

Istraživački 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.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

IC se u svom radu vodi 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 kontinuiranom usavršavanju istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

IC je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-parlamenata-2017-predlog-prakticne-politike/>

Preporuke za unaprjeđenje stanja - Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-institucija-izvrsne-vlasti-u-regio-nu-cg-2017-predlog-prakticne-politike/>

Preporuke za poboljšanje komunikacije Ministarstva za evropske poslove

https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-pobolj%C5%A1anje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove_final.pdf

Predlog praktične politike - Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore

<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredjenje-rada-agencije/>

ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti

<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/transparentnost-anb-predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti vladinih politika

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Dobro upravljanje u Crnoj Gori - izazovi i preporuke za poboljšanje stanja

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/dobro-upravljanje-u-cg-predlog-prakticne-politike/>

CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

Adresa: Moskovska 153, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 234 522

Email: cdtmn@t-com.me

Website: www.cdtmn.org



DOBRO UPRAVLJANJE

ZA OTVORENOST I ODGOVORNOST
U POLITICI I UPRAVLJANJU

autor/ke: Dragan Koprivica / Milena Gvozdinović / Milica Bogdanović

Predlog praktične politike

PLANIRANJE, MJERENJE I IZVJEŠTAVANJE KAO POLUGE USPJEŠNOSTI LOKALNIH POLITIKA

Na primjeru opština Nikšić i Kotor



**CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**



weBER
Weber Institute Consulting Project
on Civil Society Monitoring of
Public Administration Reform



Kingdom of the Netherlands



autor/ke: Dragan Koprivica / Milena Gvozdenović / Milica Bogdanović

Predlog praktične politike
PLANIRANJE, MJERENJE I IZVJEŠTAVANJE
KAO POLUGE USPJEŠNOSTI
LOKALNIH POLITIKA
Na primjeru opština Nikšić i Kotor

Ovaj dokument je proizveden u okviru WeBER projekta - Program malih grantova za organizacije civilnog društva za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou, koji finansijski podržavaju Evropska unija i Ambasada Kraljevine Holandije. Sadržaj ovog dokumenta je odgovornost NVO "Centar za demokratsku tranziciju" i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije i Kraljevine Holandije.

Podgorica, januar 2018

UVOD

Cilj ovog predloga praktične politike je povećanje odgovornosti, transparentnosti i demokratskog legitimiteta lokalnih samouprava u Crnoj Gori, kroz unapređenje sistema planiranja lokalnih politika i mjerenja njihovih učinaka i efekata.

Izradom ovog dokumenta željeli smo da podstaknemo lokalne samouprave da ovom segmentu rada posvete značajnu pažnju i da tako kvalitetnije afirmišu svoj rad.

Istraživački tim CDT-a je kao osnovu za izradu ovog dokumenta koristio međunarodne standarde i principe koji definišu sistem upravljanja za rezultate. Za ovo pilot istraživanje odabrane su dvije opštine - Kotor i Nikšić i na njihovom primjeru analiziran je sistem planiranja, mjerenja i izvještavanja.

Prilikom izrade ovog dokumenta smo analizirali zakonske i podzakonske propise, odnosno Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o regionalnom razvoju, statute i poslovnike o radu skupština opština, odluke o organizaciji i načinu rada lokalne uprave i druge relevantne propise. Takođe, analizirani su godišnji programi rada i izvještaji o radu opština Kotor i Nikšić. U cilju prikupljanju podataka smo uputili i upitnike opštinama Kotor i Nikšić i pretraživali njihove zvanične sajtove.

CDT preporučuje da se poboljša kvalitet planiranja na srednji rok i da se znatno unaprijedi planiranje na kratak rok kroz kreiranje planskih dokumenata koji sadrže jasno definisane prioritete, konkretne ciljeve i rokove za realizaciju.

Takođe, potrebno je korjenito promijeniti način praćenja učinaka opština kroz razvoj i primjenu novog pristupa koji se bazira na indikatorima za mjerenje uspjeha.

Dalje, potrebno je značajno unaprijediti transparentnost planova i izvještaja.

Ovaj predlog praktične politike upućen je lokalnim samoupravama u Crnoj Gori, a prije svega opštinama Nikšić i Kotor. Takođe, naši predlozi se na direktan način odnose na rad Ministarstva javne uprave i Ministarstva ekonomije.

On je takođe namijenjen i predstavnicima parlamentarnih političkih partija na državnom i lokalnom nivou.

Naravno, naš predlog praktične politike može biti od koristi i predstavnicima međunarodne zajednice, stručne javnosti, akademskoj zajednici, medijima i NVO-ima koje se bave ovom temom.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem dokumentu.

Na kraju, skrećemo pažnju da pored značaja za život građana i funkcionisanje opština, ovo pitanje koje tretiramo predstavlja veoma važan faktor u sprovođenju pravne tekovine EU. U konačnom, lokalne samouprave će imati značajnu ulogu u implementaciji EU politika, pa smatramo da je krajnje vrijeme da se ovom aspektu rada pristupi sa mnogo više pažnje.

