

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU

Peti dio: Javna uprava: servis građana ili igračka u rukama politike?

AUTORKA: BILJANA PAPOVIĆ ISTRAŽIVAČICE: MILICA KOVAČEVIĆ I MILENA GVOZDENOVIĆ



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY
Belgrade

This project is financially supported by
The Royal Norwegian Embassy in Belgrade.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

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

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU

Peti dio: Javna uprava: servis građana ili igračka u rukama politike?

AUTORKA: BILJANA PAPOVIĆ
ISTRAŽIVAČICE: MILICA KOVAČEVIĆ I MILENA GVOZDENOVIĆ

PODGORICA, MART 2019.

Sadržaj

Uvod	5
Izazovi implementacije novog strateškog okvira	9
Prvi koraci ka kvalitetnijem planiranju	11
Analiza uticaja propisa - forma bez suštine	15
Učešće građana - samo ako se mora	17
Prekobrojna i politizovana administracija	21
Elektronske usluge bez korisnika	25
Nestabilne i zadužene opštine	27
Metodologija	31
Izvori i literatura	33
Istraživački centar CDT-a	35

Uvod

Reforma javne uprave je jedan od najkompleksnijih reformskih procesa u Crnoj Gori. Prethodnih godina su isprobani različiti pristupi, i postepene promjene i nešto krupniji zahvati, ali je rezultat svejedno izostajao. Crnogorska javna uprava je nastavljala da gomila zaposlene bez povećanja učinkovitosti, ne nalazeći odgovore na probleme politizacije, nepotizma i korupcije, pokazujući opštu slabost i odsustvo strateškog planiranja.

Važeća Strategija reforme javne uprave ima ambiciozan cilj da riješi ključne probleme do 2020. godine, a više od polovine građana ne vjeruje da će se postavljeni ciljevi ostvariti. Formalistički pristup nekim važnim temama ukazuje na to su mjere koje se sprovode nerijetko predstava za EU, a ne pokazatelj ozbiljne reformske volje donosilaca odluka.

Na ovakav zaključak navode i rezultati istraživanja o stanju u oblasti javne uprave u Crnoj Gori koje je CDT sproveo u februaru 2019. godine. Pored analitičkog prikaza koji je baziran na 39 kriterijuma koji obuhvataju strateški okvir, razvoj i koordinaciju javnih politika, analizu uticaja propisa, učešće javnosti, ljudske resurse u javnoj službi, kvalitet pružanja usluga i sistem lokalne samouprave, razgovarali smo i sa šest eksperata za koje smo smatrali da imaju najbolje reference u ovoj oblasti. Oni su nam dali svoja viđenja i mišljenja na ovu temu.

Ova oblast ocijenjena prosječnom ocjenom 2,27 na skali od jedan do pet, što je mali napredak u odnosu na 2017. godinu, kada je ova oblast ocijenjena s 2,19. Najbolju ocjenu eksperti su dali strateškom okviru za reformu javne uprave (2,8), gdje smo ove godine zabilježili poboljšanja u dijelu finansijske održivosti. Najveći napredak u ovoj godini je ostvaren u oblasti razvoja i koordinacije javnih politika, koja je ocijenjena sa 2.68. Najgore ocjene u istraživanju, kao i prethodne godine, ostaju rezervisane za funkcionalnost i održivost lokalnih samouprava (1,83), ljudske resurse u javnoj službi gdje je ocjenjivan proces optimizacije i depolitizacije uprave (1,9) i analizu uticaja propisa (1,98).

Napravljeni su prvi koraci ka kvalitetnijem planiranju javnih politika i mjerenju njihovih učinaka, tako što su uspostavljene procedure i usvojena potrebna dokumenta.

Usvajanjem Srednjoročnog programa rada Vlade 2018-2020. je započeo proces „osvješćivanja“ budućnosti za menadžere i zaposlene u državnoj upravi tj. otpočeo je proces savlađivanja otpora prema kvalitetnom planiranju, ali i mjerenju uspješnosti tog planiranja.

Analiza uticaja propisa (RIA) se redovno sprovodi, ali je kvalitet sprovedenih analiza na niskom nivou, što konstatuje i sama Vlada. Ministarstva često RIA obrazac popunjavaju samo formalno, bez sprovođenja adekvatne analize. Procjena potencijalnih troškova za građane i privredu, koji bi nastali kao rezultat primjene propisa, predstavlja poseban izazov u kom predlagači u većini slučajeva ne daju precizne odgovore.

Javne politike se i dalje kreiraju dominantno pod uticajem partijske politike, bez dovoljnog učešća građana, civilnog društva i akademske zajednice. Učešće građana u javnim raspravama je na niskom nivou, i više od polovine građana nije ni informisano o javnim raspravama koje organizuju organi javne uprave. S druge strane, nevladine organizacije koriste dostupne mehanizme za učešće u izradi propisa, ali su često nezadovoljne zbog odbijanja velikog broja njihovih predloga.

Proces optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, koji treba da rezultira smanjenem broja zaposlenih u državnim organima, ali i obezbjeđenjem kadrovskih kapaciteta za ispunjavanje obaveza iz procesa evropskih integracija, predstavlja veliki izazov. Usvojeni Plan optimizacije ne oslikava realne potrebe crnogorske javne uprave, jer ne analizira specifičnosti sektora, organa, nema podatke o pojedinačnim potrebama institucija, i ne sadrži finansijsku procjenu sredstava potrebnih za njegovu realizaciju.

Politizovanost javne uprave je izražen problem, posebno u pogledu političkog uticaja na visoke upravljačke pozicije. Unapređenja pravnog okvira usmjerena na transparentnije zapošljavanje na osnovu jasnih kriterijuma zaustavila su se kod visokog rukovodnog kadra, gdje je zadržano diskreciono pravo starješine organa da predloži Vladi kandidata sa liste po ličnom izboru.

Građani izdvajaju zapošljavanje „preko veze“ i korupciju, neodgovornost, neljubaznost, sporo rješavanje zahtjeva, previsoke naknade kao najveće probleme javne uprave. Mehanizmi za praćenje percepcije korisnika ili rezultata o kvalitetu pružanja usluga nijesu uspostavljeni.

Broj dostupnih elektronskih usluga se povećava iz godine u godinu, ali je veliki problem njihovo izuzetno slabo korišćenje u praksi. Preko 90% podnijetih zahtjeva za elektronske usluge odnosi se na samo dvije od više stotina dostupnih usluga.

Postojeći sistem lokalne samouprave proizvodi brojne probleme usljed velikih razlika u veličini opština i nejednakosti njihovih kapaciteta. Većina opština ima višegodišnje probleme samofinansiranja i velike dugove. Poreska uprava je prinuđena da blokira račune opština i pokreće stečaj u lokalnim javnim preduzećima, što je mjera kojoj se posljednjoj pribjegava. I pored toga, nastavlja se sa osnivanjem novih opština, na bazi političkih odluka, bez jasno definisane metodologije i kriterijuma.

Veliku zahvalnost dugujemo ekspertima/kinjama bez čije pomoći ne bi bilo moguće pripremiti ovaj dokument. Hvala i kolegama/icama iz CRTA-a, Metamorfozisa i „Zašto ne?“ za pomoć pri izradi metodologije. Hvala i onim otvorenim državnim institucijama i kolegama iz NVO sektora koji su nam dostavili, za naše istraživanje, dragocjene podatke. A Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

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.

CDT *tim*

Izazovi implementacije novog strateškog okvira

Važeća Strategija reforme javne uprave (Strategija), čiji je ključni cilj efikasna i servisno orijentisana javna uprava, donijeta je za period 2016-2020. godine.¹ Strategija je zasnovana na analizi efekata sprovođenja prethodnog strateškog dokumenta.² Novi Akcioni plan 2018-2020. usvojen je početkom januara 2018. godine, i sadrži revidirane rokove za aktivnosti koje nijesu realizovane u prethodnom periodu.

Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da građani kao ključne probleme javne administracije vide zapošljavanje preko veze, neefikasnost i korupciju³. Po mišljenju EK, i

dalje je potrebna snažna politička volja da bi se postigli rezultati u depolitizaciji i optimizaciji državne uprave.⁴ Strategija prepoznaje izazove manjka efikasnosti, učinkovitosti, potrebu za optimizacijom. Probleme politizacije, korupcije, nepotizma i prepletenosti javnih i privatnih interesa strateški dokumenti izbjegavaju direktno spomenuti. Ipak, mjere usmjerene na unapređenje procesa zapošljavanja i napredovanja u sistemu javne uprave, kroz ograničenje diskrecije i povećanje transparentnosti su suštinski usmjerene na ove probleme.

Prvu fazu reforme javne uprave, kojom je rukovalo Ministarstvo unutrašnjih poslova, obilježio je nedostatak mehanizma za sistematsko praćenje ključnih indikatora uspjeha. Aktualna Strategija je zato kao jedan od glavnih ciljeva postavila strateško upravljanje reformom. Formirano je Ministarstvo javne uprave, i u okviru njega Odjeljenje za upravljanje procesom reforme. Na političkom nivou formiran je Savjet za reformu javne uprave. Međutim, to samo po sebi nije dovelo do značajnih promjena. Akti koji se odnose na reformu javne uprave Savjetu se dostavljaju selektivno. O nekim od ključnih reformskih dokumenata, kao što su Srednjoroč-

— 1
Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020*, Podgorica, jul 2016.

— 2
Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Analiza efekata sprovođenja Strategije reforme javne uprave (AURUM) ostvarenih u periodu 2011-2014. godine*, Podgorica, maj 2015.

— 3
IPSOS za potrebe Instituta alternativa, *Percepcija javne uprave: Istraživanje javnog mnjenja*, februar 2017.

— 4
Evropska komisija, *Izveštaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, Strazbur, april 2018.

ni program Vlade 2018-2020, novi Zakon o državnoj upravi, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave i sl., nikad nije raspravljano na Savjetu, uprkos odluci Vlade da predlagači nacrt propisa, strateških, planskih i analitičkih dokumenata od značaja za reformu javne uprave, nacрте tih akata i dokumenata blagovremeno dostavljaju Savjetu⁵.

Jedan od ciljeva definisanih samom Strategijom je i strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost. Tijela za upravljanje i koordinaciju procesom reforme su formirana, i postoji obaveza godišnjeg izvještavanja Vlade o realizaciji aktivnosti. Kvalitet tih izvještaja je nije na zadovoljavajućem nivou. Oni, kao i većina izvještaja crnogorskih institucija, nabrajaju učinjene aktivnosti, ne sadrže kvalitativne analize i izbjegavaju da govore o problemima i izazovima.

Novi AP 2018-2020. sadrži procjenu troškova realizacije aktivnosti, što je bio preduslov za dobijanje sektorske budžetske podrške Evropske unije, u iznosu od 15 miliona eura.⁶ Podrška je uslovljena realizacijom predviđenih aktivnosti i ispunjenjem definisanih kriterijuma. Podrška EU ima za cilj da pomogne državi u

prevazilaženju ključnih izazova reforme: modernizaciji javne uprave, poboljšanju upravljanja ljudskim resursima, razvijanju mehanizama transparentnosti, unapređenju kvaliteta usluga, izgradnji kapaciteta u državnim ustanovama neophodnim za proces pregovora s EU i usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

Ovakav pristup nije dao konkretne rezultate u praksi jer po mišljenju naših eksperata osim formalnih promjena u strukturi, nema suštinskih rezultata u procesu reforme javne uprave. 50% građana smatra da Vlada do 2020. neće uspjeti da riješi ključne probleme u radu javne uprave i ostvari postavljene ciljeve. Jedna trećina građana smatra da će se postavljeni zadaci uspješno realizovati.⁷

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,8. Najbolje je ocijenjena sama Strategija na osnovu koje se sprovodi reforma, a najlošije izostanak njene fokusiranosti na probleme politizacije, korupcije i konflikta interesa.

— 5
Zaključak sa sjednice Vlade od 29. marta 2018. godine

— 6
Iznos od 15 miliona eura obuhvata 12 miliona eura direktne budžetske podrške i tri miliona eura komplementarne podrške.

— 7
Institut alternativa, *Percepcija javne uprave*, mart 2018.

Prvi koraci ka kvalitetnijem planiranju

Stvaranje sistema za razvoj i koordinaciju politika je u tek u početnoj fazi. U toku 2018. su uspostavljene procedure i usvojena su potrebna dokumenta koja bi trebalo da omoguće kvalitetnije planiranje javnih politika i mjerenje njihovih učinaka. Usvajanjem Srednjoročnog programa rada Vlade 2018-2020. je započeo i vidljivi dio aktivnosti koji predviđa ovaj dio reforme. Njegova najveća vrijednost je otpočinjanje procesa „osvješćivanja” budućnosti za menadžere i zaposlene u državnoj upravi tj. otpočeo je proces savlađivanja otpora prema kvalitetnom planiranju, ali i mjerenju uspješnosti tog planira-

nja. Iako je planirano da novi sistem srednjoročnog planiranja politika vlade i ministarstva u potpunosti zaživi u praksi 2020. godine, za očekivati je da će ova reforma trajati godinama jer dopire do najnižih organizacionih nivoa državne uprave.

Glavni prioriteti vladinih politika su pretočeni u nekoliko dokumenata: Srednjoročni program rada Vlade, Godišnji program rada Vlade i Ekspoze mandataru za sastav Vlade. Koalicioni sporazum i dalje nije javni dokument, te ostaje nepoznato da li se njime predviđaju ključni pravci razvoja u aktuelnom mandatu.

Nakon ukidanja Ministarstva evropskih poslova u 2018, razvoj sistema koordinacije, praćenja realizacije vladinih politika i strateškog planiranja u potpunosti je povjeren Generalnom Sekretarijatu Vlade (GSV). GSV je zadužen za pripremu i praćenje realizacije Srednjoročnog programa rada Vlade. Programom su obuhvaćeni najznačajniji segmenti rada Vlade i njenih resora u trogodišnjem periodu. Iako je posrijedi kompaktan dokument, u pojedinim djelovima značajno varira u kvalitetu. Glavni nedostaci ovog dokumenta vezuju se za nedovoljno kvalitetno izveden dio indikatora uspjeha i nea-

dekvatno objašnjen sistem praćenja njegove realizacije, odnosno mjerenja njegovog učinka.

I pored uočenih nedostataka, ovaj dokument je dobra polazna osnova za srednjoročno planiranje aktivnosti na nivou ministarstava. Njegov potencijal treba iskoristiti i u pravcu izrade kvalitetnijeg godišnjeg programa Vlade. On se sastoji od tematskog i normativnog dijela, ali se njime ne definišu ciljne vrijednosti do koje bi trebalo da dovede realizacija planiranih politika. U ovoj godini je planirano usvajanje srednjoročnih programa rada za tri odbrana pilot ministarstava, po novoj metodologiji, koji bi trebalo biti usmjereni ka ciljevima učinaka.

Sistem strategijskog planiranja politika je prethodne godine uređen donošenjem nove Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata. Sprovođenje Uredbe je u nadležnosti GSV-a i Ministarstva finansija. Njome se definiše da se strateški dokumenti izrađuju i sprovode u skladu sa principima usklađenosti, finansijske održivosti, odgovornosti, saradnje nadležnih organa, transparentnosti, kontinuiteta, ekonomičnosti i racionalnog planiranja.⁸ Trenutno se strateški okvir sastoji od velikog broja pro-

gramskih dokumenata. Po dostupnim podacima, u Crnoj Gori postoji 120 strategija, šest programa, četiri plana i 83 akciona plana.⁹ Ministarstvo evropskih poslova je prilikom davanja sugestija za unapređenje dijela strategijskih dokumenata sublimiralo neke od ključnih problema u pogledu njihovih kvaliteta. Između ostalog, oni se tiču međusobne nepovezanosti strategija, nedostatka finansijskih procjena, neadekvatnih indikatora učinka... Za očekivati je da će se novom Uredbom ovakvi problemi preduprijediti, ali procjena rezultata i efekata njene primjene tek predstoji.

