, *Vijesti online*, 22.12.2019. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/tv/emisije/za-otpremnine-zainteresovano-1-430-pa-ra-za-samo-230-sluzbenika>

⁹ Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, *Ocjena kvaliteta Vladinog planiranja politika: Sistem planiranja za sada bez održive evaluacije*, CDT, 2019.

Pozitivni pomaci su ostvareni u oblasti koordinacije i planiranja politika. Uveden je srednjoročni okvir planiranja koji je svoj izraz dobio usvajanjem srednjoročnih programa rada Vlade i tri pilot ministarstva. Posebna vrijednost ovog procesa se sastoji u otpočinjanju procesa “osvježavanja” budućnosti za menadžere i zaposlene u državnoj upravi, tj. otpočinjanje procesa savlađivanja otpora prema kvalitetnom planiranju, ali i mjerenju uspješnosti tog planiranja.⁹ Kritična tačka ovog sistema je u evaluaciji učinjenog. Izvještaji o realizaciji Srednjoročnog programa rada Vlade svjedoče da ona nije u funkciji pružanja podatka o kvalitetu urađenog i analize segmenata koji nijesu dobro funkcionisali.

Strateški okvir čini veliki broj dokumenata koji nijesu međusobno usklađeni, nijesu usmjereni na učinke, niti kvalitetno finansijski isplanirani. Monitoring i evaluacija ovih dokumenata se takođe ne sprovode na kvalitetan način. Uvedena su nova pravila pripreme strateških dokumenta, ali ona po sebi ne predstavljaju svrhu pa nam tek predstoji procjena praktičnih efekata.

Usluge bez korisnika

¹⁰ Ukoliko se uspjeh javne rasprava mjeri brojem prihvaćenih komentara javnosti, podaci Ministarstva javne uprave ne djeluju podstičuće. U 2018. godini je na javnim raspravama u pripremi 99 zakona i strategija pristiglo 1523 komentara, od čega je prihvaćeno samo nešto više od polovine. Izvor: Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Dostupno na: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

U prethodnom periodu su razvijeni brojni mehanizmi koji su trebali da osnaže participaciju građana, ali oni nijesu zaživjeli u praksi. Osim niskog nivoa zainteresovanosti građana, problem je u tome što organi vlasti nijesu dovoljno otvoreni za prihvatanje inicijativa građana.

Uprkos kritikama značajnog dijela javnosti, ne postoje naznake da će zakonodavac izmijeniti rješenja kojima je sužena obaveza organizovanja javnih rasprava. Sprovođenje javnih rasprava u praksi često nije na zadovoljavajućem nivou.¹⁰ Civilni sektor je nerijetko nezadovoljan kvalitetom javnih rasprava, pošto se događa da najveći broj njihovih predloga bude odbijen bez zadovoljavajućeg obrazloženja. Rijetke su teme i prilike gdje se u javne rasprave uključuje veliki broj građana, i to najčešće nije zasluga organizatora rasprave.¹¹

□ Činjenica da izvještaji o kvalitetu primjene analize uticaja propisa za 2018. i 2019. godinu još uvijek nijesu javno dostupni govori u prilog činjenici da ne postoji politička podrška za osnaživanje RIA sistema. Stiče se utisak da ne postoji dubinska analiza koja prethodi formalnom popunjavanju samog RIA obrasca, već da se to radi samo formalno.¹²

Povećanje broja elektronskih usluga je u raskoraku sa njihovom pratiknom upotrebom od strane građana. Dominantan broj elektronskih usluga su informativnog tipa, a mali broj je onih koje građanin može u potpunosti obaviti elektronskim putem. Takođe, elektronske platforme koje je Ministarstvo javne uprave uspostavilo u cilju povećanja učešća građana u praksi ne doprinose jačanju demokratije.¹³

¹¹ Biljana Papović, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijumima u pregovorima sa EU. Peti dio – Javna uprava: Servis građana ili igračka u rukama politike?*, CDT, 2019.

¹² Milena Gvozdenović, *Sprovođenje analize uticaja propisa (RIA): Forma bez suštine*, CDT, Podgorica, 2019.

¹³ Iako je Ministarstvo javne uprave zacrtalo kao svoj cilj dostavljanje najmanje 100 komentara od strane zainteresovane javnosti putem servisa E-participacija, u toku 2019. je dostavljen svega jedan komentar. Putem servisa e-Peticije je podnijeto 36 peticija, od čega je odbijeno čak 25 a četiri peticije su prihvaćene i stavljene na glasanje. O preostalim sedam peticija se još uvijek odlučuje. Izvor: Ministarstvo javne uprave, Status implementacije NAP-a (od 01.01.2019–29.11.2019.).

