

20
GODINA

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Reforma javne uprave

**Imamo li političku
snagu za stvarne
promjene?**

Autorka:
Biljana Papović

Publikacija je urađena u okviru projekta „Pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji: Primjena političkih kriterijuma“ finansiranog od strane Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Njemačkog Maršalovog fonda SAD.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje Ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskoga fonda za demokratiju, projekta Njemačkoga Maršalovog Fonda SAD ili njihovih partnera.



Reforma javne uprave – Imamo li političku snagu za stvarne promjene?

Autorka:
Biljana Papović

**Podgorica,
decembar 2021.**

Prošla je decenija od kada je Crna Gora formalizovala napore da javnu upravu učini funkcionalnom, efikasnom i profesionalnom. U godini jubileja od prvog strateškog dokumenta suočeni smo sa poražavajućom činjenicom da su dva prethodna ciklusa predstavljala mahom simulaciju i fingiranje reformskih aktivnosti.¹

Ni promjena vlasti nije donijela novi pristup prema javnoj upravi. Umjesto očekivane optimizacije i depolitizacije, nova vladajuća većina aktivno kreira nove načine uvođenja svojih pristalica u već preglomaznu javnu administraciju.

Vlada u cjelini pokazuje nemoć da odoli zloupotrebi javnih resursa u interesu političkih partija, dok Ministarstvo javne uprave digitalnog društva i medija pokušava da sprovede reformske aktivnosti uz otpore drugih ministarstava i jedinica lokalne samouprave.

Reorganizacija uprave koja je nastupila nakon smjene vlasti, po mišljenju Evropske komisije, dovela je do značajnih kadrovskih promjena, posebno kada je u pitanju iskusno osoblje, sto ugrožava kapacitet Crne Gore u procesu pristupanja EU.²

Nakon godinu dana prebrojavanja, imamo konačno precizne podatke koliko zaposlenih radi u javnoj upravi, ali je proces usaglašavanja evidencija o zaposlenima koje vode različiti organi tek počeo. Problem predstavlja i to što još uvijek ne znamo koji je optimalan broj zaposlenih, jer u odsustvu funkcionalnih analiza pojedinačnih organa, nikada nijesu utvrđeni organi u kojima postoji višak, niti onih gdje postoji stvarna potreba za dodatnim kadrom. Ova analiza planirana je fazno, ipak njen početak očekuje se tek krajem naredne godine.³ Imajući u vidu brojne propuste u kadrovskom planiranju i očigledan talas politizacije, smatramo da nema opravdanja za odlaganje njenog sprovođenja.

Iako je Vlada na početku mandata dala obećanja o uspostavljanju transparentnijeg rada organa vlasti, taj se zaokret nije dogodio. Vlada je nastavila sa nekim lošim praksama prethodne vlasti, dok su primijećeni i koraci unazad u odnosu na transparentnost procesa odlučivanja i dostupnost informacija o radu.

Eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju ocijenili su ovu oblast prosječnom ocjenom 2.38, na skali od 1 do 5.

1 Iako su aktivnosti na polju reforme javne uprave postojale i ranije, prvi strateški dokument od nezavisnosti Crne Gore, Strategija reforme javne uprave 2011-2016. "Aurum", usvojen je u martu 2011. godine uslijedila je Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. godine.

2 Izvještaj Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, Evropska Komisija, oktobar 2021.

3 Nacrt Akcionog plana 2022-2024. godine za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026., Ministarstvo javne uprave digitalnog društva i medija, novembar 2021.

Novi plan – iste boljke

Nakon dva neuspješna reformska ciklusa, Crna Gora će uskoro dobiti novu Strategiju reforme javne uprave 2022-2026.godine, koja prepoznaje uglavnom iste izazove i neispunjene ciljeve. Ozbiljan i inkluzivan proces pripreme novog strateškog dokumenta može predstavljati preduslov za buduće rezultate, posebno što su problemi optimizacije i otvorenosti prepoznati kao prioriteta na kojima se već radi.⁴ Ipak, početni optimizam opada kako se silazi ka hijerarhijski nižim stupnjevima javne uprave, zbog tromosti administracije, ali i velikih otpora među službeničkim kadrom da aktivno rade na unapređenjima. Novi Savjet za reformu javne uprave imenovan je u julu 2021. godine, a činjenica da njime predsjedava Predsjednik Vlade daje mu jaču političku snagu.

