



REFORMA JAVNE UPRAVE - STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROMJENAMA

Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave u 2019. godini

Autorka:

MILENA GVOZDENVIĆ



Ova publikacija je finansirana od strane Evropske unije u okviru projekta "Reforma javne uprave - strateško upravljanje promjenama". Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne održavaju nužno stavove Evropske komisije.



REFORMA JAVNE UPRAVE -
STRATEŠKO UPRAVLJANJE PROMJENAMA

Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave u 2019. godini

Autorka:
MILENA GVOZDENVIĆ

Rezime •

Tokom 2019. godine smo kontinuirano pratili sprovođenje aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2018-2020. za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori. U fokusu monitoringa bile su dvije važne oblasti reforme: razvoj i koordinacija javnih politika i strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost.

Monitoring je obuhvatio 16 mjera grupisanih pod tri cilja (4.4.1 Uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika, 4.4.2. Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika i 4.7.1 Efikasno upravljanje i koordinacija PAR Strategijom 2016-2020 omogućava postizanje većine ciljeva).

Sprovođenje Strategije reforme javne uprave u ovim oblastima uglavnom je bilo uz poštovanje predviđenih rokova za pripremu dokumenata i implementaciju aktivnosti. Međutim, postojala su i nedopustiva kašnjenja u izvještavanju nadležnih državnih organa o dinamici i kvalitetu reforme, a određeni izvještaji ni na samom isteku 2019. godine nijesu dostupni. Na ovaj način javnost je ostala uskraćena za važne informacije o određenim segmentima reforme javne uprave.

Pored manjih kašnjenja u pripremi i usvajanju izmjena Poslovnika Vlade Crne Gore i srednjoročnih programa rada odabranih pilot ministarstava po novoj metodologiji, bilo je i značajnijih prekoračenja rokova, kao na primjer za pripremu godišnjeg izvještaja o primjeni Uredbe o ostvarivanju saradnje organa državne uprave i NVO i sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona. Takođe, godišnji izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e nije dostupan ni za 2018, niti za 2019. godinu, a još uvijek nema ni Izvještaja o evaluaciji PAR strategije.

Rezultate monitoringa sprovođenja Strategije reforme javne uprave predstavljali smo na kvartalnom nivou, putem saopštenja za medije. U nastavku predstavljamo objedinjena ključna zapažanja i najvažnije preporuke za unapređenje. Preporuke se baziraju ne samo na uočenim nedostacima u samom sprovođenju Strategije, već i na drugim analizama koje je naš tim radio u okviru ovog projekta. To obuhvata analizu i ocjenu kvaliteta Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2018-2020 i načina izvještavanja o njegovoj realizaciji, analizu kvaliteta procesa srednjoročnog planiranja u ministarstvima, analizu strateškog planiranja politika i analizu sprovođenja analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori.

Funkcionisanje Savjeta za reformu javne uprave •

U okviru monitoringa bavili smo se načinom funkcionisanja Savjeta za reformu javne uprave (Savjet). Ono što je glavni utisak našeg tima je da Savjet nije preuzeo političku inicijativu za usmjeravanje procesa reforme. Iako formalno funkcioniše i obavlja svoje aktivnosti, nerijetko se dešavaju propusti koji predstavljaju direktno neizvršavanje ključnih poslova i neispunjavanje svrhe njegovog osnivanja i postojanja.

Tako se dešavalo da su neki od najvažnijih predloga zakonskih rješenja utvrđivani na sjednicama Vlade, a da prethodno nijesu razmatrani na sjednici Savjeta, što je direktno kršenje zaključaka Vlade. Savjetu se često ne dostavljaju ni planski i analitički dokumenti u vezi sa reformom javne uprave. U Izvještaju o radu Savjeta za praćenje reforme javne uprave u 2018. godini, ovi propusti se pravdaju „dugim trajanjem međuresorskih konsultacija“. Međutim zaključak našeg tima je da Savjet mora proaktivnije da djeluje i da se uspostavi kao političko

koordinaciono tijelo koje se suštinski, a ne samo formalno ili protokolarno, bavi reformom i daje smjernice i sugestije za njeno nesmetano odvijanje.¹

Razvoj i koordinacija javnih politika •

Proces uspostavljanja sistema koordinacije javnih politika na srednji rok je otpočeo i analizirali smo njegove prve efekte i prva važna dokumenta koja su pripremljena kako bi ovaj sistem bio uspostavljen.