CDT tim

IZAZOVI PLANIRANJA NA LOKALNOM NIVOU

Efikasna i odgovorna lokalna vlast počiva na postignutim rezultatima. Nije rijedak slučaj da se usljed sprovođenja administrativnih procesa i procedura zapostavi ili zanemari ono najvažnije - orijentisanost uprave na konkretne rezultate¹ koji direktno utiču na život građana.

Većina definicija planiranja nam govori o ciljevima, odlučivanju, upravljanju i putu ka željenoj budućnosti². U teoriji i praksi vlada gotovo opšte mišljenje da su jasni ciljevi i kvalitetno planiranje osnovni preduslovi uspjeha u menadžmentu.

Za uspješno planiranje i koordinaciju politika na svim nivoima vlasti od presudnog su značaja dva nivoa planiranja – strateško planiranje i planiranje na nivou kalendarske godine. Očekivani rezultati, odnosno postignuća koja se definišu strateškim planom moraju biti razrađeni u godišnjim planovima rada, na nivo specifičnih ciljeva, važnih programskih cjelina, institucija zaduženih za sprovođenje i glavnih pokazatelja uspješnosti. Ova veza je od presudnog značaja za budžetski proces, tj. programsko budžetiranje, odnosno povećanje koherentnosti između budžetiranja i izrade javnih politika.

Obaveza donošenja strateških planova razvoja na lokalnom nivou propisana je Zakonom o lokalnoj samoupravi³ i Zakonom o regionalnom razvoju⁴.

Po Zakonu o regionalnom razvoju donijeta je krovna Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010 – 2014, a potom i Strategija regionalnog razvoja CG 2014-2020. Jedinice lokalne samouprave su dužne da izrade predlog strateških planova, a Ministarstvo ekonomije da ocijeni usklađenost predloga strateškog plana sa krovnom Strategijom.

Opštine prilikom izrade strateških dokumenata moraju ovu Strategiju koristiti kao centralni planski dokument kompletnog sistema i voditi računa o njenim programskim, ali i finansijskim okvirima. Dakle, prilikom izrade planova važno je voditi računa ne samo o tome što treba raditi već i izvorima novca kojim će ti planovi biti realizovani. Takođe, opštine moraju imati punu svijest da su dio šireg sistema planiranja i koordinacije politika, te dati svoj puni doprinos da ovaj sistem bude efikasniji i koherentniji.

Strateškim planom se utvrđuje postojeće stanje razvoja jedinice lokalne samouprave, opšti cilj razvoja, strateški ciljevi sa prioritetima za njihovo ostvarivanje, mjere i smjernice za ostvarivanje strateškog plana, orijentaciona sredstva za sprovođenje strateškog plana, način njihovog obezbjeđivanja i druga pitanja od značaja za razvoj⁵. Metodologija izrade strateškog

1) U pristupu javnom upravljanju poznatom kao "Managing for Results" (upravljanje za rezultate), akcent se stavlja na postignuća - rezultate rada državne uprave, pa ključno pitanje nije šta smo sve uradili već šta smo time radom postigli. Analiziraju se, vrednuju i kritički proispituju sve ključne politike vlade sa osnovnim ciljem povećanja odgovornosti i demokratskog legitimiteta vlasti. Izvori: Donald P. Moynihan, "Managing for results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, 2005, str. 76; Kulli Nomm, Tiina Randma-Liiv, „Performance measurement and performance information in new democracies – A study of the Estonian central government“, *Public Management Review*, vol. 14, 2012, str. 862.

2) Adil Kurtić, *Osnove menadžmenta*, Tuzla, OFF SET, 2009, str. 56

3) Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. list CG*, br. 2/2018, član 26

4) Zakon o regionalnom razvoju, *Sl. list CG*, br. 20/2011, 26/2011 - ispr. i 20/2015, član 26

5) *Ibid.*, član 8

6) Pravilnik o metodologiji za izradu strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave. Dostupno na: <https://goo.gl/kmPdDe>. Pristupljeno: 19.01.2018.

7) Statut opštine Kotor, *Sl. list RCG - Opštinski propisi*, br. 14/2005 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 17/2008, 31/2009, 40/2010 - ispr. i 4/2011, članovi 50 i 53; Statut opštine Nikšić, *Sl. list RCG - Opštinski propisi*, br. 20/2004 i 43/2006 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 24/2010 i 26/2010 - ispr., članovi 59 i 60.

8) Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave, *Sl. list opštine Kotor*, br. 11/2005 i *Sl. list RCG*, br. 23/2007 - odluka US, *Sl. list opštine Kotor*, br. 9/2007 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 13/2011, 1/2012, 40/2012 - ispr., 26/2013, 33/2015 i 36/2017, član 36

9) Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave opštine Nikšić, *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 39/2011, 9/2015, 10/2016 i 15/2017, član 29

10) Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. list CG*, br. 2/2018, član 38

11) Poslovnik opštine Kotor, *Sl. list Crne Gore - opštinski propisi*, br. 09/12, član 147 i 148; Poslovnik opštine Nikšić, član 171 i 172.

12) Strateški plan razvoja opštine Nikšić 2014-2019

13) Strateški plan razvoja opštine Kotor 2013-2017

14) Analiza istraživačkog tima CDT-a strateških planova opština Nikšić i Kotor.

plana utvrđuje se propisom Ministarstva ekonomije⁶ koja je urađena 2011. godine, a inovirana 2016. godine.

Zakonom o lokalnoj samoupravi nije jasno definisana obaveza izrade godišnjih planova i programa predsjednika opštine, službi i ustanova. Ta obaveza nije jasno definisana ni statutima opština⁷.

Odlukama o organizaciji i načinu rada lokalne uprave propisano je da stručna služba predsjednika opštine učestvuje u izradi programa rada skupštine opštine (SO), te učestvuje i daje stručna mišljenja u vezi sa izradom razvojnog programa opštine⁸, odnosno učestvuje u izradi smjernica za ostvarivanje planova i programa razvoja opštine i učestvuje u izradi programa rada skupštine opštine⁹. Istom odlukom je propisano da služba predsjednika "izrađuje program rada".

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da SO donosi planove i programe razvoja¹⁰. Statutima opština se propisuje obaveza da SO donosi planove i programe razvoja.

Poslovníkom opština je propisano da skupština donosi program rada za kalendarsku godinu. Programom rada utvrđuju se poslovi i zadaci skupštine i njihov osnovni sadržaj, nosioci poslova i rokovi za razmatranje pojedinih pitanja. U procesu izrade programa rada skupštine prikupljaju predloge i mišljenja o tome šta treba uvrstiti u program rada¹¹.

Nedovoljno razvijen sistem strateškog planiranja na lokalnom nivou

Obje analizirane opštine usvojile su strateške planove. Opština Nikšić¹² za period od 2014-19., a opština Kotor¹³ za period 2013-17. godine.

Ovi strateški dokumenti u formalnom smislu prate uputstva koja su data u metodologiji Ministarstva ekonomije, definišu prioritete i mjere razvoja. Oni sadrže veliki broj informacija i podataka, i u njihovu izradu je uložena značajna napor.

Tada važeća metodologija za pripremu strateških planova sadržala je preciznu formu i instrukcije za njihovu izradu. Međutim, ona je imala značajan nedostatak: uputstva za pripremu strateških prioriteta i mjera za njihovu realizaciju nijesu apostrofirala nužnost planiranja postignuća tj. efekata, već je ostavljen značajan prostor za planiranje šta se želi uraditi a ne šta će se time postići. Takođe, metodologija nije precizirala obavezu i značaj periodičnog izvještavanja o uspjehu ovih strateških planova¹⁴.

Ova metodologija je značajno inovirana 2016. godine i u najvećem dijelu su ispravljani prethodni metodološki nedostaci. Novim smjernicama stvorene su osnove za mnogo kvalitetnije planiranje na lokalnom nivou.

Pomenuti metodološki nedostaci su u značajnoj mjeri bili razlog za nedovoljno kvalitetne strateške planove opština Nikšić i Kotor. Međutim, to ne abolira ove opštine od odgovornosti za strateške planove čije mjere nijesu dovoljno orijentisane na rezultate tj. postignuća odnosno efekte za kvalitetniji život građana.

Ovi planovi sadrže vrlo malo prioriteta i mjera čiji se rezultati na adekvatan način mogu izmjeriti, čime u značajnoj mjeri izostaje mogućnost utvrđivanja stvarno ostvarenih rezultata, a time i odgovornosti za (ne)urađeno. A bez odgovornosti nema kvalitetne i efikasne lokalne vlasti.

Neadekvatno postavljen sistem planiranja na godišnjem nivou

Sistem planiranja na godišnjem nivou u lokalnim samoupravama u Crnoj Gori nije postavljen konzistentno i u skladu sa modernim principima menadžmenta¹⁵.

Zakonska rješenja da SO usvaja jednogodišnje planove rada (program rada skupštine opštine), a o njima ne izvještava, kao i da predsjednik nema obavezu pripreme plana, ali je u obavezi da pripremi izvještaj o svom radu su, u najmanju ruku, konfuzna.

Takođe, program rada skupštine opštine je dokument koji se mahom odnosi na normativne potrebe opštine u naredoj godini (priprema propisa, planovi i sl.), pa se on nikako ne može smatrati ozbiljnim godišnjim planom rada cjelokupne opštine. Normativni akti koje donosi SO su potreban, ali ne i dovoljan preduslov razvoja i bolje organizacije različitih oblasti života građana.

