



Ministarstvo
javne uprave



PUBLIKACIJA

Evropska praksa za efikasnu javnu upravu

Podgorica, april 2022.



Projekat **Mreže za evropske politike- MASTER “Evropska praksa za efikasnu javnu upravu”** je podržan od strane Ministarstva javne uprave u sklopu konkursa „Zajedno kroz reformu javne uprave” za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija u oblasti reforme javne uprave za 2022. godinu.

Iznesena mišljenja, nalazi, zaključci i preporuke stav su autora i ne odražavaju nužno stav Ministarstva javne uprave.

Urednica:

mr Andrea Popović

Autori:

Ana Andrijašević
mr Andrea Popović
Milutin Vuković

Dizajn i prelom:

Ana Samardžić

SADRŽAJ

Uvod „Evropska praksa za efikasnu javnu upravu“.....	5
Načela javne uprave u EU.....	6
Crna Gora i primjena evropskog upravnog prostora.....	11
Funkcionisanje javne uprave u zemljama članicama Evropske unije.....	14
Rezultati istraživanja MASTER-a o zadovoljstvu građana pruženim uslugama i radom javne uprave.....	21
Stavovi i preporuke građana Crne Gore u cilju poboljšanja efikanosti javne uprave	44

I UVOD „EVROPSKA PRAKSA ZA EFIKASNU JAVNU UPRAVU“

Jedna od najvažnijih stvari koja Crnu Goru čeka na putu ka Evropskoj uniji (U daljem tekstu: EU) jeste reforma javne uprave, jer je upravo to oblast u kojoj će građani moći da osjete konkretne koristi od pristupanja EU. Reforma javne uprave, u okviru opštih reformskih procesa u Crnoj Gori, predstavlja jedan od ključnih segmenata.

Jedna od aktivnosti u sklopu projekta MASTER-a „Evropska praksa za efikasnu javnu upravu“ podrazumijeva izradu **Publikacije** koja je pred vama, a koja **sadrži sveobuhvatni pregled politika koje se tiču javne uprave**, primjere dobre prakse zemalja članica EU, i načine na koje je ove preporuke potrebno uključiti u sprovođenje politika u Crnoj Gori.

Pored toga, prilog Publikaciji obuhvata i **izvještaj o istraživanju**, to jeste podatke o mišljenju ispitanika o problemima u radu i funkcionisanju javne uprave, stanja u ovoj oblasti, stepenu zadovoljstva građana pruženim uslugama i transparentnosti i otvorenosti rada javne uprave, pristupačnosti digitalnim servisima i ažurnost u pružanju povratnih informacija, u kom segmentu bi rad javne uprave trebalo mijenjati kako bismo se približili efikasnim sistemima funkcionisanja i rada javne uprave koji se primjenjuju u zemljama člancama EU.

Na kraju **Publikacije mogu se naći i preporuke građana Crne Gore upućene Vladi Crne Gore, a odnose se na prepoznate prioritete u uspostavljanju efikasnije javne uprave u cilju što bržeg pristupanja Crne Gore EU**, gdje su ispitanici izrazili svoje mišljenje i stavove koji se tiču rada javne uprave u Crnoj Gori i njihove sugestije, kako bi se u narednom periodu stvorio ambijent za još bolji, profesionalniji i funkcionalniji sistem javne uprave.

II NAČELA JAVNE UPRAVE U EU

Na nivou Evropske unije ne postoji poseban dokument kojim su decidno određena načela javne uprave, ali je od strane svih zemalja članica opšte prihvaćen pojam **Evropski upravni prostor** (European Administrative Space), koji predstavlja evoluciju povećanja konvergencije između upravnopravnih poredaka i upravne prakse država članica Evropske unije. On se tiče osnovnih institucionalnih uređenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda, vrijednosti državne i javne uprave te administrativne kulture.¹

Evropski upravni prostor se zasniva na pretpostavci da države članice Evropske unije dijele zajedničke vrijednosti i uvjerenja, te ovaj termin služi kao polazna osnova za formiranje upravne strukture za zajedničko formulisanje i sprovođenje javnih politika zemalja članica Evropske unije, sa ciljem olakšavanja nacionalnog povezivanja javnih uprava, a što je posljedica globalizacije poslovanja i svakodnevnog života unutar Evropske unije.

Razlog zbog koga **još uvijek nije donijet jedinstveni akt koji bi objedinio ovu oblast na nivou Evropske unije**, proizilazi iz činjenice da je **model javne uprave i javnog upravljanja prvenstveno regulisan upravnim pravom nacionalnih država** u skladu sa javnim poretkom.

Ipak, i pored navedenog, usvajajući jedinstvenu terminologiju u odnosu na Evropski upravni prostor, zemlje članice Evropske unije, posredno su usvojile i **načela javne uprave** koja su proizašla iz dobro ustanovljene prakse pojedinih zemalja članica Evropske unije, i shodno tome iznjedrile sledeća načela na kojima se zasniva upravno pravo većine država koje su u sastavu Evropske unije, a to su:

- 1. odgovornosti (accountability)** – u odnosu na postignuti učinak djelovanja, koji se sastoji od sposobnosti upravljanja javnim sektorom, javnim preduzećima i javnim finansijama;
- 2. pouzdanosti i predvidivosti (pravnoj sigurnosti)** - označava istrajnost u poštivanju pravila, reformu zakonodavstva i regulative, kao i funkcionalno sudstvo;
- 3. otvorenosti i transparentnosti** – sadrži informacijsku otvorenost (pasivno i aktivno pravo na informaciju), trajnost pravila i jasnoću regulacije;
- 4. participaciji** - odnosno intenzivnom učešću građana u političkom procesu, a navedeno podrazumijeva učešće svih onih kojih se određeni problem tiče (stake - holders), osiguranje susreta javnog i privatnog sektora (interfacing), decentralizaciju, jačanje lokalne i regionalne samouprave te saradnju s nevladinim sektorom.

¹ European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities - Ivan Koprić, Polonca Kovač (University of Ljubljana, Slovenia)

Neophodno je ukazati na još jedan pojam koji je dobio na izuzetnoj važnosti pojavom i jačanjem Evropske unije, a radi se o **upravljanju na više nivoa (multi-level governance)**. Ovaj pojam podrazumijeva djelovanje nezavisnih javnih aktera na različitim teritorijalnim nivoima usmjerenim prema zajedničkim ciljevima. Navedeni pojam je povezan sa još jednim nezaobilaznim principom javne uprave – principom **supsidijarnosti**. Supsidijarnost znači da će određenu djelatnost obavljati upravljački nivo koji može ostvariti najbolje rezultate (lokalni, regionalni, nacionalni, evropski). Realizovanjem načela supsidijarnosti dolazi i do realizacije prethodno pobrojanih načela otvorenosti, participacije, ali i načela demokratije.²

Osim navedenih načela, Komisija propagira i sledeća kao što su: **efikasnost** - povoljan odnos uloženog i dobijenog; **djelotvornost** (efektivnost) – postizanje cilja; **otvorenost** prema građanima, te **koherentnost** – ujednačenost djelovanja.

Za ukazati je da Evropska komisija veliku pažnju posvećuje pitanju temeljnih reformi dosta rano u procesu proširenja. Ovakav pristup doprinosi jačanju kredibiliteta politike proširenja i povećava njenu transformativnu snagu. **Reforma javne uprave predstavlja stub procesa proširenja, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem**. Sva tri stuba su usko povezana i predstavljaju višestruko značajna pitanja od presudne važnosti za uspjeh političkih i ekonomskih reformi i za izgradnju osnove za sprovođenje pravila i standarda Evropske unije. **Javna uprava koja dobro funkcioniše je neophodna za demokratsko upravljanje. Ona takođe direktno utiče na sposobnost vlasti da pružaju javne usluge, kao i da podstiču konkurentnost i rast.**

Prepoznavajući izazove s kojima se suočavaju države proširenja, Evropska komisija jača svoju podršku reformama javne uprave. **OECD³** i Evropska komisija svoje snage ujedinjuju već više od 25 godina putem inicijative **SIGMA⁴**. **Inicijativa pruža podršku jačanju javnih uprava i sprovođenju reformi upravljanja u potencijalnim državama za pristupanje Evropskoj uniji i državama susjedstva.**⁵

Upravo iz navedenog razloga putem SIGMA inicijative date su smjernice državama koje planiraju pristupiti Evropskoj uniji, **u vidu šest ključnih pitanja reforme** čije rješavanje dovodi do boljeg integrisanja reforme u proces proširenja kroz Posebne grupe za reformu javne uprave i jačim povezivanjem reforme javne uprave sa pregovorima o pristupanju. Ovih **šest ključnih reformskih oblasti** predstavljaju temelj Principa javne uprave.

Principi su izrađeni za države koje teže pristupanju Evropskoj uniji i koje primaju pomoć iste putem Instrumenta predpristupne pomoći (IPA). Zahtjevi pravne tekovine, kao i ostale smjernice

² Načela javne uprave i upravljanja u Evropskoj uniji – Ivona Mendeš

³ The Organisation for Economic Co-operation and Development, <https://www.oecd.org/>, pristupljeno 15.12.2022.

⁴ Support for Improvement in Governance and Management

⁵ SIGMA, <https://www.sigmaweb.org/>, pristupljeno 15.12.2022.

i uputstva Evropske unije, predstavljaju srž Principa u onim oblastima u kojima postoji pravna tekovina. U drugim oblastima, Principi se izvode iz međunarodnih standarda i zahtjeva, kao i iz dobre prakse država članica Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj. Države treba da osiguraju usklađenost sa ovim temeljnim principima kao minimalno mjerilo dobre uprave.⁶

Principi obuhvataju horizontalne slojeve sistema upravljanja koji određuju cjelokupni učinak javne uprave i odnose se na:

1. **Strateški okvir reforme javne uprave;**
2. **Izrada i koordinacija politika;**
3. **Državna služba i upravljanje ljudskim resursima;**
4. **Odgovornost;**
5. **Pružanje usluga;**
6. **Finansijsko upravljanje u javnom sektoru.**

Principe dopunjava okvir monitoringa, koji omogućava ocjenu stanja javne uprave u određenom trenutku, kao i napredak ostvaren tokom vremena. Okvir monitoringa predstavlja sveobuhvatni set kvantitativnih i kvalitativnih indikatora, koji se fokusiraju kako na preduslove za uspješne reforme (dobre zakone, politike, strukture i postupke), tako i stvarno sprovođenje reformi i naknadne rezultate (kakav je učinak administracije u praksi). Da bi se analizirao napredak koji neka zemlja ostvaruje u primjeni Principa, ovi indikatori mjere zrelost relevantnih komponenti javne uprave, ocjenjujući ukupnu vrijednost između 0 (najniža) i 5 (najviša). Za svaki princip analitički okvir uključuje definiciju metodološkog pristupa i navodi izvore informacija koji su konsultovani za analizu i prikupljanje podataka. Sveopšti pristup prepoznaje da ne postoji jedan sistem mjerenja koji može u potpunosti snimiti kompleksna pitanja vezana za organizacione promjene i promjene društvenog ponašanja. Kako se reforma javne uprave gotovo isključivo bavi takvim stvarima, potrebno je dobiti što je moguće više informacija iz administrativnih podataka, anketa, statistika, intervjuja, itd., te sve aktivno pregledati kako bi se došlo do uravnotežene ocjene. **Indikatori se, dakle, sastoje od kombinacije podindikatora koji se oslanjaju na razne metodologije.**

U izvještaju za 2021. godinu, SIGMA je kroz sprovedeni monitoring Crne Gore ustanovila da je **postignut određeni napredak u reformama javnih službi i ljudskih resursa, kao i pružanja usluga, dok u ostalim segmentima reforme zaostaju.** U poređenju sa susjednim zemljama na zapadnom Balkanu, **Crna Gora premašuje regionalni prosjek u području principa koji se odnosi na odgovornost.** Međutim, u ostalim reformskim područjima Crna Gora je na ili ispod regionalnog prosjeka. Zabilježen je ograničeni napredak u poređenju sa 2017. godinom,

⁶ OECD (2017), The Principles of Public Administration, OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>, pristupljeno 15.12.2022.

te se navedeno odražava i na pregovore o pristupanju Evropskoj uniji, obzirom da je Crna Gora otvorila pregovore svih poglavlja, ali ni jedno nije zatvorila u prethodne četiri godine.