Krajem 2018. godine usvojen je novi Zakon o državnoj upravi¹⁰, kao i Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave¹¹. Usvojeni akti su ponuđeni kao rješenje za problem nedovoljno jasnih linija odgovornosti, kriterijuma osnivanja, funkcija i statusa državnih organa i organizacija sa javnim ovlašćenjima. U postojećem sistemu naročito su ocijenjeni kao nejasni stepen upravljačke samostalnosti i kriterijumi za osnivanje „organa uprave u sastavu ministarstava”. Takođe, ocijenjeno je da ne postoji opšti pravni okvir djelovanja državnih agencija i fondova kao nosilaca javnih ovlašćenja, niti je

— 8 —
 Član 5 Ministarstvo evropskih poslova, *Program rada Ministarstva evropskih poslova Crne Gore za period 2018-2020*, Podgorica, februar 2018.

— 10 —
 Službeni list Crne Gore br. 78/2018

— 11 —
 Službeni list Crne Gore br. 087/18

jasno definisano prenošenje javnih ovlašćenja.¹²

Novi Zakon ne razlikuje organe u sastavu i samostal-
ne organe, već se uprave osnivaju kao samostalni orga-
ni za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa ili za
vršenje pretežno stručnih i sa njima povezanih uprav-
nih poslova u pojedinim oblastima. Njime je izjednačen
položaj svih organa uprave u odnosu na resorna mini-
starstva. U sistem državne uprave, pored ministarstava i
organa uprave, uvedene su i državne agencije i fondovi.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom
2,68. Najbolje su ocijenjene struktura za strateško pla-
niranje i srednjoročni planovi, a najslabije dugoročno
planiranje.

Analiza uticaja propisa - forma bez suštine

Analiza uticaja propisa (RIA) formalno je uvedena u crnogorski regulatorni sistem 2012. godine, ali još uvijek nije doživjela punu primjenu. Evropska komisija i u prethodnom izvještaju ponavlja da je neophodno poboljšati kvalitet procjene uticaja propisa. Napredak se konstatuje u dijelu sistematičnije pripreme RIA u procesu izrade zakona i drugih propisa, ali je potrebno odrediti adekvatne resurse za procjene uticaja propisa koje vrše ministarstva, i obezbijediti kontrolu kvaliteta Ministarstva finansija.¹³

Probleme s primjenom RIA je konstatovala i Vlada Crne Gore u januaru 2018. godine, kada je povodom

usvajanja Izvještaja o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA)¹⁴ zadužila sva ministarstva da unaprijede kvalitet analiza¹⁵. Ovi zaključci Vlade do sada nijesu proizveli značajnije efekte. Kvalitet analize uticaja propisa Vlada je u prethodnoj godini pokušala da unaprijedi pripremom programa za edukaciju i realizacijom obuka za službenike uključene u pripremu propisa na državnom i lokalnom nivou. Takođe, izmjenom podzakonskih akata koji se odnose na postupak sprovođenja javne rasprave u prethodnoj godini, uvedena je obaveza da se u slučaju sprovođenja javne rasprave o tekstu nacрта zakona, objavljuje i sprovedena analiza procjene uticaja propisa.¹⁶

Obaveza predlagača propisa da u postupku pripreme zakona i drugih propisa, sprovede analizu procjene uticaja propisa (RIA) propisana je u Poslovnikom Vlade Crne Gore.¹⁷ Postoji i Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja koje je pripremio Ministarstvo finansija.¹⁸ Za sprovođenje analize se koriste se smjernice i metodološka uputstva iz USAID-ovog Priručnika za analizu efekata propisa (RIA)¹⁹ koji je Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta usvojio 2011. godine. Ova-

— 13
Evropska komisija,
Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu, Strazbur, april 2018.

— 14
Ministarstvo finansija,
Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za period januar 2016 – novembar 2017. godine, decembar 2017.

— 15
Zaključci Vlade Crne Gore povodom Izvještaja o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za period januar 2016 – novembar 2017. godine, januar 2018.

— 16
Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Sl. list CG“, br. 41/2018), član 15

— 17
Poslovnik Vlade Crne Gore, član 33 i 40

— 18
Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa („Sl. list CG“, br. 09/12), čiji je sastavni dio Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa

— 19
Andreja Marušić i Branko Radulović, *Priručnik za analizu efekata propisa (RIA)*, Podgorica, USAID – Program efikasnog upravljanja u Crnoj Gori, 2011.

ko postavljen metodološki okvir se nikako ne može smatrati jedinstvenim i zaokruženim, budući da je dobra praksa da metodologija RIA bude utvrđena obavezujućim pravnim aktima.²⁰

Ministarstva redovno dostavljaju popunjen RIA obrazac, ali se obrazac popunjava isključivo formalno i predlagači ne sprovode dubinsku analizu rješenja koja uključuju u propis.²¹

RIA treba da sadrži analizu uticaja propisa na građane i privredu. To je najslabiji segment u većini analiza uticaja propisa. Ministarstva u najvećoj mjeri nijesu u stanju da jasno definišu pozitivne i negativne uticaje koji će proizaći iz primjene propisa. Procjena potencijalnih troškova za građane i privredu, koji bi nastali kao rezultat primjene propisa, predstavlja poseban izazov u kom predlagači u većini slučajeva ne daju precizne odgovore. Takođe, ne vrše se procjene administrativnih opterećenja i biznis barijera.

RIA treba da sadrži i detaljne rezultate sprovedene javne rasprave. Ipak, ministarstva često ne dostavljaju informacije o prihvaćenim i odbijenim predlozima dobijenim u postupku javne rasprave, već samo konsta-

tuju da je sproveden postupak, što dodatno negativno utiče na kvalitet samih analiza.²²

Ne postoji efikasan sistem planiranja implementacije zakona. Strategija reforme javne uprave prepoznaje da ne postoje formalni zahtjevi ili mehanizam za planiranje implementacije zakona. Materijal koji se podnosi Vladi ne mora da sadrži plan implementacije, pa je izrada ovog plana izuzetak, a ne pravilo. Primjer dobre prakse na ovom polju je plan implementacije i izvještaji o realizaciji mjera iz plana implementacije za Zakon o krivičnom postupku. Inertnost Vlade na ovom polju zabrinjava, budući da se u svim izvještajima ključnih međunarodnih i domaćih institucija o Crnoj Gori kao jedan od najvažnijih izazova navodi dosljedna i efikasna primjena zakona.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 1,98. Za prelaznu ocjenu nije bilo dovoljno to što se RIA sprovodi, jer su kvalitet njenog sprovođenja ocijenili najnižim ocjenama.

— 20

Hrvatska, na primjer, ima i Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 044/2017) i Uredbu o provedbi postupka procjene učinka propisa (NN 52/2017), kao i Strategiju procjene učinaka propisa s pratećim akcionim planovima.

— 21

Ministarstvo finansija, *Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za period januar 2016 – novembar 2017. godine*, decembar 2017.

— 22

Ibid.

Učešće građana - samo koliko se mora

Učešće javnosti u pripremi propisa ostvaruje se kroz konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme akta, kada se još nije otpočelo sa njegovom izradom i kroz javnu raspravu o nacrtu zakona, kada već postoji nacrt zakona. Ministarstvo je obavezno da u pripremi zakona i strategija sprovede postupak javne rasprave.