Lako do dogovora o partijskom zapošljavanju

Nažalost, ružičastu sliku iz planskih dokumenata ne vidimo i u praksi. Nova parlamentarna većina lako je postigla konsenzus za degradaciju zakonodavnog okvira, pa su izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima sniženi uslovi za zapošljavanje u upravi. Time smo se dodatno udaljili od ideala da su pri izboru kadrova odlučujući kriterijumi stručnosti, nepristranosti i zasluga.⁵ Precizna raspodjela rukovodećih pozicija u upravi po partijskim kvotama, opovrgla je početne argumente o sprječavanju diskriminacije prilikom zapošljavanja i objelodanila namjeru nove vladajuće većine da samo ponovi godinama kritikovane prakse partijskog zarobljavanja uprave.⁶

Partije su posebno interesovanje u tzv. “raspodjeli po dubini” pokazale za preduzeća u većinskom državnom vlasništvu, zbog atraktivnih zarada i naknada koje daleko prevazilaze primanja u javnoj upravi.⁷ Vlada, umjesto da konačno sistemski pristupi rješavanju brojnih problema u ovim preduzećima, odlučuje da ih potpuno stavi van kontrole u procesu reforme javne uprave. Preduzeća čiji je vlasnik država, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou isključena

4 U susret novoj Strategiji RJU, pripremljeni su Dinamički plan akcija u reformi javne uprave oktobar – decembar 2021. godine, oktobar 2021. Ministarstvo javne uprave i Mjere za optimizaciju i efikasnost rada javne uprave, oktobar 2021. Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja u čijoj implementaciji direktno učestvuju članovi Savjeta

5 Vijesti, Izmjena zakona o državnim službenicima i namještenicima esencijalna za smjenu DPS hobotnice po dubini, 29.12.2020. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/498941/radunovic-izmjena-zakona-o-drzavnim-sluzbenicima-i-namjestenicima-esencijalna-za-smjenu-dps-hobotnice-po-dubini>

6 RTCG: Partije vlasti dogovorile raspodelu funkcija, 13.01.2021. Dostupno na: <http://www.rtcg.me/vijesti/politika/306356/partije-vlasti-dogovorile-raspodelu-funkcija.html>

7 Vijesti: CDT-Nova Vlada, stara praksa, Umjesto profesionalizacije i dalje caruje partitokracija, 31.10.2021. godine

su iz procesa optimizacije, a nema ni pomaka u uspostavljanju kontrole nad primanjima u ovim pravnim subjektima.⁸ Odgovornost za unaprjeđenje korporativnog upravljanja, ali i kadrovskih pitanja u ovim preduzećima, povjerena je novoformiranoj kompaniji Montenegro Works.⁹ Kako bi ovo rješenje zaživjelo u praksi neophodne su brojne izmjene zakonodavnog okvira, za koje u trenutnom političkom kontekstu nema podrške, ni na nivou Vlade u cjelini¹⁰, a ni parlamentarne većine.¹¹

Kadrovsko planiranje i dalje van realnih okvira

Politička kriza, opstrukcije usvajanja Budžeta za 2021. godinu, kao i kaskanje novih ministarstava u ispunjavanju zakonskih obaveza, negativno su uticali na proces kadrovskog planiranja.¹² Vlada je krajem 2021. godine pripremila Kadrovski plan, kojim su planirana nova zapošljavanja, bez adekvatne analize potreba. Ipak jedini pozitivan iskorak je u činjenici da je ovaj plan prvi put pripremljen kroz centralnu kadrovsku evidenciju, čime je ovo važno softversko rješenje konačno dobilo svrsishodnu upotrebnu vrijednost. Dalje povezivanje ove evidencije zaposlenih sa informacionim sistemom za obračun zarada neophodno je u cilju centralizacije evidencija o zaposlenima u upravi.