Promjena Vlade krajem 2020. godine, prva od sticanja nezavisnosti Crne Gore 2006. godine, pokazala je veliki politički uticaj koji je ukorijenjen među državnim službenicima, a samim tim i u javnoj upravi. Većina lica na rukovodećim pozicijama je otpuštena ili je dobrovoljno otišla, stvarajući značajan prekid u funkcionisanju uprave. **Uočen je napredak u području javne službe i ljudskih resursa, dok se javna uprava u ostalim segmentima pogoršala.**⁷

Navedena zapažanja potvrđena su i anketom sprovedenom od strane NVO Mreža za evropske politike – MASTER⁸, u kojoj je većina ispitanika dala odgovor da je najveći problem sa kojim se građani susreću kada je u pitanju rad javne uprave – **prebacivanje nadležnosti i odgovornosti, a što je rezultat nestručnosti kadra i direktna posledica partijskog zapošljavanja, dok odnos broja zaposlenih u javnoj upravi uopšte nije srazmjeran kvalitetnu pruženih usluga.**

Na pitanje kako ocjenjuju organizaciju i rad javne uprave u funkciji građana, ispitanici su u najvećem procentu dali **negativnu ocjenu 1 (33,9%)**, dok je samo 2,5% ispitanika dodijelilo najveće ocjene. Na pitanje koji je najveći izazov u profesionalizaciji javne uprave kako bi ista bila u skladu sa evropskim standardima, najveći broj ispitanika je odgovorio - **zapošljavanje u skladu sa znanjem, iskustvom i vještinama.**

U odnosu na **strateški okvir reforme javne uprave**, SIGMA je u prethodno navedenom Izvještaju⁹ ukazala da tokom razvoja sledećih akcionih planova za **Strategiju reforme javne uprave i Program reforme upravljanja javnim finansijama** (koji stupaju na snagu od 2024. godine), Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo finansija treba da izvrše reviziju napretka implementacije ovih dokumenata, kako bi se mogli pozabaviti potencijalnim izazovima prilikom sprovođenja istih i time osigurati veću stopu implementacije konačnih ciljeva, dok bi Vlada trebala postepeno povećavati domaća sredstva za reformu javne uprave kako bi smanjila pretjerano oslanjanje na finansijsku pomoć od strane donatora i osigurala bolju finansijsku održivost reformi.

Kada je u pitanju **izrada i koordinacija politika**, u izvještaju je data preporuka da bi Parlament trebao pojačati provjeru implementacije zakona uspostavljanjem sistema izvještavanja od strane sudova većih instanci, dok bi resorna ministarstva trebala dodatno angažovati službenike koji su trenutno uključeni isključivo u poslove vezane uz Evropsku uniju u razvoj domaćih politika, a kako bi se njihovo iskustvo i znanje prenijelo ostalim službenicima, čime će se unaprijediti rad i funkcionisanje javne uprave.

⁷ MONITORING REPORT – EXECUTIVE SUMMARY: MONTENEGRO NOVEMBER 2021 - SIGMA <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Montenegro.pdf>, pristupljeno 15.12.2022.

⁸ NVO MASTER – Mreža za evropske politike, <https://master-mne.me/realizacija-projekta-evropska-praksa-za-efikasnu-javnu-upravu/>, pristupljeno 15.12.2022.

⁹ MONITORING REPORT – EXECUTIVE SUMMARY: MONTENEGRO NOVEMBER 2021 - SIGMA <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Montenegro.pdf>, pristupljeno 12.12.2022.

U odnosu na princip **državne službe i upravljanje ljudskim resursima**, predloženo je da Vlada razmotri uključivanje službenika regulatornih agencija u djelokrug državne službe, uz razvijanje sveobuhvatne višegodišnje politike – kao dio postojeće strategije ili kao samostalni plan za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije u javnom sektoru, obuhvatajući cijelu državnu službu.

Na polju principa **odgovornost**, preporučeno je da bi Vlada, prevođena Ministarstvom javne uprave, trebala uvesti odgovarajuće šeme odgovornosti između ministarstava i podređenih organa koji bi omogućio utvrđivanje konkretnih ciljeva, uz osiguravanje sredstava za realizaciju i praćenje postizanja tih ciljeva. Takođe je ukazano da **Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama** treba da koristi sistem upravljanja predmetima za postupanje po žalbama koji joj omogućava automatizaciju tehničkih koraka u procesu podnošenja žalbi i izradu izvještaja za sistematsku analizu konkretnih razloga žalbi.

Za **pružanje usluga** data je preporuka Ministarstvu javne uprave, da bi trebalo uspostaviti operativni plan radi povećanja kvaliteta instrumenata i alata u javnim institucijama, uključujući i podizanje svijesti, promociju, dijeljenje znanja i vještina, te prepoznati dobru praksu i raditi na izgradnji kapaciteta. **Ministarstvo javne uprave, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse bi trebalo osmisliti plan za unapređenje digitalnih kapaciteta i vještina, kako državnih službenika tako i šire javnosti, a kako bi se podržala modernizacija javnih usluga i njihova šira upotreba.**

U konačnom, u odnosu na **finansijsko upravljanje u javnom sektoru** preporučeno je da bi Ministarstvo finansija trebalo da usvoji standarde Evropskog sistema računa (ESA) za godišnje finansijske izvještaje i tromjesečne izvještaje, unaprjeđujući godišnji finansijski izvještaj uključivanjem izvještaja o ažurnom stanju državne imovine i obaveza. Takođe Ministarstvo finansija treba da izda dodatna uputstva o reviziji učinka i da razvije kapacitete za internu reviziju u ovoj oblasti, kao i da preduzme redovne aranžmane za osiguranje kvaliteta interne revizije u skladu sa međunarodnim standardima.

Dakle, iako je vidljiv napredak u određenim segmentima, **Crna Gora i dalje mora učiniti dodatne napore kako bi osigurala bolji rad i funkcionisanje javne uprave, zapošljavanjem stručnog kadra, uz osmišljavanje obuka za unaprijeđenje znanja i vještina već postojećeg kadra, dok poseban fokus treba staviti na poboljšanje online usluga građanima kako bi se osigurala bolja efikasnost u radu javne uprave u službi građana.**

III CRNA GORA I PRIMJENA EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA

Pretpostavke za početak pridruživanja Evropskoj uniji za zemlje jugoistočne Evrope stvorene su formulisanjem institucije sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, na bazi kondicionalnosti, u periodu 1997.–1999. godine. Takve su sporazume potpisale sve zemlje jugoistočne Evrope, s tim da su prve bile Hrvatska i Makedonija 2001. godine, potom Albanija 2006, Crna Gora 2007, te Srbija i Bosna i Hercegovina 2008. godine.

Sa ciljem pristupanja članstvu Evropskoj uniji, u odnosu na javnu upravu, stavljaju se određeni zadaci koji se odnose na upravne promjene, **od onih u načinu prikupljanja i prezentacije podataka potrebnih za pregovarački tim i promjene obrazovne strukture službenika, preko potrebnih zakonskih promjena i promjena u vidokrugu službenika** (koji imaju sve više kontakata s kolegama u zemljama članicama i službenicima Evropske unije), **do promjena u upravnim zadacima i upravnoj kulturi**. Te promjene još nisu i ne mogu biti istražene, ali se u čitavom procesu vide određene ključne promjene.

S tim u vezi, kada je u pitanju crnogorsko zakonodavstvo, za ukazati je da je **Zakon o upravnom postupku**¹⁰ usklađen sa načelima Evropske unije za dobru javnu upravu i sadrži odredbe o elektronskim komunikacijama, jedinstvenom upravnom mjestu (one-stop-shop) i principu pribavljanja podataka samo jednom (princip once-only). Takođe, na snazi je i **Zakon o elektronskoj upravi**¹¹ koji, zajedno sa **Zakonom o upravnom postupku, uvodi princip prikupljanja podataka po službenoj dužnosti**. Kako bi se pojednostavilo i ubrzalo pribavljanje podataka po službenoj dužnosti, uspostavljen je **jedinstveni informacioni sistem – JSERP**, na koji je prijavljeno 7 od 7 ključnih registara, i to: Centralni registar stanovništva, Centralni registar poreskih obveznika i osiguranika (Registar poreskih obveznika i Registar zaposlenih), Centralni registar privrednih subjekata, Registar obrazovanja Crne Gore, Registar kaznene evidencije i Registar nepokretnosti.

Izmjenama i dopunama **Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu**¹², u dijelu koji se odnosi na kvalifikovane elektronske usluge povjerenja, kao što su kvalifikovani elektronski potpis, kvalifikovani elektronski pečat i drugo, izvršeno je dodatno **usklađivanje sa EU Uredbom o elektronskoj identifikaciji i elektronskim uslugama povjerenja za elektronske transakcije na unutarnjem tržištu, br. 910/2014**. U toku je usaglašavanje postojećeg **Zakona o elektronskom dokumentu**, sa gore navedenim izmjenama, kao i unapređenje u cilju propisivanja digitalizacije papirnih dokumenata i ovjere takvih dokumenata.

¹⁰ Zakon o upravnom postupku («Službeni list CG», br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.)

¹¹ Zakon o elektronskoj upravi («Službeni list CG», br. 72/2019 od 26.12.2019. godine)

¹² Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu («Službeni list CG», br. 72/2019)

Takođe, predviđeno je da **digitalizovani akt ima istu dokaznu snagu kao izvorni akt ukoliko je digitalizacija obavljena na zakonom propisan način**. Novinu predstavlja i to da ovjeru odštampanog elektronskog dokumenta na papiru, kao i digitalizovanog dokumenta, osim ovlašćenih lica propisanih Zakonom o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa, mogu vršiti i nadležni organi propisani Zakonom o elektronskom dokumentu kad se u postupcima koji se vode pred tim organima zahtijeva ovjereni digitalizovani dokument.

Međutim, Crna Gora **još uvijek nije sprovela implementaciju Direktive Evropske unije 2016/2102¹³ o pristupačnosti interet stranica i mobilnih aplikacija organa javnog sektora**, niti je ustanovljen mehanizam za praćenje dostupnosti usluga za kategorije lica koje se nalaze u nepovoljnom položaju. Postoje uobičajene smjernice za vladine internet stranice i, zahvaljujući nedavnom revidiranju njihovog dizajna, usklađenost je dobra, **ali još uvijek nije na nivou zemalja članica Evropske unije**.

Naime, 26. oktobra 2016. godine Evropski parlament odobrio je Direktivu 2016/2102 kojom se Internet stranice i mobilne aplikacije organa u javnom sektoru čine pristupačnijim. To znači da će lica sa invaliditetom – naročito lica sa oštećenjima vida ili sluha – imati bolji pristup internet stranama i mobilnim aplikacijama javnih službi.

Nakon pregovora između Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije, u maju 2016. godine ostvaren je dogovor o ažuriranoj verziji direktive¹⁴, koju je **Savet usvojio u julu 2016. godine**.