Ipak, novi Zakon o državnoj upravi propisao je da sprovođenje javnih rasprava nije obavezno kada se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti, godišnjeg budžeta ali i u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima i u situacijama kada se zakonom ne određuje

bitno drugačije neko pitanje.²³ Ovo je ograničenje postajalo i ranije u podzakonskom aktu²⁴, ali je sada dodatno učvršćeno zakonom. Rješenje je kritikovano od strane NVO sektora jer predstavlja korak nazad u regulisanju ove oblasti i neopravdano ograničenje učešća javnosti u procesu donošenja odluka. Posebno brine široka formulacija „manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje“, koja omogućava veliku diskreciju i rizik da se važna pitanja predstave kao mala i nebitna i takvi propisi usvoje bez konsultovanja javnosti.

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. Time su objedinjene prethodne dvije uredbe²⁵ koje su regulisale saradnju OCD-a i organa državne uprave i njihovo učešće u procesu donošenja zakona. Posljednji izvještaj o primjeni ovih uredbi²⁶ pokazuje da se one u 2017. godini nijesu dosljedno primjenjivale.

Javne rasprave o propisima ne sprovedu se dosljedno. Procedura organizovanja javnih rasprava često se ne poštuje u potpunosti, a postoje i primjeri potpunog zaobilaženja javnih rasprava prilikom donošenja važnih

— 23

Zakon o državnoj upravi („Sl. list CG“, br. 78/2018), član 52

— 24

Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona („Sl. list CG“, broj 12/12)

— 25

Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona

— 26

Ministarstvo javne uprave, *Izveštaj o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i drugim oblicima saradnje organa državne uprave sa nevladinim organizacijama u 2017. godini*, septembar 2018.

propisa. Civilni sektor često nije zadovoljan kvalitetom javnih rasprava, pošto se događa da najveći broj njihovih predloga bude odbijen bez zadovoljavajućeg obrazloženja. Slikoviti primjer predstavlja Zakon o javnim nabavkama, kada je odbijeno 80% od ukupnog broja svih pristiglih komentara zainteresovane javnosti.²⁷

Ministarstva nemaju praksu objavljivanja spiska zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu u toku godine, a praksa sačinjavanja i objavljivanja izvještaja sa javnih rasprava takođe nije na zadovoljavajućem nivou. Po podacima iz izvještaja, u 2017. obavezu objavljivanja godišnjeg plana javnih rasprava nije ispunilo 72% ministarstava.²⁸ U istoj godini, shodno informacijama iz izvještaja, objavljeno je 44 poziva za javnu raspravu o nacrtu zakona, dok je objavljeno 30 izvještaja sa javnih rasprava. Efikasnost javnih konsultacija je ograničena, jer se za većinu zakona objavljuje samo nacrt, bez pratećih materijala i analiza koje je u pripremi koristio predlagač.

Takođe, nedostaje osiguranje kvaliteta u procesu javnih konsultacija, a prakse konsultacija ministarstava nijesu konzistentne. SIGMA je u prethodnom izvještaju iz 2015. godine²⁹ dala preporuke za unapređenje javnih

rasprava, koje nijesu ispunjene. Oni su predlagali da se uspostavi mehanizam za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava, koji do danas nije uspostavljen.

Po mišljenju EK javne rasprave ne realizuju se jednoobrazno u svim institucijama i često se sprovode prekasno u toku procesa. Poslednji izveštaj o Crnoj Gori ukazuje da je potrebno izbjeći neprimjerena ograničenja obima javne rasprave.³⁰

Informisanost građana o javnim raspravama i aktivnosti institucija na promociji i motivaciji građana za učesćem i dalje su na niskom nivou. To dokazuju rezultati istraživanja javnog mnjenja, koji ukazuju na to da više od polovine građana nije informisano o javnim raspravama koje organizuju organi javne uprave, a ispod 10% građana smatra da su dobro informisani.³¹

Slike s javnih rasprava su najčešće slike polupraznih sala, gdje prisustvuju učesnici „po službenoj dužnosti“. Rijetke su teme i prilike gdje se u javne rasprave uključuje veliki broj „običnih“ građana, i to najčešće nije zasluga organizatora rasprave.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,37. Najbolje su ocijenjeni instrumenti koji garantuju uče-

— 27

Ana Đurnić, „*Obesmišljena javna rasprava: Odbijeno 80% komentara na Nacrt Zakona o javnim nabavkama*“, Institut Alternativa, 15.05.2018. Dostupno na: <https://institut-alternativa.org/obesmišljena-javna-rasprava-odbijeno-80-komentara-na-nacrt-zakona-o-javnim-nabavkama/>. Pristupljeno: 10.01.2019.

— 28

U 2017. godini spisak zakona o kojima je trebalo sprovesti javnu raspravu objavila su samo 4 ministarstava: Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo kulture, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

— 29

SIGMA, *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration*, april 2015

— 30

Evropska komisija, *Izveštaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, Strazbur, april 2018.

— 31

Institut alternativa, *Percepcija javne uprave*, mart 2018.

šće javnosti u kreiranju politika, a najgore su ocjene dobili posvećenost državnih organa da o konsultacijama informišu građane i posljedično zainteresovanost građana za učešće u javnim konsultacijama.

Prekobrojna i politizovana administracija

Naši eksperti pozitivno ocjenjuju pravni okvir i izmjene zakonodavstva u ovoj oblasti, ali je zaključak da se u praksi još ne vide konkretne koristi od novih zakonskih rešenja. I Evropska komisija pozdravlja usvajanje novog zakonodavstva usmjerenog na primjenu principa zapošljavanja u javnoj upravi zasnovanog na zaslugama, ali smatra da je neophodna snažna politička volja kako bi se efikasno riješila depolitizacija i optimizacija državne uprave.

Zapošljavanje državnih službenika zasnovano na zaslugama predstavlja jedan od prioriteta reforme javne uprave, kako bi se osigurao izbor najboljih kandidata.

Efikasnost zapošljavanja je još uvijek nedovoljna. Posebno je nizak broj kandidata na internim oglasima, koji ne funkcionišu kao mehanizam za internu mobilnost i promociju. Među razlozima za nizak broj prijavljenih službenika, navodi se odsustvo motivacije službenika da prelaze iz jednog u drugi državni organ, imajući u vidu da se radi o istim ili sličnim zvanjima i da su razlike u koeficijentima između zvanja veoma male, a samim tim i razlike u zaradama.³²

Profesionalna selekcija višeg rukovodnog kadra otežana je političkom diskrecijom pri izboru, ali i nedostatkom adekvatnih ulaznih kriterijuma, profila kompetencija i profesionalnosti prilikom ocenjivanja.³³ Ministarstvo javne uprave u zvaničnim izvještajima prepoznaje da postupak izbora i selekcije starješina državnih organa i visokorukovodnog kadra nije garantovao punu profesionalizaciju, zbog čega se radi na Okviru kompetencija.³⁴

Ovim pitanjima bavi se novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima usvojen krajem 2017. godine. Cilj zakona je da obezbijedi zapošljavanje na osnovu rezultata, kod viših državnih službenika, ali i da poboljša postupke za provjeru sposobnosti i odabira. Evropska

— 32
Ministarstvo javne uprave,
*Izveštaj o implementaciji
Aktionog plana za sprovođenje
Strategije reforme javne uprave
u Crnoj Gori 2016-2020. za
2017. godinu*, mart 2018.

— 33
SIGMA, *Monitoring
Report: The Principles of
Public Administration*,
novembar 2017.

— 34
Ministarstvo javne uprave,
*Izveštaj o implementaciji
Aktionog plana za sprovođenje
Strategije reforme javne uprave
u Crnoj Gori 2016-2020. za
2017. godinu*, mart 2018.

komisija ističe potrebu za povećanjem transparentosti u postupku zapošljavanja.