Još uvijek nemamo odgovor na pitanje koliko je zaposlenih potrebno za postizanje željenog cilja stvaranja profesionalne i funkcionalne uprave sa optimalnim brojem zaposlenih. Složen proces funkcionalne analize svih organa uprave, kao osnov procesa optimizacije i usvajanja odgovarajućih mjera, planiran je u fazama do kraja 2024.godine, sa posebnim osvrtom na specifičnosti sektora obrazovanja, zdravstva, vojske i policije.

Kada govorimo o broju zaposlenih u upravi, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja konačno je učinilo dostupnim precizan broj zaposlenih u svim državnim organima, organima državne uprave, javnim ustanovama, fondovima, zavodima i drugim potrošačkim jedinicama koje se u potpunosti ili pretežno

8 Vijesti: Gurnuli pod tepih preporuke za plate u državnim firmama, 25.11. 2021. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/577349/gurnuli-pod-tepih-preporuke-za-plate-u-drzavnim-firmama>

9 Pobjeda: Vlada osnovala preduzeće "Montenegro Works", 04.08.2021. Dostupno na: <https://www.pobjeda.me/clanak/vlada-osnovala-preduzece-montenegro-works>

10 Investitor.me: Bojanić protiv nove državne kompanije, 05.08.2021. Dostupno na: <https://investitor.me/2021/08/05/bojanic-protiv-nove-drzavne-kompanije-trudimo-se-da-stedimo-a-za-montenegro-works-se-daje-skoro-pola-miliona-eura/>

11 RTCG: Uz Montenegro Works Spajić pravi Vladu u Vladi, 09.08.2021. godine. Dostupno na: <http://www.rtcg.me/vijesti/ekonomija/330853/uz-montenegro-works-spajic-pravi-vladu-u-vladi.html>

12 Kako svi organi državne uprave nijesu uskladili akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, uz kašnjenje sa usvajanjem Budžeta za 2021. pripremljen je djelimični kadrovski plan za 2021.godinu.

finansiraju iz Budžeta Crne Gore.¹³ Time je konačno riješena misterija preciznog prebrojavanja ljudi u upravi i njen opseg, kao polazna osnova za sprovođenje i praćenje daljih aktivnosti.

Međutim, paralelno s ovim procesom Vlada je nastavila lošu praksu angažovanja ljudi po privremenim ugovorima. Osim što se privremena angažovanja zaposlenih sprovode bez jasnog plana, iz ugovora o djelu koja su ministarstva sklappala u ovoj godini jasno se mogu uvidjeti i zloupotrebe – koriste se za sistematizovana radna mjesta, u kontinuitetu i na duži period i daju se veće naknade od zarada predviđenih za to radno mjesto.¹⁴

Prepreke do informacija od javnog značaja

Očigledna je regresija u oblasti pristupa informacijama, umjesto očekivanih unapređenja normativnog okvira i praksi. Dok predložene izmjene zakona idu korak unaprijed u odnosu na važeća rješenja, sam pristup informacija u posjedu institucija drastično je otežan. Proaktivnost i transparentnost organa vlasti takođe bilježi trend pada¹⁵ uprkos najavama transparentnog i kredibilnog pristupa Vlade reformama neophodnim za dalji progres u evropskim integracijama.¹⁶

Ćutanje administracije sve češći je osnov za žalbe pred drugostepenim organom, a statistički podaci pokazuju da je taj broj porastao sa 418 žalbi 2018. godine na čak 1002 žalbe u 2020. godini.¹⁷ Iako podaci za tekuću godinu još uvijek nijesu dostupni, u svakodnevnom radu na ovom polju uočavamo nezadovoljanje, uz namjeru pojedinih institucija izvršne vlasti da se postave iznad zakona i podatke učine nedostupnim.¹⁸ Velika očekivanja civilnog sektora za

13 Po podacima Ministarstva finansija i socijalnog staranja iz Instrukcije za vođenje evidencije o broju zaposlenih za praćenje sprovođenje reforme javne uprave za period 2022-2026. godine sa prapratnom tabelom, na centralnom nivou u upravi radi 45.021 osoba.