Tekst direktive:

- Pokriva Internet strane i mobilne aplikacije organa u javnom sektoru uz ograničen broj izuzetaka (npr. emiteri, živi prenos),
- Odnosi se na standarde kojima se internet strane i mobilne aplikacije čine pristupačnijim. Na primjer, ti standardi predviđaju da bi za sve slike trebalo da postoji alternativni tekst, ili da se internet strane mogu koristiti bez miša, kojeg pojedina lica sa invaliditetom teško koriste,
- Zahtjeva redovno praćenje i izveštavanje o Internet stranama i mobilnim aplikacijama u javnom sektoru od strane država članica. Ove izvještaje je neophodno dostaviti Komisiji i učiniti javnim. Direktiva o pristupačnosti na Internetu, uz Evropski zakon o pristupačnosti predložen u decembru 2015. godine koji pokriva mnogo širi niz proizvoda i usluga, dio su napora Komisije da pomogne licima sa invaliditetom da u potpunosti učestvuju u društvu.

¹³ Direktiva Evropske unije 2016/2102,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2102&from=lt>, pristupljeno 16.12.2022.

¹⁴ Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9389-2016-REV-1/en/pdf>, pristupljeno 16.12. 2022.

Povećanje pristupačnosti **internet strana i mobilnih aplikacija dovodi do boljeg korisničkog iskustva za sve**, ne samo za korisnike sa invaliditetom. Proste promjene koje čine internet strane korisnički-orijentisanim donose velike prednosti za sve (na primjer, mogućnost da se sluša tekst kada osvjetljenje nije pogodno, ili čitanje titlova na video snimku kada ne može da se čuje zvuk). Pristupačnost takođe nosi prednosti i za preduzeća u smislu ekonomske dobiti, pošto se omogućava pristup mnogo široj bazi korisnika.

Pristupačnost na internetu ne odnosi se samo na tehničke standarde, internet arhitekturu i dizajn. Radi se o pitanju političke volje i moralne obaveze sadržane u Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom¹⁵. Članom 9. Konvencije, čiji je Evropska unija potpisnik, zahtjeva se da se preduzmu odgovarajuće mjere kako bi osobe sa invaliditetom, po istom osnovu kao i drugi, mogli da pristupe informacionim i komunikacionim tehnologijama, uključujući internet.

Za ukazati je da je u **ključnim nalazima Izvještaja o Crnoj Gori za 2022.**¹⁶ delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, u odnosu na javu upravu, konstatovano da je **Crna Gora umjereno spremna u pogledu reforme javne uprave. Postignut je ograničen napredak, uključujući usvajanje nove Strategije za reformu javne uprave 2022-2026.**

S druge strane, nastavile su da se osjećaju **posljedice reorganizacije javne uprave i izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima usvojenih 2021. godine**, u vidu kadrovskih izmjena, gubitka znanja o pitanjima vezanim za proces pristupanja EU i sveukupnog usporavanja reformske dinamike. Smanjeni uslovi uvedeni ovim izmjenama izvor su stalne zabrinutosti u kontekstu zapošljavanja na osnovu zasluga, te stručnosti i nezavisnosti državnih službenika, dok bi predložene izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi na sličan način smanjile takve uslove na lokalnom nivou.

Nadalje, Skupština tek treba da usvoji izmjene i dopune Zakona o pristupu informacijama i tek treba da se uspostave i efikasne linije odgovornosti unutar uprave. **Potrebna je jaka politička volja za efikasno rješavanje pitanja vezanih za zapošljavanje zasnovano na zaslugama, optimizaciju državne uprave i sprovođenje upravljačke odgovornosti.**

Sve navedeno ukazuje da je neophodno nastaviti sa unapređenjem nacionalnog zakonodavstva kako bismo se primakli standardima država članica Evropske unije i dosljedno sprovedli reformu javne uprave, kojoj će građani u konačnosti pokloniti puno povjerenje, posmatrajući je kao stabilan segmenat državnog korpusa.

¹⁵ KONVENCIJA O PRAVIMA OSOBA SA INVALIDITETOM, <http://www.sgnsccg.com/images/zakoni/medjunarodni/Konvencijaosi.pdf>, pristupljeno 16.12.2022.

¹⁶ Ključni nalazi Izvještaja o Crnoj Gori za 2022., https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/klju%C4%8Dni-nalazi-izvje%C5%A1taja-o-crnoj-gori-za-2022_me?s=225, pristupljeno 16.12.2022.

IV FUNKCIONISANJE JAVNE UPRAVE U ZEMLJAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

Kvalitet javnih institucija je ključni faktor ekonomskog učinka. Efikasna javna uprava služi potrebama građana i preduzeća i mora biti u stanju da se prilagodi promjenljivim okolnostima.

Pokazatelj „**efikasnosti vlade**“ se često koristi za procjenu ukupnog učinka vlade i javne uprave. **Efikasnost vlade se definiše kao „kvalitet javnih usluga, odnosno kapacitet državne službe i njena nezavisnost od političkih uticaja, i kvalitet u formulisanju javne politike“.** Indikator se sastoji od različitih podataka i izražava se u rasponu od -2,5 (slaba efektivnost vlade) do 2,5 (snažna vladina efektivnost). Ona obuhvata percepcije kvaliteta javnih usluga, kvaliteta civilnih službi i stepen nezavisnosti od političkog pritiska, kvalitet politike formulisanja i sprovođenja, i kredibilitet posvećenosti vlade ovoj oblasti. U Evropskoj uniji ukupni učinak značajno varira među državama članicama. Podaci iz 2018. sugerišu da su nordijske zemlje generalno bolje organizovane u funkcionisanju i radu javne uprave, dok je efikasnost dosta niža u Bugarskoj, Grčkoj i Rumuniji.¹⁷

Estonija, Danska, Holandija i Finska imaju najbolje ocjene na kompozitnom indikatoru (prosjeak od pet stubova) za 2019. godinu, a koji stubovi se odnose na ukazanih 6 Principa na kojima dobra javna uprava počiva. Najniže kompozitne ocjene imaju Hrvatska, Rumunija, Bugarska i Grčka. Sve u svemu, okvir za procjenu Komisije pokazuje slične trendove u učinku kao i indikator efektivnosti Svjetske banke.

Gledajući indikator Eurobarometra o povjerenju u javnu upravu¹⁸, **zanimljivo je primetiti da su sve zemlje osim Češke, Danske, Mađarske, Holandije, Portugala i Finske u 2019. godini pokazale veće povjerenje u javnu upravu nego u nacionalnu vladu.**

Istraživanje OECD-a¹⁹ iz 2017. sugeriše da se neslaganje između očekivanja građana i akcija koje preduzimaju vlade, može djelimično pripisati percepciji da su vladine reforme neefikasne i loše implementirane. Na primjer, 2019. ovaj „jaz u legitimitetu“ bio je veoma vidljiv u Francuskoj. Pozadina za ovakav trend u Francuskoj može se pripisati čestim demonstracijama protiv reformi kao što su penziona prava, porezi i pokret ‘gilets jaunes’²⁰. U širem smislu, veći nivo povjerenja u javnu upravu proizilazi iz percepcije građana da je ista stabilnija i pouzdanija od vlade, koja se često mijenja i donosi reforme na štetu građana.

¹⁷ PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE EU MEMBER STATES – Iain Mackie, Claire Moretti, Alex Stimpson - Novembar 2020.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2255>

¹⁹ http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

²⁰ Pokret „žuti prsluci“ je protest građana Francuske protiv povećanja cijene goriva, ali je preuzeo širu ulogu i izražava nezadovoljstvo građana predsjednikom države – preuzeto sa sajta <https://www.economist.com>

Udio ukupne javne potrošnje u bruto domaćem proizvodu (BDP) daje indikaciju veličine vlade u različitim zemljama i pristupa država pružanju javnih dobara i usluga i obezbeđivanju socijalne zaštite. Nakon finansijske krize iz 2008. i značajnog početnog povećanja državnih rashoda, u protekloj deceniji došlo je do opšteg smanjenja udjela vlade u finansijskom smislu, pa i u pogledu zapošljavanja u javnoj upravi²¹.

U 2018. ukupna javna potrošnja varirala je od 25% BDP-a u Irskoj, do 60% u Švedskoj, prema podacima Eurostata²². U pet država članica Evropske unije, javna potrošnja bila je više od 50% BDP-a, i to u Belgiji, Danskoj, Finskoj Francuskoj i Švedskoj. Ovo nije iznenađujuće u odnosu na Dansku, Finsku i Švedsku, gdje javni sektor prati nordijski sistem socijalne zaštite, sa širokim socijalnim davanjima.

Istovremeno, sedam zemalja (Bugarska, Estonija, Irska, Letonija, Litvanija, Malta, Rumunija) imalo je udio manji od 40%. U slučaju Letonije i Malte, na primjer, nizak udio odražava političke ciljeve i mjere koje je preduzela vlada. Ovo je u suprotnosti sa Rumunijom, gdje nizak udio ukupne državne potrošnje u BDP-u, uz visok udio radnika u javnom sektoru, rezultira nedostatkom resursa u pružanju usluga.

Poslednjih godina, **mnoge države članice su nastavile sa strategijama fiskalne decentralizacije** (na primjer, dalja decentralizacija lokalne uprave u Holandiji). Izuzeci obuhvataju Estoniju, gdje postoji trend ka centralizaciji (u cilju rješavanja fragmentacije i poboljšanja kvaliteta usluga), i Mađarsku, gdje je politički odgovor na krizu COVID-19 uključivao snažan dodatni element fiskalne centralizacije.²³

Obzirom da se radi o sistemima upravljanja na više nivoa, upravljanje složenim poljima politike (npr. obrazovanje, zdravstvena zaštita) predstavlja poseban izazov za države članice. Nekoliko zemalja suočava se sa izazovima u pogledu saradnje i upravljanja na različitim nivoima vlasti (npr. Austrija, Belgija, Kipar, Španija). Ovo je posebno bilo evidentno u Španiji tokom krize Covid-19, gdje je nastao sukob između centra i regiona oko odgovornosti svakog nivoa vlasti u pogledu zdravstvene politike.

U Njemačkoj, kao primjeru dobre prakse, savezni nivo je odgovoran za regulisanje državne službe, ali su odgovornosti za sprovođenje i reformu dodjeljene svim drugim nivoima vlasti.

Nedostatak mehanizama koordinacije između različitih nivoa vlasti može ometati ulaganja i sprovođenje reformi. U Belgiji, pojačana nadležnost regionalne vlade dovela je do sve

²¹ Thijs N. et al., A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU-28, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2018

²² <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

²³ PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE EU MEMBER STATES – Iain Mackie, Claire Moretti, Alex Stimpson - Novembar 2020.

veće potrebe za integrisanim upravljanjem. Odsustvo hijerarhijskog odnosa između saveznih i regionalnih zakona otežava saveznu koordinaciju. Pored toga, regioni samostalno razvijaju sopstvene administrativne sisteme i institucije, što dovodi do institucionalne asimetrije i daljih pitanja koordinacije. Nedostatak saradnje između dekoncentrisane centralne administracije, kancelarija javnih agencija i podnacionalne vlade takođe predstavlja izazov, sprečavajući lokalno upravljanje autonomnim zadacima kakav je slučaj u Hrvatskoj.

U Češkoj, međuopštinsku saradnju olakšavaju „centri međukomunalnih usluga“, koju podržava kroz Evropski socijalni fond, koji primjer takođe predtavlja dobru praksu u radu javne uprave na međuopštinskom nivou.

Nekoliko država članica (npr. Hrvatska, Slovenija) se suočava sa problemom koji se tiče neusklađenosti između odgovornosti i resursa koji se dodjeljuje svakom nivou vlasti. U Austriji, **vladin program je zadržao svoj cilj da uskladi šemu fiskalnog izjednačavanja između nivoa vlasti**, nakon neuspjelog pokušaja 2017. godine. U Grčkoj, podnacionalne vlasti imaju relativno malo resursa i nadležnosti, a tok resursa koji se kanališe od centra ka periferiji javne uprave Grčke često je neadekvatan za sprovođenje politike.