Najvažniji dokument u ovom procesu - Srednjoročni program rada Vlade za period 2018-2020. godine po formi i sadržaju odgovara sličnim dokumentima iz uporedne prakse. On je uspješno obuhvatio značajnije segmente rada Vlade i njenih resora. Dobili smo kompaktan dokument koji, najčešće, ravnopravno tretira ključne prioritete trogodišnjeg razvoja u okviru vladinih resora. Prije njegove izrade, međutim, nije bio pripremljen dokument koji bi dao metodološke smjernice za njegovu izradu, već je on pripremljen bez pisa-

1 • Milena Gvozdenović, Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave do aprila 2019. godine, CDT, Podgorica, 2019.

nih pravila i procedura izrade, u procesu koji je uključivao veliki broj ljudi, od kojih mnogi su veoma malo iskustva u ovome poslu. S obzirom na sve to, Program ipak može dobiti solidnu ocjenu. S druge strane, Program je značajno podbacio u pripremi evaluacije i monitoringa urađenog, koji se pominju uzgred, u svega u jednoj rečenici.² Nakon zaključka našeg tima da je evaluacija "kritična tačka" uspješne realizacije Programa i da bi taj segment trebalo unaprijediti kako bi imao upotrebnost vrijednost za dalje izvršavanje obaveza, Generalni sekretarijat Vlade (GSV) je korigovao sistem na osnovu kojeg će se ubuduće sprovođiti evaluacija, dodajući i tabelu za izvještavanje. Efekte novog izvještavanja pokazaće naredni izvještaj o realizaciji Programa.

Sa malim zakašnjenjem, izrađeni su i srednjoročni programi rada tri odabrana pilot ministarstava, ali nije poznato da li su i kada razmatrani na sjednici Vlade. Glavna zamjerka našeg tima je što programi nisu u cjelosti dostupni javnosti. Omogućen je uvid u samo dio, odnosno, "izvod" programa. Od GSV-a smo dobili objašnjenje da tehnički nije moguće pristupiti cjelokupnim programima, jer su rađeni u posebnom IT sistemu. Takođe, metodologija za izradu

ovih programa sadrži ozbiljan propust jer srednjoročno planiranje rada svodi na godišnje planiranje. Tako se umjesto izrade trogodišnjeg programa rada, predviđa izrada programa za 1+2 godine. Metodologijom se precizno razrađuje planiranje rada ministarstava u prvoj godini, za razliku od druge i treće godine. Stoga ostaje nejasno koja je razlika između godišnjeg i strateškog planiranja rada na nivou ministarstava.³

Strateško planiranje politika u Crnoj Gori obiluje znatnim manjkavostima. Strateški okvir čini veliki broj dokumenata koji nijesu međusobno usklađeni, usmjereni na učinke, niti kvalitetno finansijski isplanirani. Način na koji se sprovođi monitoring i evaluacija ovih dokumenata takođe predstavlja kritičnu tačku sistema. U prethodnom periodu su učinjeni prvi koraci ka popravljanju ovakvog stanja. Usvojena su nova metodološka pravila i uputstva koja bi trebalo da doprinesu unapređenju kvaliteta strateškog planiranja politika. Nakon toga, dobili smo i prva strateška dokumenta pripremljena po "novom" sistemu.

Međutim, propuštena je prilika da se metodologijom ojača institut konsultovanja zainteresovane javnosti kojim bi

bio napravljen pozitivan pomak u kvalitetu javnih politika.⁴

Što se tiče analize uticaja propisa (RIA), ona se sistematičnije radi u odnosu na prethodni period ali još nema dubinskih analiza. Kvalitet RIA-e varira od predlagača do predlagača ali je osnovni utisak da se ona dominantno sprovođi samo u svrhu zadovoljavanja formalnih uslova prilikom pripreme propisa.⁵

Kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika •

Proces izrade politika i dalje je nedovoljno transparentan i ne uključuje relevantne aktere na suštinski način. Detalje i efekte realizacije ove Uredbe o ostvarivanju saradnje organa državne uprave i NVO i sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona pokazao je Izvještaj o njoj primjeni za 2018. godinu (Izvještaj) sa čijim usvajanjem se takođe kasnilo. U Izvještaju se konstatuje da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se značaj javnog konsultovanja u procesu kreiranja javnih politika

među organima državne uprave podigao na veći nivo.

NVO sektor nerijetko javno ističe da se njihovo učešće u radnim grupama svodi samo na formalni nivo članstva. Analizom Izvještaja, zaključuje se da se Uredba nije dosljedno primjenjivala u prethodnoj godini. Skoro četvrtina organa nije dostavila tražene podatke Ministarstvu javne uprave za potrebe njegove izrade. Po podacima, tokom pripreme 99 zakona i strategija je prihvaćena samo polovina pristiglih komentara javnosti.⁶

PREPORUKE •

• Unaprijediti transparentnost cjelokupnog procesa reforme

Sva važna dokumenta za praćenje procesa reforme javne uprave, poput izvještaja o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave i metodologije za evaluaciju PAR strategije bi trebalo da budu dostupna javnosti. Nadležne institucije bi trebalo da budu proaktivnije i da ovakva dokumenta objavljuju na svojim internet stranicama poštujući zadate rokove.

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

3 • Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, *Kratkoročno planiranje srednjoročnih obaveza*, CDT, 2019.