14 Kako bi ocijenili ovu pojavu, CDT je po zahtjevu za slobodan pristup informacijama tražio od svih ministarstava i Generalnog sekretarijata Vlade kopije ugovora o djelu i konsultantskih ugovora u 2021.godini

15 Rezultati Regionalnog Indexa otvorenosti izvršne vlasti za 2021.godinu dostupni na: <https://otvoreneinstitucije.cdtmn.org/>

16 Vijesti: Krivokapić, Bićemo odlučni, kredibilni i transparentni u sprovođenju reformi, 16.12.2020. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/495395/krivokapic-bicemo-odlučni-kredibilni-i-transparentni-u-sprovođenju-reformi>

17 Ministarstvo javne uprave digitalnog društva i medija: Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016 –2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. godinu, str.19, mart 2021.godine

18 U ovoj praksi prednjači Generalni sekretarijat Vlade koji nije odgovorio ni na jedan od zahteva za slobodan pristup informacijama koji smo uputili u toku 2021.godine

sprovođenje korjenitih reformi i objavljivanje informacija koje su godinama bile tajne nisu ispunjena.¹⁹ Od Vlade se i dalje očekuje da prilikom izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama ukloni problematična ograničenja pristupu informacijama, naročito poslovna i poreska tajna i izuzimanje podataka međunarodnih organizacija, stranih država i bezbjednosnog sektora.²⁰

Planiranje rada Vlade samo na kratak rok

Priprema Programa rada Vlade za 2021 godinu prvi put je obuhvatila i proces konsultovanja javnosti za utvrđivanje prioriteta. Takođe, nova vrijednost ovog Programa je što za razliku od prethodnih sadrži indikatore kojima se može pratiti učinak Vlade u ostvarivanju planiranih politika i aktivnosti.²¹

Ipak, nedostaci u planiranju godišnjih aktivnosti se mogu uočiti na osnovu ispunjenosti programa rada Vlade. Važno je istaći da dio odgovornosti za takve rezultate nosi i parlament, jer su parlamentarne partije uslovljavale usvajanje zakona u Skupštini Crne Gore, shodno svojim političkim prioritetima. Usljed toga, Vlada nije uspjela da ostvari znatan dio normativnih aktivnosti koje su planirane u godišnjem programu rada.

Na polju planiranja politika na srednji rok, nakon isteka Srednjoročnog plana Vlade 2018-2020 sve je ostalo u domenu novih ideja za jačanje sistema srednjoročnog planiranja i razvijanja integrisanog sistema strateškog planiranja koje za sada postoje samo na papiru.²²

Dosadašnji mandat Vlade su obilježili i primjeri jednostranog predlaganja zakona, uz zaobilazanje javnih rasprava prilikom predloga.

19 CDT: Umjesto korjenitih promjena vlast i dalje čuva tajne, 28.09.2021. godine. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/2021/09/28/umjesto-korjenitih-promjena-vlast-i-dalje-cuva-tajne/>

20 IA, MANS: Ukloniti problematična ograničenja pristupa informacijama 01.11.2021. godine. Dostupno na: <https://institut-alternativa.org/ia-i-mans-ukloniti-problematicna-ogranicenja-pristupa-informacijama/>

21 Vlada Crne Gore: Program rada Vlade Crne Gore za 2021.godinu, april 2021. godine

22 Vlada Crne Gore: Program rada Vlade Crne Gore za 2021.godinu, april 2021. godine

Šalteri zatrpani papirima

Loše ocjene kvaliteta javnih usluga stižu i sa evropske adrese.²³ Jednako i među korisnicima, javne usluge se percipiraju kao neefikasne i nedovoljno prilagođene korisnicima. Elektonska razmjena podataka nije našla svoju punu primjenu u praksi, čak i za registre koji su po zvaničnim izvještajima navodno interoperabilni.²⁴

Nužnost digitalne transformacije društva prepoznata je kao prioritet resornog ministarstva i pretočena u Strategiju digitalne transformacije. Da je na ovom polju neophodna hitna akcija pokazuju i poražavajući podaci da jedna trećina građana nikad nije čula za elektronske usluge, a tek je 3% građana potpuno upoznato sa elektronskim uslugama, iako portal eprave postoji već punih 10 godina.²⁵ Opšti je utisak da ovaj portal nije u skladu s potrebama zajednice i iziskuje brojna unaprjeđenja u cilju bolje efikasnosti javne uprave i njene orijentacije ka građanima.