Nordijske zemlje – **Danska, Finska i Švedska – dobijaju najviše ocejne i u pogledu kapaciteta za strateško planiranje i kapaciteta za implementaciju**²⁴. U Danskoj se razvila tradicija formulisanja sveobuhvatnih strateških planova politike, kao što su vladini planovi za 2010, 2015, 2020. i 2025. godinu, dok su u Finskoj strateški ciljevi zabilježeni u specifičnim jednogodišnjim strateškim dokumentima. Švedska je posljednjih godina unaprijedila strateške kapacitete vlade, uglavnom preko ministarstva finansija, koji obavlja najveći dio planiranja u odnosu na javnu upravu.

Zemlje sa najnižim nivoom strateškog i implementacionog kapaciteta su Kipar i Hrvatska. Kiparska vlada je 2014. godine počela da integriše strateško planiranje u administrativnu praksu, ali to ostaje fragmentirano između ministarstava. U Hrvatskoj, uprkos uvođenju novih institucionalnih i proceduralnih aranžmana, u kreiranju politike i dalje dominiraju kratkoročni politički interesi.²⁵

Sistemi državne službe značajno se razlikuju širom Evropske unije, zbog različitih istorijskih tradicija i pravnih poredaka, kao i institucionalnih osnova, ali i reformskih pritisaka i ukupnog razvoja zapošljavanja. Zanimljivo je uočiti razlike između centralnog i regionalnog/lokalnog nivoa. Češka, Grčka, Hrvatska, Irska i Kipar imaju najveću koncentraciju javnog zaposlenja u centralnoj vladi, dok Belgija, Njemačka i Španija imaju najveću koncentraciju na državnom/regionalnom nivou, a Finska na lokalnom nivou (85 %).

²⁴ Bertelsmann Stiftung - Sustainable Governance Indicators, 2019

²⁵ https://www.sgi-network.org/2020/Governance/Executive_Capacity/Strategic_Capacity/Strategic_Planning

Bugarska, Njemačka, Grčka, Litvanija i Španija imaju veći udio državnih službenika zaposlenih u javnom sektoru (preko 50%), dok druge zemlje, kao što su Danska, Irska i Poljska imaju manje od 15%. Dosadašnja istraživanja ukazuju na povećanje broja zaposlenih u javnom sektoru primjenom zakona o radu, dok se razlike između državnih službenika (na koje se primjenjuje javno pravo²⁶) i zaposlenih (na koje se primjenjuje radno pravo) u javnom sektoru smanjuju²⁷, čime je karijera javnih službenika više fleksibilna, a manje predvidiva. Obim u kojem uprave zemalja članica Evropske unije mogu da uvedu ove promjene zavisi od zakona o državnim službenicima, ugovornih aranžmana i uloge sindikata i drugih zainteresovanih strana²⁸.

Upravljanje ljudskim resursima na nivou centralne vlade može se organizovati na sasvim različite načine. Većina zemalja kombinuje vladine jedinice koje su odgovorne za primjenu legistative u odnosu na državne službenike sa politikama upravljanja ljudskim resursima, uz decentralizovanu implementaciju tih politika i zakonodavstva.

Državna služba za upravljanje ljudskim resursima je visoko centralizovana u Irskoj, Italiji i Luksemburgu, gdje su glavne funkcije upravljanja ljudskim resursima dodeljene centralnom vladinom organu (npr. određenom ministarstvu ili odjeljenju). Poslednjih godina, državna služba za upravljanje ljudskim resursima je krenula ka većoj centralizaciji u Danskoj.

U drugim zemljama, kao što su Finska, Letonija, Holandija i Švedska, **centralni vladin organ (tj. ministarstvo ili državna kancelarija) je odgovoran za razvoj opšte politike ljudskih resursa na centralnom nivou, dok stvarna implementacija upravljanja ljudskim resursima (zapošljavanje, odabir, unaprjeđenje, ocjenjivanje i obuka) je prepuštena ministarstvima i drugim institucijama koje su autonomne i imaju veliki stepen diskrecionog prava.**

Upravljanje ljudskim resursima je generalno decentralizovano u Estoniji i Slovačkoj, gdje je svako ministarstvo (ili agencija) odgovorno za uspostavljanje sopstvene strategije i politike ljudskih resursa.

Drugi kriterijum koji se može koristiti za opisivanje državne službe je **razlika između sistema zasnovanog na karijeri i sistema zasnovanog na položaju (radnom mjestu).** U sistemima zasnovanim na karijeri državni službenici se zapošljavaju za jasno definisanu karijeru. Ovi sistemi se odlikuju zatvorenim politikom zapošljavanja, napredovanjem na osnovu radnog staža i generalno se na njih ne primjenjuju standardne odredbe zakona o radu. U ovom modelu, državni službenici funkcionišu na način što se lako razmještaju u različite djelove javne uprave, najčešće u slučajevima unaprjeđenja²⁹. Nasuprot tome, sistemi zasnovani na položaju, zapošljavaju državne službenike za tačno određeno radno mjesto. Slično kao i privatni sektor,

²⁶ Javno pravo – pravo koje reguliše odnose između pojedinaca i vlasti

²⁷ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1>

²⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>

²⁹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

kandidati se prijavljuju za jasno definisan „posao“ i sami su odgovorni za napredovanje u karijeri, te ovaj sistem karakteriše fleksibilniji program zapošljavanja, unapređenja i ostvarivanje zarade u skladu sa učinkom. Nekoliko država članica ima sisteme koji kombinuju elemente oba tipa. Pored toga, priroda režima zapošljavanja zasnovana na ugovoru primjenom odredaba zakona o radu sve se više približava sistemu zapošljavanja zasnovanog na položaju.³⁰

Niske zarade u javnom sektoru ometaju mnoge države članice (Bugarska, Letonija, Poljska, Portugal i Švedska) **u zadržavanju stručnog kadra i privlačenju novih, kompetentnih zaposlenih.** Tek u nekoliko država članica naknada ima tendenciju da bude veća u javnoj službi nego u privatnom sektoru za mlađe/nije razrede, ali je i dalje niska u odnosu na rukovodeći kadar. Ovo je slučaj u Irskoj i Španiji, i ima uticaj na fluktuaciju osoblja i stope zadržavanja stručnog kadra. **Ipak, rad u javnoj upravi se može smatrati privlačnim iz drugih razloga, kao što su meritokratija (Danska), sigurnost zaposlenja (Španija) i atraktivni uslovi rada (Švedska).**

Neke države članice su preduzele proaktivne akcije koje imaju za cilj privlačenje novog kadra za rad u javnoj upravi, što je posledica brzih promjena koje se dešavaju u Eropskoj uniji, kao i zbog povećanog obima posla i digitalizacije, pa se najčešće regrutuju osobe koje su imale više iskustva u radu u privatnom nego u javnom sektoru. **U Letoniji, nedavne reforme u oblasti upravljanja ljudskim resursima imale su za cilj stvaranje veoma male, ali otvorene uprave, čineći je privlačnijom kroz fleksibilnije naknade uz primjenu principa - jednake plate za jednak rad.**

Inicijativa koju je Danska preuzela sa ciljem privlačenja ljudi za rad u javnoj upravi odnosi se na dokument o politici koji je vlada Danske objavila 2019 pod nazivom „Javni sektor pripremljen za budućnost“³¹, a koji uključuje inicijative o motivaciji, zapošljavanju, smanjenju odsustva sa bolovanja i javnom rukovodstvu. Ova inicijativa naročito je usmjerena na stvaranje otvorenog i fleksibilnog tržišta rada, uključivanje strane radne snage u javnu upravu i davanje smjernica za nove sisteme učenja i obrazovanja.

Kreiranje politike zasnovano na dokazima je najbolji način da se definišu politike, koristeći istraživanja i analize, zasnovane na empirijskim podacima. Dokazi mogu proizlaziti iz različitih izvora, kao što su interna ekspertiza, eksterni savjeti, mehanizmi procjene i evaluacije. Što se tiče upotrebe interne ekspertize, indikator stručnosti vlade mjeri da li premijer ima stručnost da suštinski procjeni ministarske nacрте zakona. **U Finskoj i Letoniji (tj. državama članicama sa najvišim ocjenama), kabineti premijera pruža redovne, nezavisne ocjene nacрта zakona.** S druge strane, Hrvatska i Kipar imaju najniže rezultate. U Hrvatskoj premijer ima vodeću ulogu u kreiranju politike, oslanjajući se na zvaničnike vladajuće stranke, koalicione

³⁰ PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE EU MEMBER STATES – Iain Mackie, Claire Moretti, Alex Stimpson - Novembar 2020.

³¹ https://www.regeringen.dk/media/6332/regeringen_disruptionraadet_uk_web.pdf

partnere i neformalne mreže. Međutim, kancelarija premijera je slaba i često ne može da ispuni svoju funkciju. Štaviše, analitički pristup kancelarije premijera i ministarstava gotovo da i ne postoji.³² **Danska i Švedska imaju veoma visoke rezultate po ovom pokazatelju. Na primer, u većini oblasti politike u Danskoj, kreatori politike se oslanjaju na savjetodavna vijeća ili stručne komitete. U ovom kontekstu Danski ekonomski savijet igra važnu ulogu kao nezavisna institucija.**

Takođe, **često donošenje novih zakona, ili brze izmjene već postojećih zakonskih rješenja, povlače za sobom probleme u radu i funkcionisanju javne uprave.** Procenat učestale promjene zakona, i brzih izmjena zakona, najveći u Rumuniji, Italiji i Grčkoj (više od 85%), što sugeriše da u ovim državama članicama dolazi do ometanja normalnog funkcionisanja i rada javne uprave. Zemlje sa najnižim procentima su Irska (24 %), Švedska (29 %) i Finska (30 %). **Kada se propisi postave, važno ih je detaljno procjeniti kako bi se osiguralo da su relevantni i pogodni za svrhu, uz ostavljanje dovoljnog vremenskog prostora za obezbjeđenje razumjevanja novih zakonskih rješenja, ili izmjene postojećih, i potencijalnog poboljšanja, što ujedno dovodi do nesmetanog rada javne uprave.**³³

Još jedan način za kvalitetnu procjenu novih zakonskih rješenja odnosi se na **angažovanje zainteresovanih strana, koje će pomoći u osiguravanju fokusa na potrebe korisnika.** Zainteresovane strane (npr. građani, preduzeća, civilno društvo itd.) mogu poboljšati kvalitet propisa, pružajući stručnost i dokaze o problemima politike i predlozima za njihovo rješavanje³⁴. **Ovakvim pristupom, jača se povjerenje u vladu, društvenu koheziju i poštovanje propisa.**

U 2017. Slovačka, Hrvatska i Estonija imale su najviši rezultat u dva OECD kompozitna indikatora koji mjere stepen angažovanja zainteresovanih strana u razvoju novih propisa. **U Slovačkoj zakon zahtjeva od vlade da se konsultuje o svim politikama sa zainteresovanim stranama. Transparentnost i odgovornost su važni elementi u poboljšanju odnosa između građana i njihove vlade i jačanju njihovog poverenja u javnu upravu.** Države članice imaju različite nivoe transparentnosti i otvorenosti vlade prema građanima/javnosti (npr. pristup informacijama, otvoreni podaci, budžetski izveštaji). Većina država članica je dio **Partnerstva za otvorenu upravu**³⁵ i pokrenule su nacionalne akcione planove u poslednjih nekoliko godina, uključujući obaveze pružanja otvorenih informacija i olakšavanja pristupa informacijama.

U Estoniji, koja je prvorangirana, **građani imaju pristup javnim informacijama, uključujući svu prepisku javnih agencija, kao i ličnih podataka koje posjeduje vlada, kroz korišćenje alata e-uprave.** Čini se da su informacije manje dostupne na Kipru, u Mađarskoj i na Malti. Na Kipru građani imaju pristup vladinim informacijama preko internet stranica svih ministarstava i vladinih odjeljenja, ali se standardi ovih usluga smatraju prilično niskim.