Metodologija o sačinjavanju programa i podnošenja izvještaja o radu i ostvarivanju funkcija lokalne samouprave¹⁶ se primjenjuje od jula 2007. godine¹⁷. Ovaj dokument ima značajne nedostatke i potrebno ga je inovirati. Metodologijom se ne propisuje način razvoja i preciziranja prioriteta, ciljeva rada, aktivnosti i indikatora uspjeha prilikom izrade godišnjih programa rada, već se svodi na nabrojanje informacija koje bi trebalo da sadrže godišnji programi rada. Takođe, ne definiše se forma godišnjih programa rada. Obrazac za izradu programa rada, koji je definisan metodologijom,

15) Zaključak istraživačkog tima CDT-a na osnovu detaljne analize godišnjih planova i propisa.

16) Metodologiju je dostavila Zajednica opština Crne Gore, po zahtjevu CDT-a od 23.01.2018.

17) Ovim dokumentom se utvrđuje sadržaj i način sačinjavanja programa rada i podnošenja izvještaja o radu Predsjednika opštine, glavnog administratora, organa uprave i javnih službi. Takođe, propisuju se rokovi za izradu godišnjih i mjesečnih programa i izvještaja o radu.

je neadekvatan jer ne propisuje precizan sadržaj, strukturu i način njene izrade, već samo obavezu da godišnji program mora sadržati "sadržaj posla, način vršenja, dinamiku i nosioce".

Ovako postavljen sistem ne može ishodovati povećanjem odgovornosti organa koji planiraju i sprovode planove čime se dovodi u pitanje svrha samog planiranja.

Iako nije zakonska obaveza, opštine mogu pripremiti plan rada i "izvršne vlasti" jer za to nema zakonskih prepreka. Bez kvalitetnog plana nema kvalitetnog monitoringa i evaluacije rada. Međutim, u komunikaciji sa opštinom Nikšić obaviješteni smo da se ovi godišnji programi i planovi rada sačinjavaju, na osnovu posebne metodologije¹⁸.

Ovi programi i planovi rada nijesu pronađeni na zvaničnom sajtu ove opštine, niti nam ih je opština dostavila na zahtjev¹⁹.

Opština Kotor nam je potvrdila da ne sastavljaju i ne donose godišnje programe i planove rada predsjednika tj. "izvršnog" dijela lokalne vlasti.

Ako sistem planiranja na strateškom nivou i pored jasnih nedostataka može dobiti prelaznu ocjenu, to se sigurno ne može reći za konfuzan sistem planiranja na godišnjem nivou.

18) Metodologije o sačinjavanju programa i podnošenja izvještaja o radu i ostvarivanju funkcija lokalne samouprave.

19) Upitnikom je opštinama traženo da odgovore da li sastavljaju i donose godišnji planovi i programi rada predsjednika opštine, službi i ustanova, da li je propisan sadržaj i forma, te da navedu link koji direktno vodi do tog dokumenta ili da dostave godišnji plan ili program.

IZAZOVI IZVJEŠTAVANJA O USPJEHU PLANIRANIH POLITIKA

Praćenje (monitoring) pretpostavlja prikupljanje tačno određenih podataka u tačno određenom vremenskom periodu kako bi se stekao uvid u stepen realizacije politike, u datom trenutku, u odnosu na zacrtane ciljeve i rezultate. Za uspjeh ovoga procesa, ključni preduslov predstavlja izbor indikatora koji su logički i sadržajno u vezi sa postavljenim ciljevima i očekivanim rezultatima. S druge strane, ocjena (evaluacija) predstavlja rezultat praćenja koji pruža podatke o tome da li su postignuti željeni efekti, a sprovodi se nakon određenog ciklusa implementacije²⁰.

Kvalitetno izvještavanje o obavljenim poslovima i postignutim efektima predstavlja ključnu osnovu za donošenje kvalitetnih odluka. Informacije koje donosioci odluka dobijaju na osnovu ovako urađenih izvještaja lako se integrišu u proces odlučivanja pa se time olakšava donošenje, često vrlo teških odluka.

Kvalitetni izvještaji smanjuju potrebu za donošenjem odluka na osnovu "ličnog osjećaja" donosilaca odluka, što smanjuje i vjerovatnoću za pogrešno odlučivanje ili pojavu različitih izgovora za nedonošenje odluka.

Osim toga, dobro pripremljeni i pouzdani izvještaji doprinose transparentnosti, ali i kvalitetnijoj kontroli rada lokalnih vlasti od strane Skupštine. Eksterna kontrola, odnosno rasprava o uspješnosti rada lokalne uprave, u kojoj prije svega sudjeluju parlament i javnost (mediji, NVO, međunarodna zajednica) je u značajnoj mjeri objektivnija, jer se bazira na kvalitetnim informacijama.