Jedan od ciljeva Strategije je unapređenje upravljanja ljudskim resursima i kadrovskog planiranja. U zvaničnim izvještajima konstatuje se da je 3/4 institucija usvojilo kadrovski plan³⁵, međutim nema podataka o sadržaju i kvalitetu ovih dokumenata, kao i o usklađenosti naknadno usvojenih planskih dokumenta (Kadrovskog plana Vlade i Plana optimizacije) s pojedinačnim kadrovskim planovima institucija.

Problem neusklađenosti podataka o broju zaposlenih, između evidencije Poreske uprave i Centralne kadrovske evidencije (CKE) i dalje opterećuje javnu upravu. Unošenje podataka u CKE i dalje nije ažurno, iako je stepen ažurnosti CKE od ključne važnosti za kadrovsko planiranje. Novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisana je obaveznost ažurnosti unosa podataka u CKE, koja se i dalje ne poštuje.

Čak 85% građana Crne Gore preferira zaposlenje u javnom sektoru³⁶. Kao osnovne prednosti navode se sigurnost, lakši uslovi rada i bolja zarada.³⁷

Proces optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru predstavlja jednu od ključnih aktivnosti u procesu re-

forme javne uprave u Crnoj Gori. Ovaj proces predstavlja poseban izazov imajući u vidu potrebu smanjenja broja zaposlenih u državnim organima, ali i obezbjeđenja kadrovskih kapaciteta za ispunjavanje obaveza iz procesa evropskih integracija. Do sada, on ima ozbiljne nedostatke i propuste.

Strategija reforme javne uprave i Akcioni plan za njenu realizaciju postavljaju ciljne vrijednosti za smanjenje broja zaposlenih do kraja 2020. godine, na centralnom i lokalnom nivou.³⁸ Smanjenje broja zaposlenih jedan je od ciljeva i u finansijskom sporazumu Vlade sa EU³⁹, koji reguliše pitanje sektorske budžetske podrške EU za reformu javne uprave u Crnoj Gori, 2018-2020.

Plan optimizacije je usvojen u junu 2018. godine, međutim kvalitet ovog dokumenta je upitan. Plan ne oslikava realne potrebe crnogorske javne uprave, jer ne analizira specifičnosti sektora, organa, nema podatke o pojedinačnim potrebama institucija, i ne sadrži finansijsku procjenu sredstava potrebnih za njegovu realizaciju. Optimizacija nije uključila javna preduzeća na državnom nivou, bez adekvatnog objašnjenja. Optimizaciji broja zaposlenih se pristupilo bez informacije koji je to optimalan broj zaposlenih, nijesu precizno identifikovana područja gdje postoji višak

— 35
Ibid.

— 36
Javna uprava 49%,
javna preduzeća 35%

— 37
Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2018, Public opinion survey*, Sarajevo 2018.

— 38
Planirano je da se u 2018. godini broj zaposlenih na centralnom nivou smanji za 3%, a na lokalnom za 5%. Do 2020 planirano je smanjenje za 5% na centralnom i 10% na lokalnom nivou. U decembru 2017. godine određene su polazne vrijednosti, po kojima je ukupan broj zaposlenih na centralnom nivou 39306, a na lokalnom 12174.

— 39
Finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o godišnjem akcijskom programu za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 2, Podgorica, decembar 2017.

zaposlenih, kao ni ona gdje postoji potreba za dodatnim kadrom. Izostale su informacije o finansijskim efektima optimizacije, pa ne znamo koliko bi koštala realizacija ovog Plana ili koje bi finansijske efekte imao na duži rok. Postavlja se pitanje, koliko je ozbiljno Vlada pristupila kadrovskom planiranju i procesu optimizacije. Djeluje kao da se ponavlja scenario iz 2013. godine kada je usvojen Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, koji nije dao rezultate.

Posebno zabrinjava činjenica da postoje kolizije državnih politika u ovoj oblasti. U godini kada Vlada Strategijom RJU i Akcionim planom predviđa smanjenje ukupnog broja zaposlenih u javnoj upravi na centralnom i lokalnom nivou, usvojen je Kadrovski plan Vlade za 2018. koji predviđa povećanje broja zaposlenih.⁴⁰

Vlada je kao strateški cilj reforme postavila i smanjenje broja zaposlenih u lokalnim samoupravama i javnim preduzećima na lokalnom nivou. Opštine su pokazale najniži stepen zainteresovanosti od svih aktera ovog procesa, sa vrlo niskim procentom ispunjenosti postavljenih zadataka. Zabilježeni su slučajevi kašnjenja sa dostavljanjem podataka, nedostavljanja podataka bez obavještenja ili obavještanje MJU da neće dostaviti podatke.⁴¹ Zajednica opština je u više navrata isticala da optimiza-

cija ne obuhvata javna preduzeća na državnom nivou, zalažući se za to da se i lokalna javna preduzeća izuzmu iz procesa.

U oktobru 2018. objavljen je prvi presjek racionalizacije broja zaposlenih, pa je na centralnom nivou broj zaposlenih smanjen za 96, a na lokalnom za 243.⁴²

Dugogodišnja je praksa u Crnoj Gori da partije na vlasti smatraju da je njihovo pravo da postavljaju svoje članove na visoke rukovodeće pozicije. Ovaj pristup nije nužno isključivao stručnost imenovanih lica, ali kriterijum stručnosti definitivno nije bio na prvom mjestu.

U posljednjih nekoliko godina unaprijeđen je pravni okvir čime su stvoreni osnovni uslovi za transparentnije zapošljavanje na osnovu jasnih kriterijuma. Ipak, kad je riječ o visokom rukovodnom kadru, ostalo je diskreciono pravo ministra tj. starješine - direktora organa da s liste kandidata koja mu je dostavljena, predloži Vladi kandidata po ličnom izboru.

Problem s političkim uticajem na visoke upravljačke pozicije u javnoj upravi je po ocjeni naših eksperata veoma izražen, i ne završava se samo na priči o zapošljavanju. Jedna od najslikovitijih javnih demonstracija politizovanosti javne uprave je sastanak predstavnika više ministarstava,

— 40
Kadrovski plan Vlade za 2018. predviđa povećanje broja zaposlenih za 1,79%, tj. 704 državna službenika i namještenika.

— 41
Opština Budva.

— 42
Na centralnom nivou dva lica su proglašena tehnološkim viškom, 18 je penzionisanih, a za 76 lica radni odnos je prestao istekom ugovora na određeno vrijeme. Na lokalnom nivou, 12 lica proglašeno je tehnološkim viškom, za 201 lice radni odnos je prestao istekom ugovora na određeno vrijeme, a 30 lica je penzionisano. (Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020. za period 01.07 - 01.09.2018)

direktora direktorata vladinih resora i pojedinih ustanova i državnih kompanija u centrali Demokratske partije socijalista pred predsjedničke izbore u aprilu 2018⁴³. Svaki treći građanin smatra da je zapošljavanje preko veze jedan od najbitnijih problema (38%), a svaki peti da je riječ o najvećem problemu (19%).⁴⁴

Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da građani percipiraju institucije u okviru sistema javne uprave – državnu upravu, inspekcijske službe, policiju, carinu, opštinske službe - kao institucije gdje je korupcija najzastupljenija.⁴⁵ 67% građana smatra da su javni zvaničnici i službenici korumpirani, i ne misle da je vrijedan rad garancija uspjeha u javnom sektoru⁴⁶.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 1,9. Najbolju ocjenu je dobio pravni okvir za integritet i etiku u javnoj službi, dok su najgorim ocjenama ocijenjeni broj službenika na lokalnom nivou i politički uticaj na rukovodeće pozicije u javnoj službi.

— 43
Portal Analitika, „Bojanić podnio prigovor na regularnost izbornog procesa u cjelini“, 19.04.2018, <https://portalanalitika.me/clanak/299598/> (pristupljeno 01.03.2019.)