³² Bertelsmann Stiftung - Sustainable Governance Indicators, 2020. - <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/sustainable-governance-indicators-sgi>

³³ https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-57-en

³⁴ Stakeholder engagement for developing regulations, in Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris

³⁵ <https://www.opengovpartnership.org/our-members>

Transparentnost rada vlade svake države članice je procjenjena korišćenjem indikatora transparentne vlade³⁶ iz referentnih indikatora e-uprave, koji procjenjuje stepen **do kojeg javna uprava pruža jasne, otvoreno saopštene informacije o tome kako se usluge pružaju, odgovornost i učinak njihovih javnih organizacija i način na koji se lični podaci obrađuju**. Malta, Litvanija i Estonija imaju najviše pokazatelje transparentnosti. Na Malti, važna mjera za povećanje transparentnosti bila je imenovanje Komesara za standarde u javnom životu političara, sa ovlašćenjem da istražuje kršenja statutarnih ili etičkih obaveza ovih lica. Ocjene koje se odnose na transparentnost vlade nisu uvijek u skladu sa pristupom vladinim informacijama. Na primjer, Malta ima najviši nivo transparentnosti u poređenju sa drugim državama članicama Evropske unije, ali ima nizak nivo pristupa vladinim informacijama (4/10).

Kvalitet javnih usluga u Evropskoj uniji se mjeri istraživanjem Eurobarometra zasnovanom na percepciji, preko indikatora zadovoljstva građana uslugama³⁷. **Ovaj indikator sugeriše da kvalitet javnih usluga najviše cijene građani Holandije (90 %), Luksemburga (85 %), Finske (84 %) i Austrije (81 %).**

Usluge smatra veoma dobrim ili prilično dobrim 32% ispitanika u Bugarskoj, 31% u Hrvatskoj, 30% u Italiji (30%) i samo 20% u Grčkoj. U Hrvatskoj, opštine i gradovi se suočavaju sa preprekama u pružanju javnih usluga, posebno u regijama sa niskim prihodima i u ruralnim područjima. Ovo može biti povezano sa prisustvom teritorijalnog i digitalnog jaza koji ne uspjeva da obezbjedi dostupnost usluga svim građanima. Italija i Grčka takođe imaju najniži procenat korisnika e-uprave³⁸.

Nizak kvalitet usluga može da destimuliše preduzeća da investiraju. Međutim, prepreke za poslovanje mogu imati i druge korjene, kao što je prisustvo regulatornih opterećenja i birokratije (npr. Malta), ili loše pružanje javnih usluga za preduzeća (npr. Luksemburg). Kako bi riješila postojeći problem, ovaj problem, Malta je poboljšala usluge koje nudi klijentima povezujući ih (usluge Servizz.gov)³⁹, dodajući više usluga, uključujući jednu tačku kao kontakt koji nudi informacije za preduzeća. Ova poboljšanja se ogledaju u visokom rezultatu Malte u pružanju digitalnih javnih usluga za preduzeća (93,8 od 100). Malta takođe ima najviši rezultat u ostalim pokazateljima Indeksa digitalne ekonomije i društva, kao što su procenat unapred popunjenih formulara i procenat završenih onlajn usluga.

³⁶ <https://ec.europa.eu/digital-singlemarket/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>

³⁷ European Commission, Standard Eurobarometer 92, 2019.

³⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

³⁹ <https://www.servizz.gov.mt/mt/Pages/default.aspx>

V REZULTATI ISTRAŽIVANJA MASTER-A O ZADOVOLJSTVU GRAĐANA PRUŽENIM USLUGAMA I RADOM JAVNE UPRAVE

Dabisesprovela **reformajavneupraveključnipreduslovjekvalitetnaiefikasna koordinacija procesom reforme javne uprave, kako na političkom, tako i na administrativnom nivou.** Bez kvalitetnih i iskusnih javnih službenika i snažne političke podrške, nije moguće sprovesti ove reformske procese.

Ministarstvo javne uprave je nadležno, između ostalog, za pitanja koja se odnose na oblast reforme javne uprave i pripremu propisa u oblasti sistema državne uprave. Takođe, djeluje i kao horizontalno ministarstvo u oblasti strateškog planiranja, praćenja implementacije i unapređenja stanja u oblasti reforme javne uprave.

Veoma važnu ulogu u procesu sprovođenja reforme javne uprave ima i **Savjet za reformu javne uprave**, kao savjetodavno tijelo Vlade koje sa političkog aspekta, pruža podršku u realizaciju aktivnosti koje se između ostalog odnose na organizaciju javne uprave, jačanje procesa upravljanja javnim politikama, razvoj modernog i profesionalnog službeničkog sistema, unapređenje sistema lokalne samouprave, unapređenje transparentnosti i otvorenosti rada uprave u cjelini, jačanje interne i eksterne kontrole javne uprave.

Nadalje, glavni cilj **Strategije reforme javne uprave 2022-2026. godine sa Akcionim planom za 2022-2024, je zajedničko građenje odgovorne, efikasne, transparentne javne uprave, okrenute potrebama građana.**

U dokumentu je istaknuto da je prioritet stvoriti ambijent za jednostavniju, bržu i efikasniju komunikaciju građana i uprave, prije svega kroz preduzimanje mjera u cilju unapređenja efikasnosti rada organa u rješavanju upravnih predmeta i punu primjenu zakonske obaveze organa da razmijenjuju podatke iz službenih evidencija, kako bi se poboljšala efikasnost i ekonomičnost postupka. Međutim, **postavlja se pitanje koliko institucije u Crnoj Gori efikasno djeluju u cilju postizanja ovih ciljeva?**

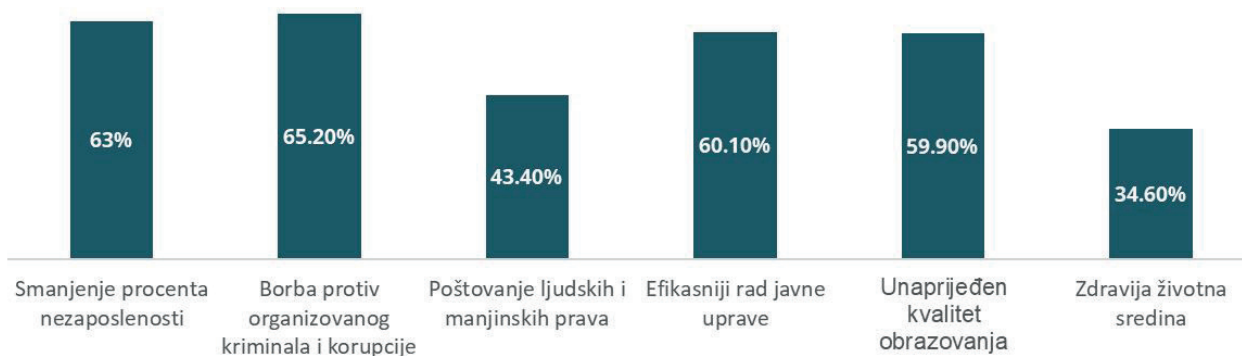
Stoga, **MASTER je sproveo online istraživanje među građanima Crne Gore u toku novembra i decembra 2022. godine, na uzorku od preko 550 ispitanika**, sa ciljem prikupljanja podataka javnog mnjenja u odnosu na zadovoljstvo građana pruženim uslugama i radom javne uprave.

Anketa je bila podjeljena u dva segmenta - prvi dio se odnosio na pitanja koja se tiču mišljenja ispitanika o izazovima u radu i funkcionisanju javne uprave, transparentnosti i otvorenosti rada javne uprave...

Drugi dio upitnika ticao prikupljanja informacija od građana u kom segmentu bi rad javne uprave trebalo mijenjati kako bismo se približili efikasnim sistemima funkcionisanja rada javne uprave koji se primjenjuju u zemljama članicama Evropske unije.

Ispitanicima je postavljeno oko 35 pitanja, a **u nastavku možete naći grafičke prikaze, podatke i obrazloženja za najrelevantnija pitanja u sklopu sprovedenog istraživanja.**

Šta treba da je prioritet Vlade Crne Gore kako bi građani kvalitetnije živjeli?

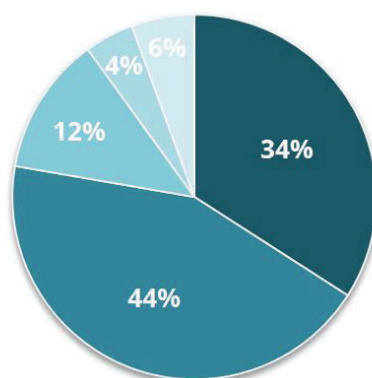


Grafik 1. Odgovarajući na pitanje šta bi trebalo da je prioritet Vlade Crne Gore u cilju kvalitetnijeg života, građani su u najvećem procentu **(65,2%)** ocijenili da je to borba protiv korupcije i organizovanog kriminala. Zatim slijedi smanjenje procenta nezaposlenosti (63%), a veliki dio ispitanih građana **(60,1%)** **smatra da bi efikasniji rad javne uprave poboljšao kvalitet života i funkcionisanja.** Slijede unaprijeđen kvalitet obrazovanja **(59,9%)**, poštovanje ljudskih i manjinskih prava **(43,3%)** i zdravija životna sredina **(34,6%)**.

Koliko je važna reforma javne uprave građanima, govori podatak da poslije borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije i smanjenja nezaposlenosti, **Vlada treba da se posveti efikasnijem radu javne uprave u službi građana.** S tim u vezi, smatramo da u narednom periodu Vlada treba intenzivirati da radi na unapređenju ove oblasti, a kako bi poboljšala život građana u Crnoj Gori.

Da li ste upoznati i informisani o uslugama koje građanima pružaju organi javne uprave i državne institucije ?

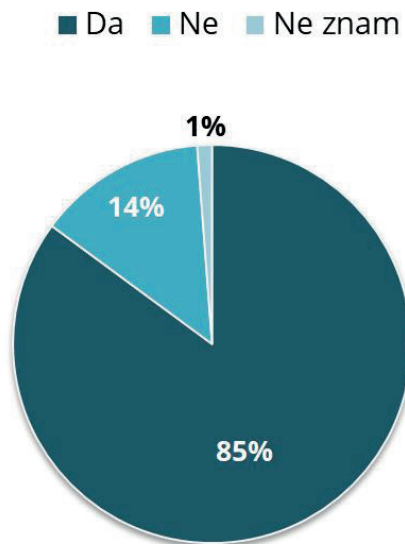
- Da, u potpunosti sam informisan/a
- Djelimično sam informisan/a
- Uglavnom nisam informisan/a
- Uopšte nisam informisan/a
- Nisam informisan/a
- Ne znam



Grafik 2. Ovi podaci nam pokazuju da su građani generalno informisani o uslugama koje građanima pružaju organi javne uprave i državne institucije. U prilog ovome ide **44%** ispitanika koji su djelimično informisani, dok je **34%** u potpunosti informisano o uslugama javne uprave. Sa druge strane, **12%** građana uglavnom nije informisano, dok je **4%** ispitanika navelo da uopšte nije informisano o ovim uslugama.