Dalje, objektivni i jasni izvještaji značajno doprinose kvalitetnijoj političkoj raspravi o radu lokalne uprave u prethodnom periodu.

Jedinice lokalne samouprave su dužne da Ministarstvu ekonomije dostavljaju godišnji izvještaj o realizaciji razvojnih projekata koji su u funkciji sprovođenja Strategije i strateških planova.

Godišnji izvještaj o realizaciji strateškog plana Ministarstvo ekonomije priprema i dostavlja Vladi, a Vlada dostavlja Skupštini Crne Gore na razmatranje.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i statutima²¹ propisano je da predsjednik podnosi skupštini izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave i službi, najmanje jednom godišnje.

20) Sena Marić i dr., *Kako do rezultata u javnim politikama?*, Beograd, FREN i CEP, 2014, str. 17

21) Statut opštine Kotor, *Sl. list RCG - Opštinski propisi*, br. 14/2005 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 17/2008, 31/2009, 40/2010 - ispr. i 4/2011, član 50; Statut opštine Nikšić, *Sl. list RCG - Opštinski propisi*, br. 20/2004 i 43/2006 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 24/2010 i 26/2010 - ispr., član 59

22) Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave opštine Kotor, *Sl. list opštine Kotor*, br. 11/2005, "Sl. list RCG", br. 23/2007 - odluka US, *Sl. list opštine Kotor*, br. 9/2007 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 13/2011, 1/2012, 40/2012 - ispr., 26/2013, 33/2015 i 36/2017, član 36; Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave opštine Nikšić, *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 39/2011, 9/2015, 10/2016 i 15/2017, član 29

23) Pristupljeno: 25.01.2018.

24) Pristupljeno: 25.01.2018.

Služba predsjednika priprema izvještaj o radu predsjednika opštine i ostvarivanju funkcija lokalne samouprave na osnovu prethodno dostavljenih izvještaja organa lokalne uprave i javnih službi²².

Načelno se sadržaj i forma izvještaja određuje na osnovu Metodologije o sačinjavanju programa i podnošenja Izvještaja o radu i ostvarivanju funkcija lokalne samouprave.

Međutim, metodologijom se ne propisuje forma za izvještavanje kojom bi se mogao jasno utvrditi i analizirati kvalitet obavljenog posla. Kao i u slučaju izrade programa rada, metodologijom se samo popisuju informacije koje izvještaji treba da sadrže, i rokovi. Metodologijom nije uveden ni adekvatan sistem za praćenje i kontrolu rada različitih aktera u lokalnoj samoupravi, već se samo propisuje da, prilikom pripreme programa rada, organi uprave i javne službe "ostvaruju neophodnu saradnju".

NEADEKVATNO I NETRANSARENTNO IZVJEŠTAVANJE O RADU LOKALNIH SAMOUPRAVA

Ocjena izvještavanja o realizaciji strateškog plana

Implementacija strateškog plana podjednako je važna kao i sam proces izrade plana. Ključni zaključak našeg istraživačkog tima je da su opštine stavile značajno veći fokus na proces izrade strateškog plana u odnosu na njegovo sprovođenje.

Opština Kotor u strateškom planu nije navela obavezu i rokove pripreme i objavljivanja godišnjeg izvještavanja o kvalitetu njegove realizacije.

Opština Nikšić je ovu obavezu predvidjela strateškim planom. Međutim, ove izvještaje nijesmo mogli pronaći na sajtu opštine Nikšić²³.

Ocjena izvještavanja o realizaciji godišnjih planova

Izvještaji o radu predsjednika opštine Kotor su dostupni na zvaničnom sajtu ove opštine. Izvještaji o radu predsjednika opštine Nikšić su takođe dostupni, osim izvještaja za 2016. godinu²⁴.

Dostupni izvještaji o radu u predsjednika, službi i ustanova, obje analizirane opštine, dominantno sadrže bročane pokazatelje rada. Ciljevi nijesu jasni i precizni, niti postoje indikatori koji ukazuju na ispunjenost ciljeva. Opštine Kotor i Nikšić su nas u odgovoru na upitnik obavijestile da ne koriste indikatore za praćenje učinka rada SO i predsjednika opštine.

U poslovnica i statutima opština nema direktne obaveze izrade godišnjih izvještaja o radu SO. Ta obaveza nije propisani ni Zakonom o lokalnoj samoupravi. Nije jasno koja je svrha izrade plana koji zakon nameće ako nema obaveze za izvještavanje o kvalitetu realizacije tog plana.

Iako nam je Opština Kotor navela da SO izrađuje izvještaje o radu²⁵, oni nisu pronađeni na njihovom zvaničnom sajtu niti su po zahtjevu dostavljeni izvještaji, niti linkovi koji direktno vode do izvještaja²⁶.