— 44
Institut alternativa, *Percepcija javne uprave*, mart 2018.

— 45
Agencija za sprječavanje korupcije / Damar Plus, *Stavovi javnosti o korupciji i upoznatost sa radom Agencije za sprječavanje korupcije*, decembar 2017.

— 46
Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2018, Public opinion survey*, Sarajevo 2018.

Elektronske usluge bez korisnika

Međunarodni eksperti ocjenjuju da, iako Vlada ima strateški okvir za pružanje usluga i formalna pravila za smanjenje i izbjegavanje administrativnih opterećenja, izostaju značajne i sistematske reforme u pružanju usluga u prethodnom periodu. Nije ostvaren vidljiv napredak u stvarnom poboljšanju kvaliteta usluga i smanjenju administrativnih opterećenja.⁴⁷

Unapređenje efikasnosti, efektivnosti i zadovoljstva građana kvalitetom pruženih usluga predstavlja jedan od ključnih ciljeva reforme u oblasti pružanja usluga. Normativni okvir je unaprijeđen usvajanjem Zakona o upravnom postupku, Zakona o elektronskoj identifi-

kaciji i elektronskom potpisu. Donošenjem i početkom primjene novog ZUP-a stvoren je okvir za efikasnije funkcionisanje javne uprave, ali rezultati primjene novih zakonskih rješenja još uvek nijesu poznati.

Kao najveći problemi javne uprave u očima građana izdvajaju se zapošljavanje „preko veze“ i korupcija, zatim neodgovornost, neljubaznost, sporo rješavanje zahtjeva, previsoke naknade za javne usluge i sl.⁴⁸

Mehanizmi za praćenje percepcije korisnika ili rezultata o kvalitetu pružanja usluga nijesu uspostavljeni, iako to predstavlja jedan od strateških ciljeva.⁴⁹ Ova ne-realizovana aktivnost iz prethodnog perioda je ponovljena i u akcionom plani 2018-2020.⁵⁰ Neke pojedinačne institucije uvode upravljanje kvalitetom ili sprovode ankete o zadovoljstvu klijenata. Međutim, ovi mehanizmi se uspostavljaju autonomno, bez centralizovanog pristupa i ujednačene metodologije.⁵¹

Portal e-uprava je zamišljen kao „elektronski šalter“ državne uprave prema fizičkim i pravnim licima, kao i unutar samih organa uprave. Ukupan broj e-usluga na portalu e-uprave na kraju 2018. godine bio je 564, a pruža ih 50 institucija i to: 388 e-usluga informativnog, a 176 elektronskog tipa.⁵²

— 47
SIGMA, *Monitoring report: The Principles of Public Administration*, novembar 2017.

— 48
Institut alternativa, *Percepcija javne uprave*, mart 2018.

— 49
Ministarstvo javne uprave, *Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020, u 2017. godini*, mart 2018.

— 50
4.2./4. Uspostavljanje redovnog mjerenja zadovoljstva građana pruženim upravnim uslugama u identifikovnim organima državne uprave i organima lokalne samouprave

— 51
SIGMA, *Monitoring report: The Principles of Public Administration*, novembar 2017.

— 52
Ministarstvo javne uprave, *Analiza stanja elektronske uprave u Crnoj Gori*, Podgorica, decembar 2018.

Zakon o elektronskoj upravi⁵³ je propisao obavezu da sve usluge moraju biti dostupne elektronski do februara 2016. godine, roka koji je odavno istekao. Ministarstvo javne uprave kao jedan od ključnih problema razvoja e-uprave navodi nedovoljnu zainteresovanost i nespremnost institucija za postavljanje e-usluga na portalu uprkos zakonskoj obavezi, zbog čega se na portalu ne nalaze e-usluge koje animiraju veliki broj građana.⁵⁴

Pored povećanja broja dostupnih e-usluga, posebno je pitanje i veliki problem njihovo izuzetno slabo korišćenje u praksi. Portal e-uprava npr. nudi mogućnost javne rasprave o predlozima zakona, i u 2017. godini je znatno povećan broj objava u vezi s javnim raspravama.⁵⁵ Ipak, analize⁵⁶ pokazuju da u 231 javnoj raspravi na portalu u toku 2017. i prvih šest mjeseci 2018. godine nije bilo uključivanja građana. Prema podacima Vlade samo su dva građanina na ovaj način učestvovala u javnim raspravama u 2018. godini⁵⁷. Ovo ukazuje na pasivnost resora u promociji elektronskih usluga koje pružaju.

Od ponuđenih usluga, kao uspješne u pogledu velikog broja realizovanih zahtjeva se mogu izdvojiti usluge programa stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem i studentski kredit. U 2018. godini

više od 90% podnijetih zahtjeva za elektronske usluge se odnosilo na ove dvije usluge⁵⁸.

U martu 2019. godine je stavljen u funkciju unaprijeđeni sistem eParticipacije - elektronski servis za javne rasprave na strateška dokumenta i zakone koje donosi Vlada Crne Gore, na Portalu e-uprave.⁵⁹

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,33.

— 53

Zakon o elektronskoj upravi („Sl. list CG”, br. 32/14)

— 54

Ministarstvo javne uprave, *Informacija o korišćenju portala e-uprave za 2017. godinu*, Podgorica, mart 2018.

— 55

86,3% više objava u odnosu na 2016. godinu

— 56

Edin Koljenović, *Analiza: E-participacija i implementacija onlajn alatki u Crnoj Gori*, Građanska Alijansa, Podgorica, jun 2018.

— 57

Ministarstvo javne uprave, *Analiza stanja elektronske uprave u Crnoj Gori*, Podgorica, decembar 2018

— 58

Ibid.

— 59

<http://www.euprava.me/eparticipacije>

Nestabilne i zadužene opštine

Postojeći sistem lokalne samouprave proizvodi brojne probleme usljed velikih nejednakosti u kapacitetima opština. Iako novoformirane opštine, još uvijek potpuno ne funkcionišu i imaju brojne prepreke u uspostavljanju osnovnih funkcija, i prije rješenja postojećih imamo novi izazov formiranjem još jedne nove jedinice lokalne samouprave. Od septembra 2018, opština Tuzi dobila je status samostalne opštine i postala 24. jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori. Iz uprave novoformirane opštine, postoje očekivanja da će do uspostavljanja finansijske održivosti uživati pomoć Vlade⁶⁰ i Glavnog grada, bar u početnom periodu.⁶¹

— 60

CDM, „Tuzi od sutra samostalna opština, nema mjesta euforiji“, 31.08.2018, <https://www.cdm.me/politika/tuzi-od-sjutra-samo-stalna-opstina-nema-mjesta-euforiji/> (Pristupljeno 15.03.2019)

— 61

Slobodna Evropa, „Samostalna Opština Tuzi nakon dvije decenije obećanja“, 03.09.2018, <https://www.slobodnaevropa.org/al/samostalna-op%C5%A1tina-tuzi-nakon-20-godina-obe%C4%87anja/29468172.html> (Pristupljeno 15.03.2019.)

— 62

Dan, „Tuzi se razdužile od Podgorice, zadužile DPS i dijasporu“, 02.09.2018, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Podgoricom&clanak=661192&datum=2018-09-02> (Pristupljeno 15.03.2019.)

— 63

Osim Glavnog grada kojem se ustupa 15% i Prijestonice 18%

— 64

Opštinama ispod 3000 stanovnika ustupa se 70% ovog prihoda

Reforma javne uprave mora dati odgovore o finansijskoj i programskoj održivosti opština i riješiti pitanje evidentnog viška zaposlenih. Metodologija i kriterijumi za osnivanje novih opština, još uvek nijesu revidirani, a opštine koje nijesu stabilne i nemaju mogućnosti da samostalno funkcionišu produbljuju probleme u funkcionisanju LS. Politički kriterijumi ostaju ključni za formiranje novih i održavanje nekih od ranije formiranih opština. Mišljenja o finansijskoj održivosti su podijeljena, a postoje sumnje i u kadrovsku spremnost za funkcionisanje samostalne opštine, posmatrajući probleme prethodno formiranih opština Gusinje i Petnjica.⁶²

Održivo funkcionisanje lokalnih samouprava i dalje predstavlja veliki izazov, jer većina opština ima višegodišnje probleme samofinansiranja.