Nestabilne finansije opština

U procesu reforme javne uprave marginalizovana su specifična pitanja koja se tiču otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti lokalnih samouprava.

Politički kriterijumi su dominantni za formiranje novih opština.¹⁴

Godinama se ukazuje na probleme samofinansiranja i velike dugove koje opštine imaju.¹⁵ Korišćenje sredstava iz Egalizacionog fonda je u stalnom porastu,¹⁶ što ukazuje da su opštine su i dalje u velikoj mjeri finansijski zavisne od države.

Lokalni parlamenti i Državna revizorska institucija nemaju dovoljno jaku ulogu u sistemu kontrole nad finansijama lokalnih samouprava. Usljed neadekvatnog finansijskog upravljanja, u pojedinim opštinama Poreska uprava je bila prinuđena da blokira račune i predlaže stečaj u lokalnim javnim preduzećima.¹⁷ Iz ove institucije su saopštili da su u prvom kvartalu 2019. lokalne samouprave uz isplatu zarada plaćale i doprinose, što je prvi put u posljednjih deset godina.¹⁸

Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 ne obuhvata javna preduzeća i lokalne samouprave.

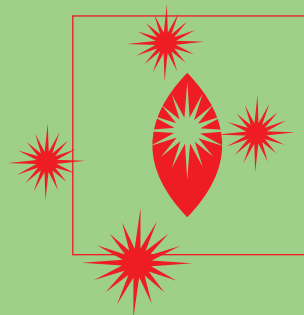
¹⁴ "Tuzi se razdužile od Podgorice, zadužile DPS i dijasporu", *Dan*, 02.09.2018.

¹⁵ Biljana Papović, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijumima u pregovorima sa EU. Peti dio – Javna uprava: Servis građana ili igračka u rukama politike?*, CDT, 2019.

¹⁶ Konačna raspodjela sredstava Egalizacionog fonda porasla je sa 24.517.544 eura 2014. godine na 35.116.388 eura 2018.

¹⁷ "Poreska uprave će blokirati račune opštinama i prelagati stečaj", *CDM*, 04.02.2019. Dostupno na: <https://www.cdm.me/ekonomija/poreska-uprava-ce-blokirati-opstinama-racune-za-preduzeca-ce-predlagati-stecaj/> "Javnim preduzećima sada prijete stečaji" *Dan*, 27.09.2019. Dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Regioni&clanak=714387&datum=2019-09-27>

¹⁸ „Sve opštine uredno platile poreze i doprinose“, *Portal Analitika*, 29. 04. 2019. Dostupno na: <https://portalanalitika.me/clanak/332933/sve-opstine-uredno-uplatile-poreze-i-doprinos>



Istraživanje o napretku zemalja regiona u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku **Balkanskog fonda za demokratiju** i **Ambasade Kraljevine Norveške**, u saradnji sa kolegama iz nevladinih organizacija **CRTA** (Srbija), **Metamorfozis** (Makedonija) i **Zašto ne?** (Bosna i Hercegovina).

Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Prvi dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme javne uprave. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu **39 indikatora**, a u toku rada konsultovali smo mišljenja pet eksperata za ovu oblast.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi.

Zahvaljujemo Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške na povjerenju i finansijskoj podršci.



Biljana Papović
Zamjenica izvršnog direktora



Milena Gvozdenović
Koordinatorica istraživačkog centra





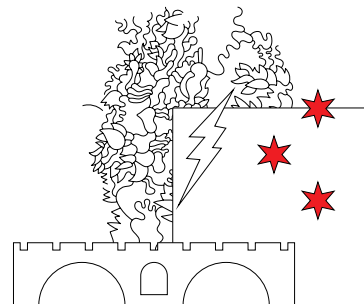
ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Belgrade

Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada
Kraljevine Norveške u Beogradu. www.norway.no/en/serbia

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU | REFORMA JAVNE UPRAVE:
KAKO MORA, ALI NE I KAKO TREBA | Autorke: Biljana Pejović i Milena Gvozdenović | Ilustracije i prijelom: Dejan
Batrićević | CDT – Centar za demokratsku tranziciju | Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora | +382 20 331
227 | cdtmn@t-com.me | www.cdtmn.org