SO Nikšić donosi godišnje izvještaje o radu vodeći se odredbama Statuta²⁷ o obezbjeđivanju javnosti i transparentnosti rada organa Opštine i javnih službi. Sadržaj ovih izvještaja nije propisan²⁸. Na zvaničnom sajtu opštine Nikšić su pronađeni ovi izvještaji o radu za 2010-2015. godinu. Izvještaj o radu SO Nikšić za 2016. godinu nije pronađen, a po zahtjevu nije dostavljen izvještaj niti link koji direktno vodi do njega²⁹.

Nepostojanje propisane forme za izvještaje dovodi do toga da se izvještaji najčešće svode na nabranjanje urađenog, a samo izuzetno sadrže i analizu kvaliteta obavljenog posla.

NEDOVOLJNO KVALITETNO KOMUNICIRANJE SA GRAĐANIMA

Učešće građana u donošenju odluka i komunikacija sa donosiocima odluka je osnova razvoja demokratije na lokalnom nivou. Očekivati je da moderna lokalna administracija iz godine u godinu unaprijeđuje načine komunikacije sa građanima prateći nove trendove i osluškujući njihove zahtjeve. Ipak, analizirajući izvještaje opština Kotor i Nikšić zaključujemo da su metode koje koriste lokalne administracije zastarjele i neefikasne.

Ove opštine su zapostavile građane i pri izradi strateških planova. U izradi ovih planova izostalo je i adekvatno uključivanje lokalne zajednice u različitim fazama njihove pripreme. Opština Nikšić je pripremljeni plan stavila na javnu raspravu³⁰ bez podataka o tome koliko je građana učestvovalo u tom postupku. Sudeći po informacijama iz strateškog plana, Kotor je ovaj proces uradio bez značajnijeg uključivanja građana.

Nema modernih načina uključivanja građana

Lokalne samouprave za uključivanje građana u proces donošenja odluka koriste uglavnom metode koje propisuju zakon ili akti opštine.

U Kotoru i Nikšiću ključne aktivnosti za podsticanje građanskog učešća su javne rasprave, rad u mjesnim zajednicama i konsultacije građana i

25) Izvještaj o radu predsjednika Opštine Kotor sadrži realizaciju Programa rada Skupštine Opštine u dijelu akata čiji je predlagatelj Predsjednik Opštine.

26) Odgovor na upitnik CDT-a iz novembra 2017.

27) Statut opštine Nikšić, *Sl. list RCG - Opštinski propisi*, br. 20/2004 i 43/2006 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 24/2010 i 26/2010 - ispr., član 115 i 166

28) Odgovor na upitnik CDT-a iz novembra 2017.

29) Sajtu opštine Nikšić pristupljeno 25. januara 2018.; Odgovor na upitnik iz novembra 2017.

30) Strateški plan razvoja Nikšića 2014-2019, str. 168

31) Odgovor na pitanje iz upitnika iz novembra 2017. koje aktivnosti opština sprovodi kako bi svoj rad približila građanima

32) Odgovor iz upitnika opštinama iz novembra 2017. na pitanje koliko je građana prisustvovalo javnim raspravama.

33) Odgovor iz upitnika opštinama iz novembra 2017. na pitanje koliko je građana prisustvovalo javnim raspravama.

predstavnik opština³¹. Koliko su te metode prijemčive građanima, možda najbolje pokazuje broj građana koji su uzeli učešće u ovim aktivnostima. Tako je opština Kotor prošle godine organizovala deset javnih rasprava kojima je prisustvovalo od 300 do 350 građana³². U Nikšiću je opština u 2016. godini organizovala 21 javnu raspravu kojoj je prisustvovalo oko 200 građana³³.

Godišnje posjete mjesnim zajednicama su jedan od glavnih načina kako opštine saznaju šta građani smatraju prioritetima. Međutim, teško je utvrditi koliko građana prisustvuje tim posjetama, kako su one koncipirane, na koji način građani saopštavaju prioritete i da li se njihovi predlozi zaista realizuju.

Zastarjeli načini komunikacije sa građanima

U informisanju i komunikaciji sa građanima, lokalne samouprave se oslanjaju na zakonom propisane metode koje se odnose na javnost i transparentnost rada.

Rad građanima najčešće približavaju putem web-sajta opština i putem lokalnih javnih emitera.

Obje opštine imaju Facebook stranicu, kao dodatno sredstvo za informisanje građana, ali se one neredovno ažuriraju, imaju mali broj pratilaca i nedovoljno podstiču interakciju. S druge strane, aktivnosti koje sprovode lokalne samouprave nerijetko se promovišu na društvenim mrežama vladajućih partija.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA

Imajući u vidu navedene probleme i izazove, istraživački tim CDT je pripremio preporuke o tome kako je sistem planiranje-mjerenje-odlučivanje u našim lokalnim samoupravama moguće učiniti racionalnijim i efikasnijim.