U prethodnoj godini pristupilo se izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, i novi zakon je usvojen u decembru 2018. Nova zakonska rješenja idu u pravcu povećanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, pa je za opštine sjeverne regije ovaj procenat povećan na 50%, opštinama središnje regije 14%⁶³ dok opštinama južne regije pripada dosadašnjih 12% ovog prihoda.⁶⁴ Takođe, predviđena je i promjena kriterijuma za raspodjelu

sredstava Egalizacionog fonda. Iako predstavlja pokušaj stimulativnog djelovanja na finansijsku stabilnost opština na sjeveru, ovakvo zakonsko rešenje kosi se sa načelom jednakosti kao jednim od primarnih načela ostvarivanja lokalne samouprave.⁶⁵

Negativne reakcije opština primorske regije izazvalo je novo zakonsko rešenje kojim se smanjuju prihodi ovih opština, jer im se oduzima naknada za korišćenje morskog dobra, kao dobra od opšteg interesa.⁶⁶ Usvajanjem novog Zakona, ova naknada biće u cjelosti prihod JP Morsko dobro.

Novi Zakon o lokalnoj samoupravi, usvojen početkom 2018. godine, ima za cilj da obezbijedi profesionalizaciju lokalne samouprave i unaprijedi kadrovsko planiranje, sistem odgovornosti, statusna pitanja zaposlenih kao i sistem zapošljavanja.

Ipak, novim zakonima ne čini se izvjesno rešenje ključnog problema prezaduženosti crnogorskih opština, i u Parlamentu smatraju da se mora naći način za rješenje ovog problema, jer opštine ne mogu od sopstvenih prihoda da finansiraju dugove i tekuće rashode.

Dug opština je na visokom nivou, pa iako je na ukupnom nivou, na kraju 2017. godine za oko 5% manji u

odnosu na 2016. godinu⁶⁷, dug pojedinih opština bilježi konstantan porast. Isti trend postoji i kod javnih preduzeća u ovim opštinama.⁶⁸ U nekim slučajevima u jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima postoji višak zaposlenih od 20-30%.

Opštine su akumulirale veliki poreski dug, pa 16 opština u okviru reprograma iz 2014. godine trenutno duguje 78 miliona eura. Dio ovih opština nije napravio plan reorganizacije i nastavio je da akumulira novi poreski dug⁶⁹. Iz Poreske uprave najavljena je blokada računa ovih opština i uvođenje stečaja u lokalna javna preduzeća, kao najmanje popularne, ali jedine preostale mjere.⁷⁰

Posebno rastu izdvajanja za opštine sjeverne regije.⁷¹ Opština Plužine, na sjeveru, ima najstabilnije finansije i prihode, i jedina je opština na sjeveru koja ne dobija sredstva iz Egalizacionog fonda. Kada je u pitanju središnji region, jedino Podgorica ne prima sredstva iz fonda, dok Nikšić na godišnjem nivou prima najviše sredstava.⁷² U južnoj regiji ulcinjska lokalna samouprava jedina je koja dobija sredstva iz Egalizacionog fonda.

Poseban problem u procesu raspodjele sredstava iz Egalizacionog fonda otkriven je nakon kontrole od strane Državne revizorske institucije. Kontrola podra-

— 65
Zakon o lokalnoj samoupravi, („Sl. list CG“, br. 2/2018), član 3

— 66
Dan, „Sigurnim korakom ka centralizaciji“, 25.09.2018, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&tribika=Regioni&clan=664395&datum=2018-09-25>, (Pristupljeno 15.03.2019.)

— 67
Ministarstvo finansija, Izvještaj o javnom dugu Crne Gore, 31.12.2017 godine: Konsolidovani dug opština iznosi oko 166,97 mil. eura, prema najnovijim podacima dostavljenim od strane opština za kraj 2017. godine, kao i podacima Ministarstva finansija, što je za oko 8,78 mil. eura manje nego na kraju 2016. godine

— 68
Ulcinj, Pljevlja, Bijelo Polje, Rožaje, Plav

— 69
Pljevlja, Ulcinj, Rožaje, Bijelo Polje, Cetinje, Plav

— 70
Reflektor, TV Vijesti, 12.02.2019. https://www.youtube.com/watch?v=AI_OlhLXQ0 (Pristupljeno 15.03.2019.)

— 71
Za potrebe lokalnih uprava u sjevernoj regiji u 2014. Izdvojeno je 15, a u 2017. godini 23 miliona eura. Među lokalnim upravama koje dobijaju sredstva iz Egalizacionog fonda na prvom mjestu se nalazi Bijelo Polje sa 6.350.000 eura. Na drugom mjestu je Berane sa 4.091.000 eura, dok su Pljevlja na trećoj poziciji sa primanjem od 2.828.000 eura. Kada je u pitanju centralna regija u 2014. godini je izdvojeno osam, a 2017. godine 10 miliona eura.

— 72
U 2017. godini je ova opština dobila 5.515.000 eura

zumijeva provjeru tačnosti i obrade podataka koje opštine dostavljaju Ministarstvu finansija radi utvrđivanja prava na raspodjelu sredstava iz Egalizacionog fonda, raspodjelu sredstava fonda za 2016. godinu, pozajmice iz sredstava fonda i rad Komisije za praćenje razvoja fiskalne egalizacije opština.⁷³ Izvještaj DRI⁷⁴ ukazuje na pogrešna prikazivanja podataka, koje su za potrebe raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2016. godinu dostavljale opštine, a njihovu obradu vršilo Ministarstvo finansija, kao i greške u vođenju evidencije o pozajmicama iz Egalizacionog fonda. Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo finansija i opštine nijesu u svim aspektima uskladili poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima. Utvrđena su i pojedinačna odstupanja i neusklađenosti s važećim propisima.⁷⁵

Kako bi se stvorili uslovi za povlačenje sredstava iz EU projekata, u cilju razvoja opština, novim zakonom biće predviđeno osnivanje Fonda za podršku opštinama za pretfinansiranje donatorskih projekata.

Ovo je najgore ocijenjena oblast u istraživanju - 1,83. Eksperti su pozitivno ocijenili subvencioniranje opština od strane države, ali su njihovu finansijsku održivost i upravljanje javnim finansijama ocijenili najgorom ocjenom.

— 73
Provjera tačnosti podataka koji su dostavljani Ministarstvu finansija obuhvatila je sljedeće opštine: Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad, Kolašin, Pljevlja, Rožaje i Cetinje.

— 74
Državna revizorska institucija, *Izvještaj o reviziji sistema raspodjele sredstava Egalizacionog fonda*, april 2018. godine

— 75
Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Pravilnikom o raspodjeli i korišćenju sredstava Egalizacionog fonda

Metodologija

Crna Gora je ostvarila napredak ka članstvu u EU, ali nam ključni zadaci i obaveza koje treba ispuniti na ovom putu tek predstoje. Napredak ostaje ograničen u ključnim poglavljima koja imaju sveobuhvatni uticaj na pregovore sa EU. U našem istraživačkom fokusu je bilo ispunjavanje političkih kriterijuma – demokratije i vladavine prava - jer smatramo da je stvarni a ne samo formalan napredak u ovoj oblasti jedan od najznačajnijih preduslova demokratskog razvoja Crne Gore. Istraživanje obuhvata 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. Oblasti se sastoji od niza podoblasti koji se tiču regulacije strateškog i pravnog okvira, institucionalnog, administrativnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u praksi. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikuliranjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata. Procjenu napretka u ispunjenju političkih kriterijuma prvi

put smo uradili 2017. godine. Tada smo uz pomoć metodologa, dr Martina Brusisa za svaku od navedenih oblasti pripremili je set indikatora, koji služe kao mjerila za procjenu situacije u istraživanim oblastima, i koji zapravo predstavljaju naše razumijevanje onoga što su zahtjevi sadržani u privremenim mjerilima EK. Nakon prve procjene naš istraživački fokus smo, u 2018. godine, proširili i na druge zemlje regiona pa smo sa kolegama iz CRTA (Srbija), Metamorfozis (Makedonija) i Zašto ne? (Bosna i Hercegovina) usavršili metodologiju na osnovu koje pripremamo ovu procjenu.