Iako podaci pokazuju da je veliki broj građana informisan o uslugama koje organi uprave pružaju građanima, smatramo da **institucije treba da na pristupačniji način plasiraju informacije koje bi omogućile građanima svrsishodnije korišćenje usluga namjenjenih njima od strane državnih institucija.**

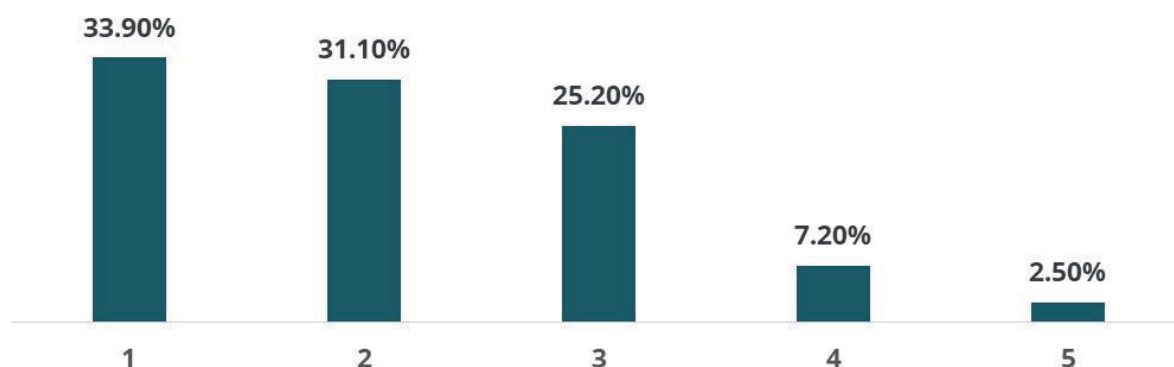
Da li ste u skorije vrijeme (u posljednih godinu dana) imali kontakte sa nekom državnom institucijom za potrebe korišćenja javne usluge, informacije ili pomoći prilikom izdavanja dokumenata ili tokom vođenja upravnog postupka?



Activ

Grafik 3. Ovdje su stvari prilično jasne – velika većina ispitanih (**85%**) je u posljednjih godinu dana imala kontakt sa državnom institucijom kako bi ostvarila svoja prava ili koristila određenu uslugu, dok svega **14%** nije.

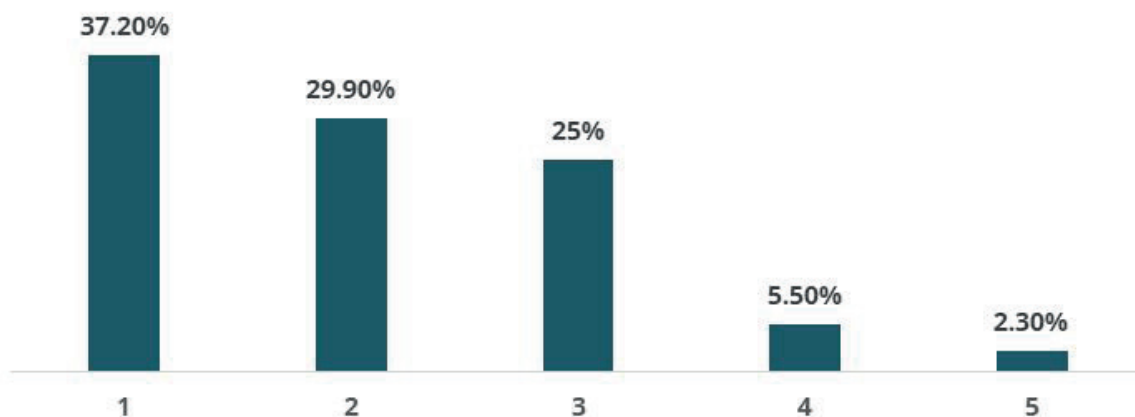
Kako ocjenjujete organizaciju i rad javne uprave u funkciji potreba građana? (od 1-veoma loše do 5- odlično)



Grafik 4. Kada je u pitanju ocjena organizacije i rada javne uprave u funkciji građana, ispitanici su u najvećem procentu dodijelili ocjenu 1 (**33,9%**), odnosno 2 (**31,1%**). Njih **25%** je ocijenilo sa „trojkom“, dok je svega **7,20%**, odnosno **2,5%** ispitanih dodijelilo najveće ocjene. Jasno je, dakle, da građani ne gledaju blagonaklono na rad javne uprave i državnih organa.

Imajući u vidu da je **prosječna ocjena građana 2,13** kada je riječ o organizaciji i radu javne uprave u funkciji građana, smatramo da je neophodno **što prije osnažiti kadar koji radi u državnim institucijama da efikasnije obavlja poslove za koje su zaduženi**. Iako je preko 80% građana u prethodnoj godini imalo kontakata sa institucijama, očigledno da ispod prosječna ocjena za rad javne uprave nije pohvalna.

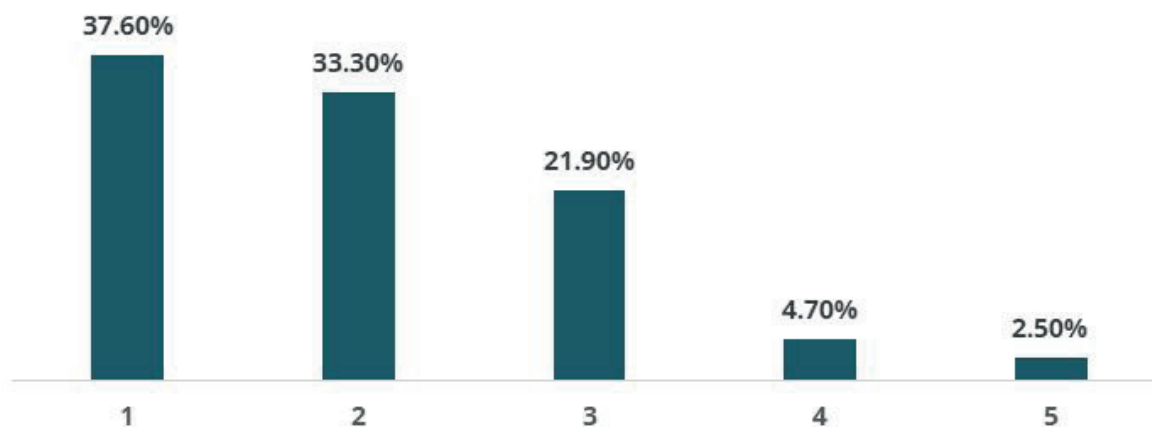
Kako ocjenjujete efikasnost javne uprave u pružanju kvalitetnih usluga? (1- veoma loše do 5- odlično)



Grafik 5. I ovdje su građani dominantno ocijenili efikasnost javne uprave u pružanju usluga sa najnižom ocjenom (**37,2%**), dok je **29,9%** i **25%** ispitanika dodijelio ocjene 2 i 3. Sa druge strane, svega **5,5%** građana dala je ocjenu 4, a samo je **2,3%** potpuno zadovoljno (5) efikasnošću javne uprave.

Još jednom se, dakle, pokazalo da građani imaju jako negativan stav prema efikasnosti javne uprave. Građani ovu stavku ocjenjuju sa prosječnom ocjenom **2,05**, što upućuje da ispitanici smatraju da bi efikasnost trebalo znatno unaprijediti.

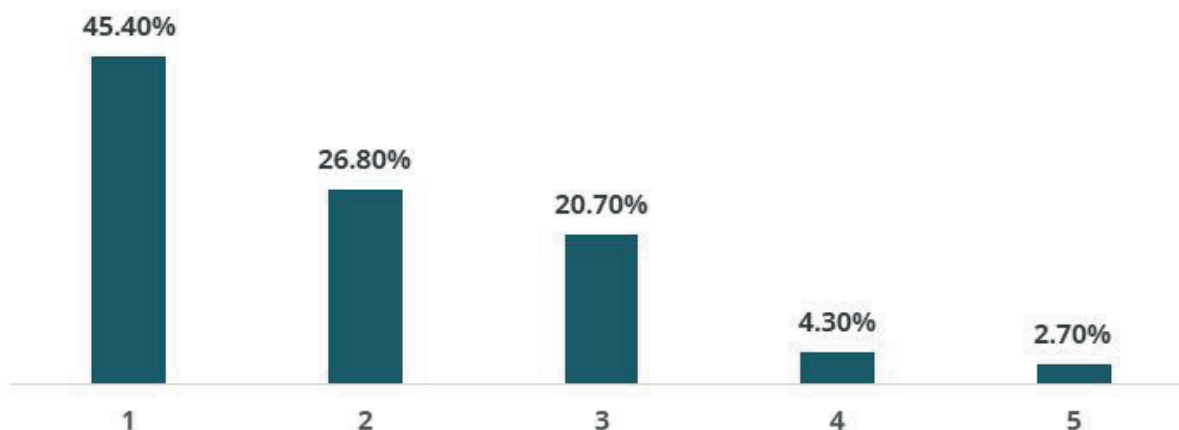
Kako ocjenjujete profesionalnost javne administracije? (od 1- veoma loše- do 5- odlično)



Grafik 6. Slično kao i na prethodnim primjerima, građani su u najvećem procentu sa niskim ocjenama ocijenili profesionalnost javne administracije – **37,6%** je dodijelilo „jedinicu“, praćeno sa **33,3%** koju su ocijenili profesionalnost sa „dvojkom“. Njih **21,9%** je dalo ocjenu 3, dok svega **4,7%**, odnosno **2,5%** ispitanih smatra da je javna administracija u potpunosti profesionalna.

Profesionalnost javne uprave je ocjenjena sa ocjenom 2,01, što umnogome govori da u državnim institucijama i organima ne rade uvijek profesionalci u svom poslu. Naša preporuka svakako jeste, **uspostavljanje većih kriterijuma za zapošljavanje kadra na svim pozicijama, i kontinuirano unapređenje njihovog rada kroz stručne obuke u skladu sa njihovim opisom posla.**

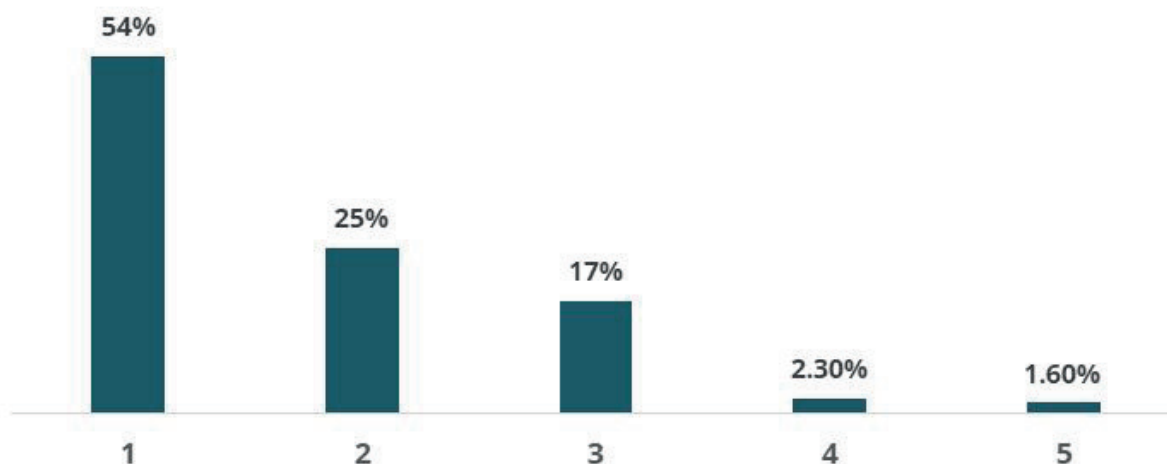
Kako ocjenjujete transparentnost i otvorenost javne uprave? (1- veoma loše do 5- odlično)



Grafik 7. Ni ovdje nije „ružičasto“ kada je u pitanu mišljenje građana o transparentnosti javne uprave. Čak **45,4%** ispitanih građana smatra otvorenost javne uprave gotovo i ne postoji. Ocjene 2 i 3 dodijelilo je **26,8%**, odnosno **20,7%** građana, dok samo njih **4,3%**, odnosno **2,7%** smatra da je javna uprava kvalitetno otvorena i transparentna prema građanima i javnosti.

Sve ovo upućuje na veliku stopu nepovjerenja koju građani imaju prema javnoj upravi, zbog čega su potrebne hitne izmjene i reforme u pogledu otvorenosti, **imajući u vidu da je prosječna ocjena samo 1,9**. Građani smatraju da javna uprava ne radi transparentno, a informacije koje su dostupne građanima su nedovoljne. Konačno, ova ocjena znači da je neophodno na bolji način komunicirati sa njima putem usluga, medija i direktnim kontaktom.