U nastavku ovog predloga praktične politike dajemo konkretne preporuke za prevazilaženje sadašnjeg stanja, koje su bazirane na poštovanju menadžmet principa i na dobrim praksama funkcionisanja lokalnih zajednica.

Preispitati postojeću zakonsku regulativu i pravila koja regulišu planiranje, izvještavanje i mjerenje uspjeha u lokalnim upravama. Značajno unaprijediti cjelokupan sistem planiranja.

Prethodno opisan - konfuzni sistem planiranja mora biti značajno unaprijeđen i pojednostavljen.

Strateški planovi, prije svega moraju biti u skladu sa novim uputstvima Ministarstva ekonomije. Dalje, moraju biti orijentisani na rezultate i dati odgovor na pitanje koje će direktne koristi građani imati od realizacije tih planova, a ne sadržati samo preglede šta opštine namjeravaju uraditi.

Na kraju svake kalendarske godine strateški plan koji se odnosi na narednu godinu mora biti konkretizovan godišnjim planom rada koji su sebi mora sadržati sve prethodno opisane metodološke elemente. Ovaj plan zapravo predstavlja godišnji plan rada predsjednika i ovu obavezu je potrebno zakonski urediti.

Strateške i godišnje planove moraju pratiti precizni izvještaji urađeni u skladu sa preporukom 3 ovog dokumenta.

Radi poboljšanja koordinacije planiranja i izvještavanja potrebno je razmotriti uvođenje koordinatora za planiranje na nivou lokalne samouprave sa preciznim zadacima i nadležnostima.

Takođe, potrebno je propisati obavezu da SO izvještava o kvalitetu realizacije plana jer se na taj način sprečava razvoj tzv. "planiranja radi planiranja" jer bez izvještaja tj. evaluacije i monitoringa, planiranje nema smisla.

Smatramo da Ministarstvo javne uprave i Zajednica opština što prije treba da otvore ovo pitanje i da predlože rješenje do koga se dođe kroz otvoren i participativan proces. Bez toga nema profesionalnog mjerenja efekata rada lokalnih samouprava.

Pripremiti i usvojiti novu Strategiju razvoja opštine Kotor. Modifikovati i revidirati Strategiju razvoja opštine Nikšić.

Budući da je istekao rok realizacije postojeće strategije, opština Kotor hitno treba da donese novi, značajno unaprijeđeni strateški dokument. Njegov sadržaj mora biti u skladu sa inoviranom metodologijom ali i više od toga. Mora biti orijentisan na rezultate i imati kvalitetnije indikatore uspjeha za svaki od strateških prioriteta.

Takođe, potrebno je da Opština Nikšić modifikuje postojeći strateški plan u skladu sa inoviranom metodologijom. Opštine bi trebalo redovno da izvještavaju o realizaciji ovih strateških planova, odnosno o tome šta je njima postignuto, a ne urađeno.

Pripremiti kvalitetnu metodologiju za izradu godišnjih planova rada opština.

Potrebno je pripremiti kvalitetnu metodologiju za utvrđivanje prioriteta, ciljeva, mjera i aktivnosti i indikatora uspjeha, na osnovu koje bi se izrađivali godišnji planovi rada opština. Prilikom izrade ove metodologije fokus treba biti na planiranju učinaka a potom i efekata aktivnosti koje opštine planiraju da sprovedu na godišnjem nivou. Takođe, metodologijom treba propisati jasnu formu i strukturu za izradu godišnjeg plana rada, koja osim normativnog, programskog, tematskog i finansijskog te drugih dijelova, treba da sadrži i akcioni plan.

Metodologijom o sačinjavanju programa i podnošenju Izvještaja o radu i ostvarivanju funkcija lokalne samouprave je propisana izrada godišnjih i tromjesečnih programa rada i izvještaja o radu. Međutim, kako bi se kontinuirano pratila realizacija godišnjeg programa rada, potrebno je definisati rokove za pripremu eksternih izvještaja o realizaciji, najmanje dva puta godišnje.

Uspostaviti sistem monitoringa i evaluacije godišnjih planova kroz pripremu adekvatnih izvještaja o radu.

Opštine treba redovno da izvještavaju o realizaciji godišnjih planova rada, na osnovu modela iz prethodnih preporuka.

U cilju uspostavljanja efikasnog planiranja i utvrđivanja odgovornosti, potrebno je da fokus izvještavanja bude ne na ono što su opštine uradile, već šta su svojim radom postigle u toku godine.

Takođe, potrebno je kreirati posebnu bazu podataka u koju bi se redovno unosili podaci, po indikatorima uspjeha koji su definisani u godišnjem programu rada. Ova baza bi ujedno bila osnova za pripremu godišnjih izvještaja o radu. U cilju efikasnijeg praćenja rada, baza bi trebalo u svakom trenutku da bude dostupna donosiocima odluka u opštinama. Uvođenjem ovakvog sistema, opštine bi uspostavile brz i efikasan sistem monitoringa i evaluacije.