Osnova za razvoj indikatora su ključne ocjene i preporuke iz izvještaja Evropske komisije i strategije za “Kredibilnu perspektivu proširenja i pojačanu saradnju EU sa Zapadnim Balkanom”, ali i drugih međunarodnih izvještaja, komparativne studije i istraživanja, akcioni planovi, te brojni međunarodni standardi i prakse i drugi referentni materijali. Ukupan broj indikatora za sve oblasti je 237.

Peti dio istraživanja odnosi se na javnu upravu. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu 39 indikatora, a u toku rada konsultovali smo mišljenja šest eksperata (predstavnicima NVO-a, medija, analitičari i sl.)

Izvori i literatura

1. Agencija za sprječavanje korupcije / Damar Plus, *Stavovi javnosti o korupciji i upoznatost sa radom Agencije za sprječavanje korupcije*, 2017.
2. Andreja Marušić i Branko Radulović, *Priručnik za analizu efekata propisa (RIA), Podgorica, USAID – Program efikasnog upravljanja u Crnoj Gori*, 2011.
3. Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji sistema raspodjele sredstava Egalizacionog fonda*, 2018.
4. Edin Koljenović, *Analiza: E-participacija i implementacija onlajn alatki u Crnoj Gori*, Građanska Alijansa, 2018.
5. Evropska komisija, *Izveštaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, 2018.
6. Institut alternativa, *Percepcija javne uprave*, 2018.
7. Ministarstvo evropskih poslova, *Program rada Ministarstva evropskih poslova Crne Gore za period 2018-2020*, 2018.
8. Ministarstvo finansija, *Izveštaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za period januar 2016 – novembar 2017. godine*, 2017.
9. Ministarstvo javne uprave, *Analiza stanja elektronske uprave u Crnoj Gori*, 2018.
10. Ministarstvo javne uprave, *Informacija o korišćenju portala e-uprave za 2017. godinu*, 2018.
11. Ministarstvo javne uprave, *Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016 -2020. za 2017. godinu*, 2018.
12. Ministarstvo javne uprave, *Izveštaj o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u priprem zakona i drugim oblicima saradnje organa državne uprave sa nevladinim organizacijama u 2017. godini*, 2018.
13. Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Analiza efekata sprovođenja Strategije reforme javne uprave (AURUM) ostvarenih u periodu 2011-2014. godine*, 2015.
14. Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020*, 2016.
15. Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2018, Public opinion survey*, 2018.
16. SIGMA, *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration*, 2015.
17. SIGMA, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration*, 2017.

Istraživački centar CDT-a

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.

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 kontinuiranom 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.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće predloge praktične politike:

O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvio dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima <https://www.cdtmn.org/2018/11/02/vrijeme-je-da-zatvorimo-poglavlje-fer-izbora/>

Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>

Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije <https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavna-izborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

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/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Četvrti dio: Turbna zbivanja i druge priče o medijima a <https://www.cdtmn.org/2019/02/21/nezavisnost-i-sloboda-medi-ja-samo-na-papiru/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Treći dio: Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i kriminala <https://www.cdtmn.org/2019/02/11/nezavisne-institucije-preduslov-za-borbu-protiv-korupcije-i-krimin-ala-2018/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Pravosuđe <https://www.cdtmn.org/2018/12/15/nakon-18-godina-re-forme-pravosuda-devaluacija-postignuca/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-practicne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-pred-log-practicne-politike/>

Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:

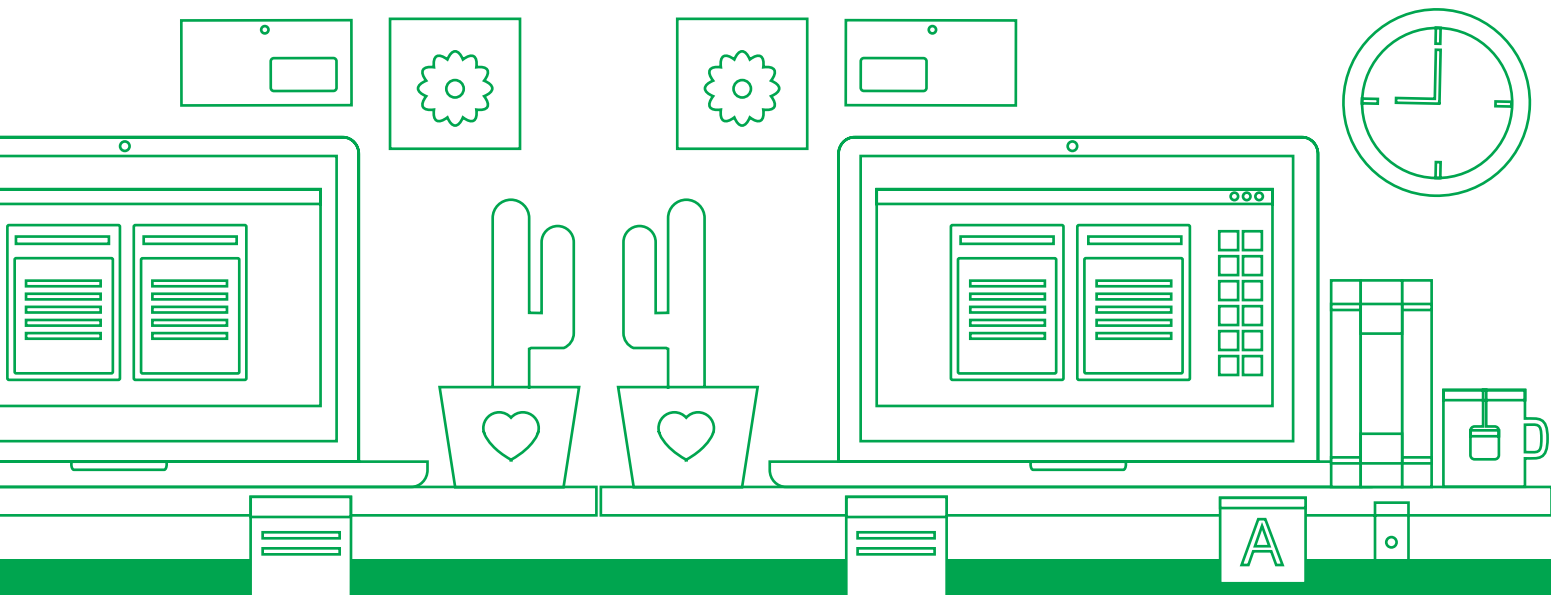
Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovođenje-stra-tegije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-pred-log-practicne-politike/>

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU

PETI DIO:
JAVNA UPRAVA:
SERVIS GRAĐANA ILI IGRAČAKA
U RUKAMA POLITIKE?

AUTORKA: BILJANA PEJOVIĆ
ISTRAŽIVAČICE: MILICA KOVAČEVIĆ
I MILENA GVOZDENOVIĆ

ILUSTRACIJE I PRIJELOM
DEJAN BATRIČEVIĆ



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

MOSKOVSKA 153, 81 000 PODGORICA,
CRNA GORA +382 20 234 522
cdtmn@t-com.me ~ www.cdtmn.org