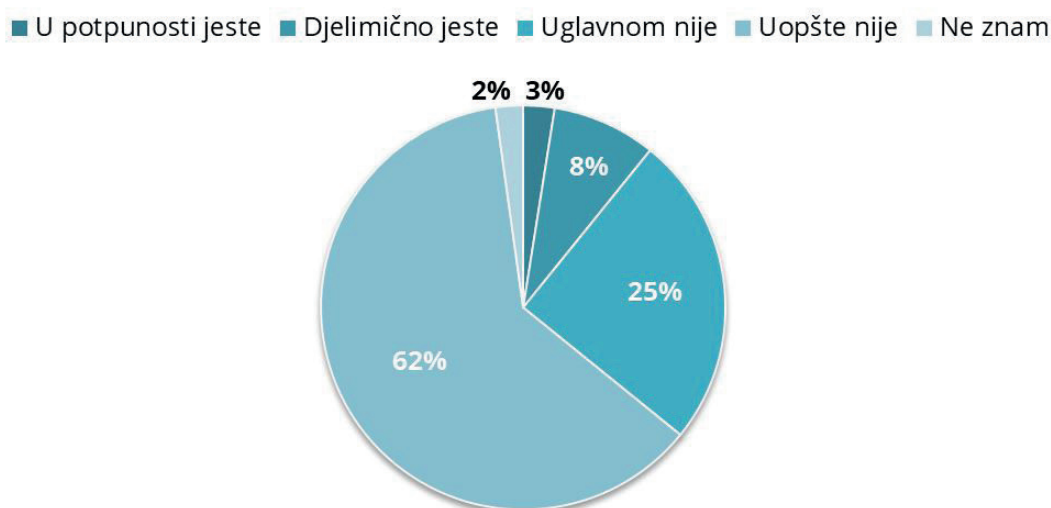
Kako ocjenjujete planiranje politika sa građanima i za građane? (1- veoma loše do 5- odlično)



Grafik 8. Čak više od polovine ispitanih građana (**54%**) smatra da kreatori politika u nedovoljnoj mjeri (ili nikako) planiraju politike sa građanima i za građane. Zatim, njih **25%**, odnosno **17%** misli da nadležni uključuju građane u kreiranje politika. Sa druge strane, samo mali procenat ispitanih (**2,3%**, odnosno **1.6%**) je mišljenja da organi i institucije u okviru sistema javne uprave kvalitetno planiraju politike sa građanima i za građane.

Ova stavka je ocjenjena najgore i **prosječna ocjena za istu je samo 1,72**, što upućuje na to da građani “ne vide” svoju ulogu u kreiranju politika. Naime, građanska participacija efikasan je i važan instrument razvoja i sprovođenja javnih politika i u procesu građanske participacije, građanin može da bude shvaćen kao “partner” vlasti. Stoga, **jako je bitno da nadležni počnu da ulažu vrijeme u taj proces i shvate ga kao vid dvosmjerne komunikacije između građana i predstavnika vlasti sa glavnim ciljem da se uz podršku građana unaprijedi rad javne uprave i svih njenih djelova.** Učešće javnosti u postupku kreiranja javnih politika, kroz javne rasprave i učešće nevladinih organizacija u radnim tijelima organa državne uprave, doprinosi njihovom kvalitetnijem definisanju, kao i unapređenju demokratskih procesa.

Da li je odnos broja zaposlenih u javnoj upravi srazmjeran kvalitetu pruženih usluga?

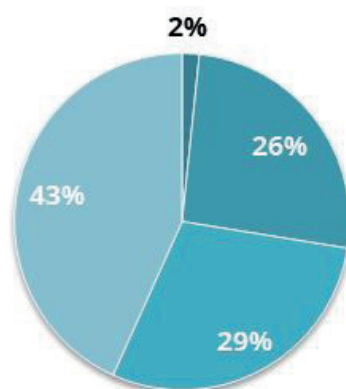


Grafik 9. Građani u ovom slučaju dominantno smatraju (**62%**) da odnos broja zaposlenih u javnoj upravi uopšte nije srazmjeran kvalitetu pruženih usluga. Nadalje, njih **25%** smatra da taj broj uglavnom nije srazmjeran kvalitetu usluga, dok samo mali procenat ispitanika navodi da djelimično jeste (**8%**), odnosno u potpunosti jeste (**2%**) srazmjeran u odnosu na kvalitet pruženih usluga.

Ovakvi podaci nijesu novina, ali svakako upućuju na objektivno sagledavanje trenutnog stanja u svim oblastima, nužnost reforme i novih strategija, kako bi se u prvi plan stavio kvalitet, a ne kvantitet, **imajući u vidu da 87 % građana smatra da odnos zaposlenih u javnoj upravi i efikasnosti obavljenog posla nije srazmjeran.** Fokus staviti na racionalizaciju rada javne uprave, preduzimanju mjera u cilju unapređenja efikasnosti rada organa u rješavanju upravnih predmeta i punu primjenu zakonske obaveze organa da razmjenjuju podatke iz službenih evidencija, kako bi se poboljšala efikasnost i ekonomičnost postupka.

Koliko ste zadovoljni poštovanjem zakonom predviđenih rokova za rješavanje po zahtjevima?

- U potpunosti sam zadovoljan/a
- Djelimično sam zadovoljan/a
- Uglavnom nisam zadovoljan/a
- Uopšte nisam zadovoljan/a
- Ne znam

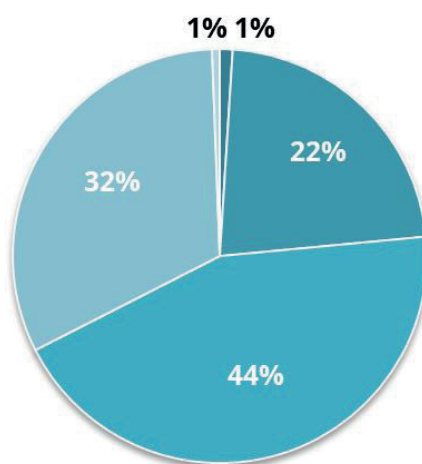


Grafik 10. Na ovom primjeru jasno vidimo da građani nijesu zadovoljni rješavanjem po njihovim zahtjevima u zakonski predviđenim rokovima. Čak **43%** ispitanih uopšte nije zadovoljno ovakvim postupanjem, dok **29%** uglavnom nije zadovoljno. Sa druge strane, **26%** građana je djelimično zadovoljno, a samo je **2%** potpuno zadovoljno rješavanjem zahtjeva u roku.

Većina građana, **to jeste 72%**, nije zadovoljno u kojem roku državni organi rješavaju postupke po njihovim zahtjevima. Ovakvo postupanje organa utiče nepovoljno na efikasnost i ekonomičnost postupka, a time i na mogućnost da stranke i drugi učesnici u upravnom postupku lakše i efikasnije ostvare prava i pravne interese sa manje troškova. Drugim riječima, **iako Zakon o upravnom postuku promoviše visoke standarde u upravnom postupanju, ovi principi se često ne primjenjuju u praksi.**

Da li smatrate da su javni službenici u Crnoj Gori na zadovoljavajućem nivou kada je u pitanju profesionalizacija, sposobnost, znanje i vještine?

■ U potpunosti jesu ■ Djelimično jesu ■ Uglavnom nisu ■ Uopšte nisu ■ Ne znam

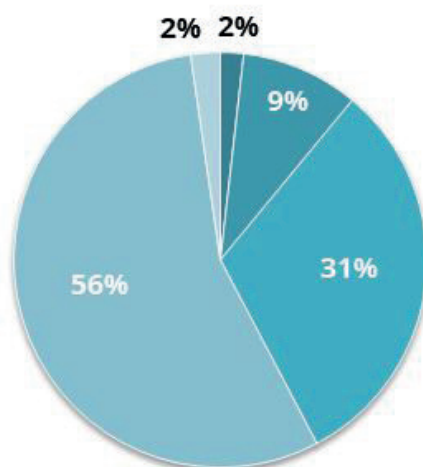


Grafik 11. I u ovom slučaju se još jednom pokazalo da građani nemaju visoko mišljenje o javnim službenicima, kada je u pitanju profesionalnost i sposobnost. Najveći procenat ispitanika (**44%**) mišljenja je da javni službenici uglavnom nijesu na zadovoljavajućem nivou, dok **32%** smatra da uopšte nijesu. Sa druge strane, **22%** građana ocijenilo je da su javni službenici djelimično profesionalni i sposobni, dok svega **1%** u potpunosti smatra da su javni službenici profesionalni i stručni.

Čak **76%** građana smatra da **državni službenici ne obavljaju posao na zadovoljavajućem nivou, preispitivajući njihove kompetence i sposobnosti za obavljanje poslova za koje su nadležni.** Svakako, ukoliko težimo da postanemo članica EU, kompetentni službenici bi trebalo da budu osnova profesionalne javne uprave, stoga ovaj segment mora biti jedan od najvažnijih u procesu reforme javne uprave.

Da li smatrate da se zapošljavanja na svim mjestima u javnoj upravi vrše prema principima rezultata, kompetencija i transparentosti ?

■ U potpunosti da ■ Djelimično ■ Uglavnom ne ■ Uopšte ne ■ Ne znam



Grafik 12. I ovdje su stvari dosta jasne – više od pola ispitanih građana (**56%**) smatra da se zapošljavanje na svim mjestima u javnoj upravi uopšte ne vrše prema principima rezultata, kompetencija i transparentosti. Istovremeno, **31%** ocjenjuje da uglavnom nije, dok samo **9%**, odnosno **1%** građana misli da se zapošljavanje u javnoj upravi djelimično ili u potpunosti vrši u skladu sa zaslugama i kompetencijama.

Imajući u vidu da **87% ispitanika smatra da se zapošljavanja u javnoj upravi ne vrše na meritornom principu, principu iskustva, znanja i zasluga**, već po drugim osnovama, smatramo da je nepovjerenje u javnu upravu direktno povezano sa ovom stavkom. Kao i u pretnodom slučaju, ovdje se ističe značaj kompetentnog i kvalitetnog državnog službenika. **Depolitizacija javne uprave i merit sistem zapošljavanja i napredovanja moraju biti osnovna načela u cilju bolje i efikasnije javne uprave.**

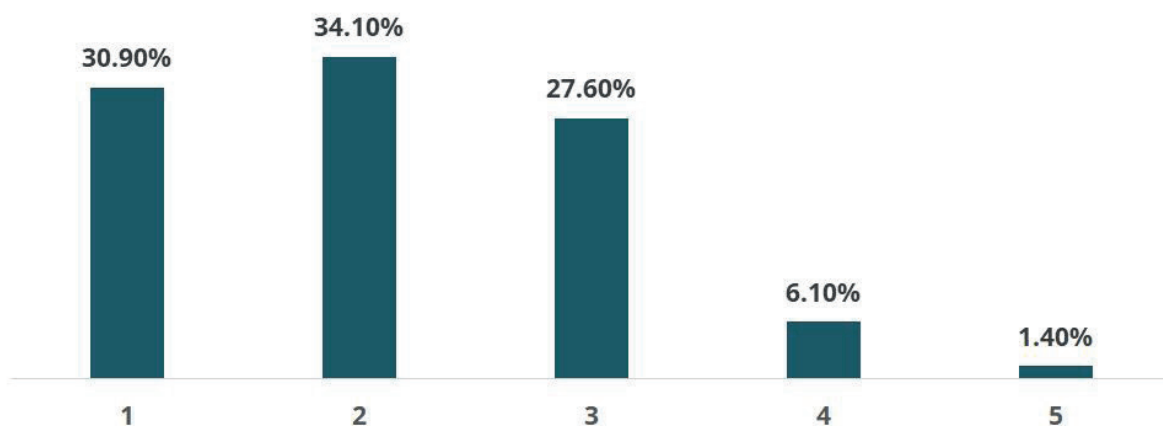
Sa kojim se problemima najčešće suočavate prilikom ostvarivanja svojih prava u organima uprave?