Uspostaviti savremeniji i proaktivniji sistem učešća građana u donošenju lokalnih odluka.**a) Značajno unaprijediti sisteme komunikacije sa građanima u opštini Nikšić i Kotor pri izradi strateških i godišnjih planova rada.**

U procesu donošenja svih važnih dokumenata na lokalnom nivou, neophodno je uložiti dodatan napor i u većoj mjeri uključiti građane. Lo-

kalne samouprave bi trebalo da iskoristi različite metode komunikacije sa građanima i organizuju kampanje koje podrazumijevaju posjete mjesnim zajednicama, javne rasprave, ali i online aktivnosti, kroz koje bi nacрте strateških i godišnjih planova rada predstavili građanima. Na ovaj način omogućili bi da se građani bolje upoznaju sa važnim dokumentima, ali i daju povratnu informaciju o tome šta smatraju važnim i prioriternim u njihovim zajednicama.

b) Uspostaviti sistem komunikacije sa građanima o rezultatima i efektima sprovođenja planova na njihov kvalitet života.

Nakon sprovođenja strategija i planova, lokalne samouprave moraju informisati građane o tome kakvi su rezultati i efekti implementacije tih važnih dokumenata na njihov kvalitet života. Umjesto dosadašnjeg naglaska na to šta su uradili, lokalna administracija građanima mora detaljnije objasniti šta je tim radom postigla i u kojoj mjeri je uspjela da poveća kvaliteta života njenih stanovnika. U komunikaciji sa građanima i informisanju o rezultatima, predstavnici lokalne administracije moraju koristiti savremena sredstva informisanja, a jezik učiniti dovoljno razumljivim za sve građane.

LITERATURA

Moynihan, Donald P., "Managing for results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, 2005.

Kulli Nomm, Tiina Randma-Liiv, „Performance measurement and performance information in new democracies – A study of the Estonian central government“, *Public Management Review*, vol. 14, 2012.

Kurtić, Adil, *Osnove menadžmenta*, Tuzla, OFF SET, 2009.

Marić, Sena, Jelena Žarković Rakić, Ana Aleksić Mirić, Milena Lazarević, *Kako do rezultata u javnim politikama?*, Beograd, 2014.

Metodologija o sačinjavanju programa i podnošenja izvještaja o radu i ostvarivanju funkcija lokalne samouprave

Izvještaji o radu predsjednika opštine Kotor sa izvještajima o radu organa lokalne uprave i službi. Dostupno na: <https://goo.gl/0px3JU>. Pristupljeno: 19.01.2018.

Izvještaji o radu predsjednika opštine Nikšić i radu organa lokalne uprave i službi. Dostupno na: <https://goo.gl/PfzbP7>. Pristupljeno: 19.01.2018.

Izvještaji o radu Skupštine Opštine Nikšić. Dostupno na: <https://goo.gl/N4uMgL>. Pristupljeno: 19.01.2018.

Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave, *Sl. list opštine Kotor*, br. 11/2005 i *Sl. list RCG*, br. 23/2007 - odluka US, *Sl. list opštine Kotor*, br. 9/2007 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 13/2011, 1/2012, 40/2012 - ispr., 26/2013, 33/2015 i 36/2017.

Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave opštine Nikšić, *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 39/2011, 9/2015, 10/2016 i 15/2017.

Programi rada Skupštine Opštine Kotor. Dostupno na: <https://goo.gl/nUAK5F>. Pristupljeno: 19.01.2018.

Programi rada Skupštine Opštine Nikšić. Dostupno na: <https://goo.gl/icXm45>. Pristupljeno: 19.01.2018.

Poslovnik opštine Kotor, *Sl. list Crne Gore - opštinski propisi*, br. 09/12.

Poslovnik opštine Nikšić.

Pravilnik o metodologiji za izradu strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave. Dostupno na: <https://goo.gl/kmPdDe>. Pristupljeno: 19.01.2018.

Statut opštine Kotor, *Sl. list RCG - Opštinski propisi*, br. 14/2005 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 17/2008, 31/2009, 40/2010 - ispr. i 4/2011.

Statut opštine Nikšić, *Sl. list RCG - Opštinski propisi*, br. 20/2004 i 43/2006 i *Sl. list CG - Opštinski propisi*, br. 24/2010 i 26/2010 - ispr.

Strateški plan razvoja opštine Nikšić 2014-2019. Dostupno na: <https://goo.gl/4u2nWV>. Pristupljeno: 22.01.2018.

Strateški plan razvoja opštine Kotor 2013-2017. Dostupno na: <https://goo.gl/iUbh-nh>. Pristupljeno: 22.01.2018.

Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. list CG*, br. 2/2018.

Zakon o regionalnom razvoju, *Sl. list CG*, br. 20/2011, 26/2011 - ispr. i 20/2015.