4 • Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, *Ocjena usklađenosti strateških dokumenata sa novim pravilima izrade*, CDT, 2019.

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

6 • Milena Gvozdenović, *Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave do kraja oktobra 2019. godine*, CDT, Podgorica, 2019.

I srednjoročni programi rada ministarstava u cjelosti treba da budu dostupni javnosti, kako bi se imao kompletan uvid u aktivnosti i stvarne rezultate rada ministarstava. Ovo su ključna planska dokumenta ministarstva i pitanja tehničke prirode ne smiju biti razlog za njihovu netransparentnost.

Nadležne institucije treba precizno da informišu javnost o tome da li su određeni izvještaji, poput godišnjeg izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa (RIA) i izvještaja o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa držane uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, izrađeni i ukoliko jesu, morali bi biti dostupni javnosti.

- **Unaprijediti transparentnost i kvalitet rada Savjeta za reformu javne uprave i ojačati njegovu ulogu kao političkog koordinacionog tijela**

Činjenica da Savjet formalno postoji, ne doprinosi mnogo samom procesu reforme javne uprave. Neophodno je jačati ulogu Savjeta, na način što će se ključni akti iz oblasti reforme javne uprave naći na dnevnom redu Savjeta, a diskusija na sjednicama koristiti za unapređenje sadržaja i usmjeravanje procesa refor-

me. Ovo tijelo mora biti postavljeno i prepoznato kao jedan od ključnih aktera u procesu reforme, imajući u vidu da je uspostavljeno radi vršenja monitoringa i koordinacije nad sprovođenjem reformskih aktivnosti.

Vlada i javnost najčešće se informišu o radu Savjeta kroz usvojene zaključke. Neophodno je unaprijediti njihov sadržaj, kako ne bi bili strogo formalni i tehnički. Zaključci Savjeta, da bi pružili dodatnu vrijednost članovima Vlade prilikom razmatranja određenih dokumenata, moraju da sadrže sugestije upućene predlagačima, probleme o kojima se diskutovalo i potencijalne izazove na koje ukazuju članovi Savjeta. U cilju unapređenja transparentnosti rada Savjeta neophodno je poboljšati kvalitet saopštenja sa sjednica Savjeta, uspostaviti praksu objavljivanja zapisnika sa sjednica i razmotriti mogućnost da se sjednice Savjeta otvore za medije.⁷

- **Usvojiti posebnu metodologiju za pripremu Srednjoročnog programa rada Vlade i korigovati Metodologiju za srednjoročno planiranje rada ministarstava**

Profesionalni pristup izradi srednjoročnih planova i faza u kojoj se nalazi

7 • Milena Gvozdenović, Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave do aprila 2019. godine, CDT, Podgorica, 2019.

reforma javne uprave zahtijeva da se ta dokumenta pripremaju na osnovu unaprijed poznatih pravila i procedura. Ukoliko se proces ne odvija na unaprijed opisan način, može se očekivati da se to odrazi na kvalitet samog dokumenta. Za izradu srednjoročnih programa rada Vlade je stoga potrebno pripremiti metodologiju, kako bi se njegova izrada bila boljeg kvaliteta.

Uočene nedostatke u pripremi srednjoročnih programa ministarstava potrebno je ukloniti korigovanjem metodologije za njihovu izradu. Metodologijom treba obavezati ministarstva da izrađuju jedinstveni trogodišnji program rada, umjesto programa koji se godišnje nadograđuje. Korisno bi bilo uvesti praksu uključivanja stručne javnosti prilikom pripreme dokumenata kako bi se izbjegli propusti prilikom njihove izrade.

Takođe, potrebno je intenzivirati obuke za pripremu srednjoročnih programa rada ministarstava, i raditi na ujednačavanju njihovih znanja i kapaciteta u realizaciji ovog procesa.⁸

- **Unaprijediti mehanizme za povećanje kvaliteta javnih rasprava i konsultacija sa zainteresovanom javnošću kroz izmjenu Akcionog**

8 • Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, *Kratkoročno planiranje srednjoročnih obaveza*, CDT, 2019.

plana i objaviti Metodologiju za praćenje i izvještavanje o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa držane uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija

Po Akcionom planu se mjera povećanja nivoa učešća zainteresovane javnosti u procesu kreiranja akata javnih politika smatra realizovanom samo usvajanjem nove Uredbe, godišnjeg izvještaja o primjeni i sprovođenjem obuka službenika. Ove mjere nijesu dovoljne za obezbjeđivanje većeg kvaliteta javnih rasprava i ostvarivanja većeg učešća zainteresovane javnosti.⁹ Nužno je da se ovom pitanju posveti posebna pažnja prilikom pripreme nove strategije i akcionog plana.

9 • Milena Gvozdenović, Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave do aprila 2019. godine, CDT, Podgorica, 2019.

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.