Teško do održivosti lokalnih samouprava

Održivost lokalnih samouprava u Crnoj Gori i dalje predstavlja nedostižan izazov. Poboljšanje stanja javnih finansija na lokalnom nivou bilo je primijetno u periodu prije pandemije. Te stabilne fiskalne pozicije poljuljane su u prethodnoj godini.²⁶ Više od 2/3 crnogorskih opština prinuđeno je da koristi sredstva Egalizacionog fonda u tekućoj godini, pa ovaj instrument umjesto da posluži kao pomoć za prevazilaženje lošeg finansijskog perioda postaje redovan izvor prihoda neophodnih za opstanak onih neodrživih.²⁷ Najavljene promjene poreske politike naišle su na nezadovoljstvo opštinskih predstavnika, koji smatraju da će to dodatno ugroziti sistem finansiranja lokalnih samouprava, bez adekvatnih mjera za nadoknadu umanjjenih prihoda.²⁸

23 Izvještaj o Crnoj Gori za 2021.godinu, Evropska komisija, oktobar 2021.

24 Po podacima iz Završnog izvještaja o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016 –2020. interoperabilnost je postignuta za ključne registre: Centralni registar stanovništva, Registar djece u vaspitno obrazovnim ustanovama, Centralni registar obveznika i osiguranika, Registar korisnika materijalnih davanja, međutim direktnom provjerom kod poreskog organa dokazano je da nema praktičnih benefita za korisnike usluga ovih organa.

25 Državna revizorska institucija: Revizija elektronskih usluga eprava, Konačan izvještaj, februar 2021.

26 Završni izvještaj o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016 –2020, sa osvrtom na aktivnosti za 2020. Godinu, Ministarstvo javne uprave digitalnog društva i medija, mart 2021.

27 Vijesti: Neophodno za preživljavanje: Čak 15 opština i ove godine koristi novac iz Egalizacionog fonda, 28.03.2021.godine
Dostupno na: <https://www.vijesti.me/tv/emisije/525015/neophodno-za-prezivljavanje-cak-15-opstina-i-ove-godine-koristi-novac-iz-egalizacionog-fonda>

28 Zajednica opština: Implementacija programa "Evropa sad" umanjuje prihode opština, 26.11.2021.godine Dostupno na: <http://uom.me/2021/11/implementacija-programa-evropa-sad-umanjuje-prihode-opstina/>

Kompenzovanje političke podrške službom u upravi nije zaobišlo ni lokalni nivo. U civilnom sektoru smatraju da su upravo prekomjerno zapošljavanje partijskih pristalica i nekontrolisani izdaci za zarade lokalnih službenika glavni uzroci finansijske neodrživosti lokalnih samouprava.²⁹

Iako se strateškim dokumentima godinama unazad planira podsticanje međuopštinske saradnje, kao jednog od najvažnijih mehanizama za smanjenje regionalnih razlika, na ovom polju nema značajnih rezultata. Ključni problemi su nepostojanje mehanizma za identifikaciju ključnih oblasti u kojima bi saradnja povećala efikasnost i kvalitet usluga koje se pružaju građanima i privredi, ograničeni stručni i tehnički kapaciteti manjih opština, ali i odsustvo modela, uputstava i procedura koje bi opštinama olakšalo uspostavljanje međusobne saradnje.³⁰

Metodologija

Istraživanje o napretku Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju i Ambasade Kraljevine Norveške. Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata. Ovaj dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme javne uprave, i tu oblast smo ocjenjivali na osnovu 39 indikatora. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi. Zahvaljujemo Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške na povjerenju i finansijskoj podršci.

.....
29 Vijesti: Partijska zapošljavanja guše opštine, 26.11.2021. [Dostupno na: https://www.vijesti.me/vijesti/politika/577678/partijska-zaposljavanja-guse-opstine](https://www.vijesti.me/vijesti/politika/577678/partijska-zaposljavanja-guse-opstine)

30 UNDP: Analiza o mogućim oblicima međuopštinske saradnje u Crnoj Gori, mart 2019. godine



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora
cdt@cdtmn.org | www.cdtmn.org