Grafik 13. Kada su u pitanju prepreke i problemi sa kojima se građani najčešće suočavaju prilikom ostvarivanja svojih prava u organima uprave, ispitanici dominantno (**75,5%**) ističu prebacivanje nadležnosti i odgovornosti sa organa na organ, sa institucije na instituciju itd. Kao sljedeći veliki problem ističu se prekomplicovane procedure i birokratija (**61,1%**), zatim nestručnost službenika (**56,4%**).

Slaba institucionalna koordinacija je, dakle, jedna od najvećih prepreka sa kojom se građani suočavaju i to je jedno od ključnih pitanja koje reforma javne uprave treba da riješi. U tom smislu, ovaj cilj bi trebao **primarno biti fokusiran na mehanizme institucionalne saradnje i razvoja, jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta u konkretnim oblastima neophodnim za efikasnu koordinaciju i usluge prema građanima**. Takodje, prema *Izveštaju o postupanju u upravnim stvarima* za 2020. godinu, nadležna upravna inspekcija je ukazala da organi u dovoljnoj mjeri međusobno ne razmjenjuju podatke iz službenih evidencija, što je zakonska obaveza.

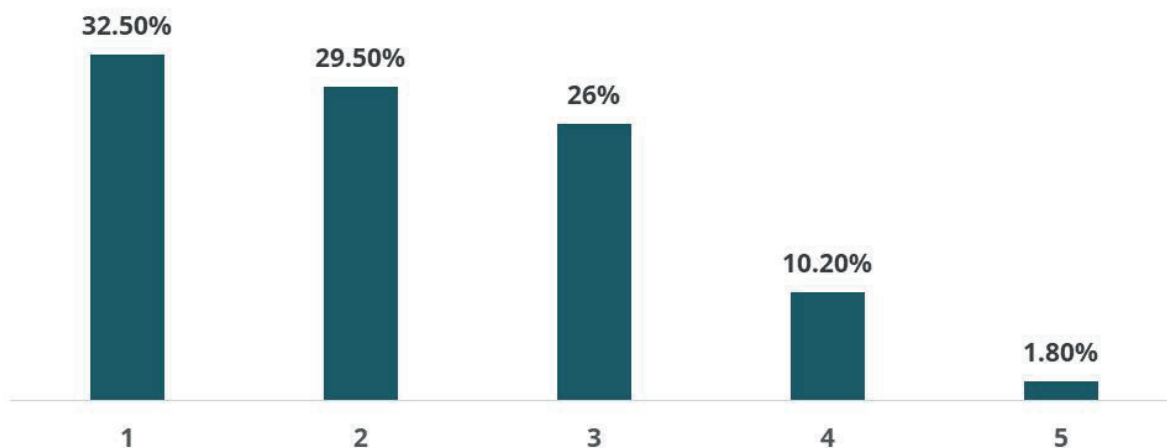
Kako ocjenjujete efikasnost digitalnih usluga koje država pruža građanima? (1- veoma loše do 5- odlično)



Grafik 14. Kada je u pitanu digitalizacija i digitalne usluge, građani i u ovom slučaju ocjenjuju javnu upravu sa najnižim ocjenama – **30,9%**, odnosno **34,1%** dalo je ocjene 1 i 2, a slijedi **27,6%** građana sa nekom srednjom ocjenom. Svega **6,1%** odnosno **1,4%** smatra da je efikasnost digitalnih usluga na zadovoljavajućem nivou.

Prosječna ocjena građana u odnosu na digitalizaciju usluga je **2,12**. Ukoliko naša država teži da postane članica EU, neophodno je uložiti systemske napore na modernizaciji pružanja usluga i prepoznati usluge koje bi prioritetno trebalo biti pretvorene u elektronske usluge. Takođe, u **javnopravnim organima nije u dovoljnoj mjeri zaživjela elektronska komunikacija između organa i stranaka, na koji način bi se stvorio pravni ambijent za jednostavniju, bržu i efikasniju komunikaciju građana i uprave**. Digitalom transformacijom javne uprave unaprijedila bi se dostupnost i kvalitet javnih usluga, smanjilo čekanje u redovima, smanjili troškovi i obezbijedila lakoća poslovanja. Potrebno je stvoriti ambijent za jednostavniju, bržu i efikasniju komunikaciju građana i uprave uz stalnu promociju elektronske komunikacije između organa i stranaka.

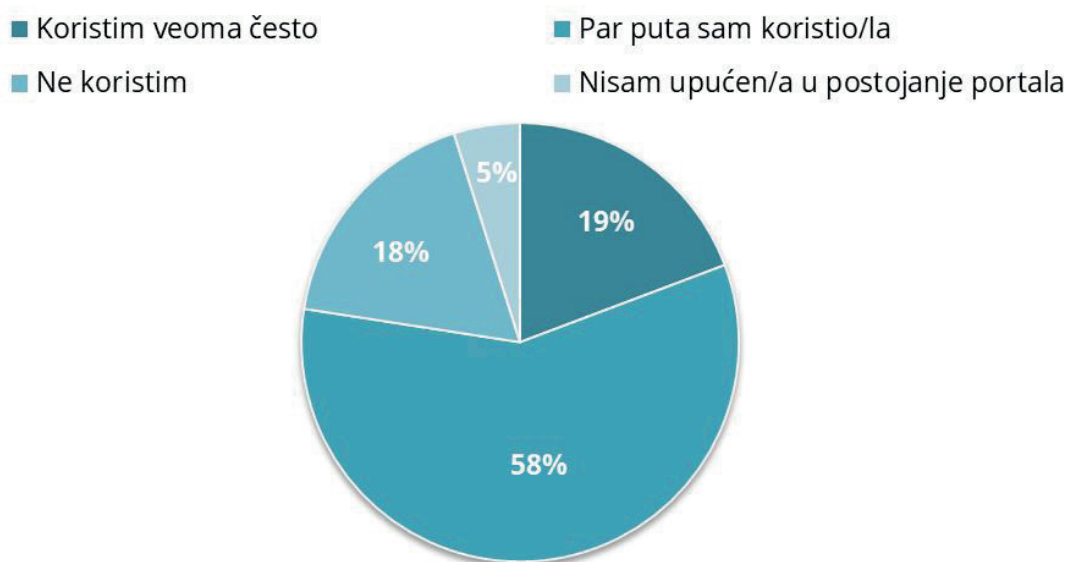
Kako ocjenjujete pristup podacima i informacijama zvanične internet stranice Vlade Crne Gore - gov.me? (1- veoma loše do- 5 odlično)



Grafik 15. Kada je u pitanju zvaničan sajt Vlade Crne Gore i pristup podacima na istom, građani su i ovdje iskazali nezadovoljstvo ovom vrstom usluge – **32,5%** odnosno **29,5%** dalo je ocjene 1 i 2, dok je **26%** sa ocjenom 3 koliko-toliko zadovoljno zvaničnim sajtom Vlade. Sa druge strane, **10,2%**, te **1,8%** ispitanih zadovoljni su pristupom i informacijama sa sajta Vlade.

Imajući u vidu da je preko **60 % građana dalo najlošije ocjene za funkcionalnost zvaničnog sajta Vlade**, neophodno je modernizovati isti i učiniti ga pristupačnijim svim građanima. Digitalna transformacija je mnogo više od upotrebe moderne tehnologije i internet alata. Ona, zapravo, predstavlja fleksibilnost u prilagođavanju promjenama koje se nikad brže nisu dešavale, a da bi bila ostvariva i uspješna, uz jasne strateške pravce mora obuhvatiti: ljude, saradnju i tehnologiju.

Da li koristite portal E-uprava?



Grafik 16. Ispitani građani su putem ankete u velikom procentu istakli da su upućeni u postojanje ove vrste usluge– **58%** građana par puta je koristilo usluge portala E-uprava, dok ga **19%** ispitanih koristi veoma često. Sa druge strane, 18% građana ne koristi digitalne usluge na portalu, dok **5%** ispitanih uopšte nije upućeno u postojanje portala.

Portal E-uprava je pristupna tačka do različitih informacija i javnih usluga, koji su u nadležnosti državnih organa, kao i linkova prema organima lokalne samouprave i javnih službi, a osnovna namjena mu je da pored klasičnih puteva komunikacije između građana, pravnih subjekata sa državnom upravom, kao i unutar državne uprave, omogući elektronski način komunikacije putem korišćenja Interneta. Dati rezulteti nam sugerišu da veliki broj građana koristi ovaj portal, ali u budućnosti je potrebno unaprijediti efikasnost istog.

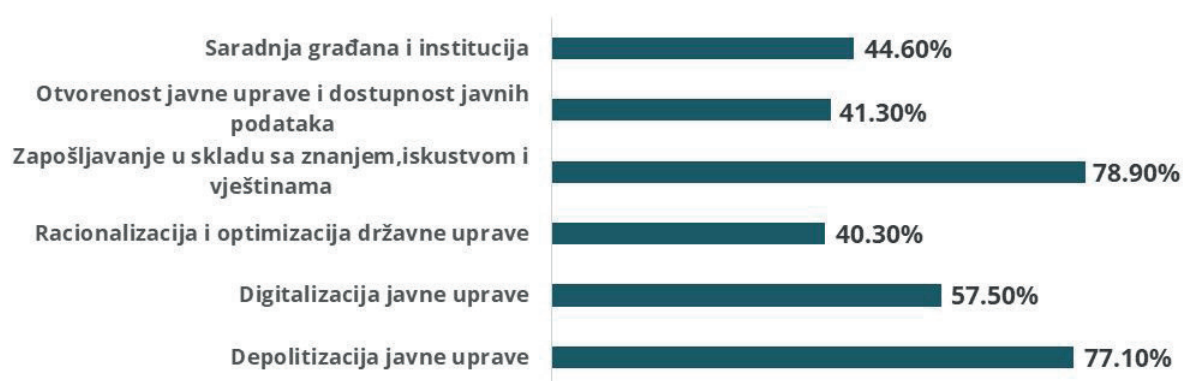
Kako ste zadovoljni radom portala E-uprava?



Grafik 17. U skladu sa prethodnim grafikom, djelimično zadovoljstvo radom portala E-uprava istaklo je **43%** ispitanih građana, dok je svega **3%** u potpunosti zadovoljno. Suprotno od toga, **21%** građana je uglavnom nezadovoljno radom portala, dok **13%** uopšte nije zadovoljno. Ono što je, pak, zanimljivo, jeste da je čak **20%** građana istaklo da ne koriste ovu vrstu usluge.

E-uprava zaostaje za savremenim trendovima, kako u tehnološkom smislu tako i dobrom korisničkom iskustvu. Takođe, **nema njegove pune integracije- sistema za elektronsko upravljanje dokumentima, sistema za elektronsko plaćanje i sistema za elektronsku identifikaciju i autoidentifikaciju, pa posljedično nema elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti.**

Koji je po vama najveći izazov u profesionalizaciji javne uprave kako bi ista bila u skladu sa evropskim standardima?

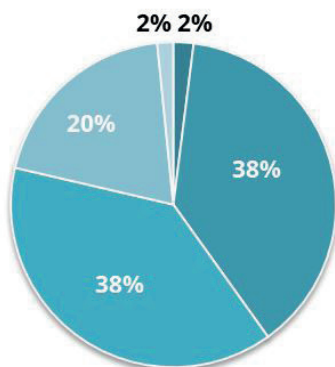


Grafik 18. Zapošljavanje u skladu sa znanjem, iskustvom i vještinama i depolitizaciju javne uprave najveći procenat ispitanih građana (**78,9%, odnosno 77,1%**), vidi kao najveći izazov u cilju profesionalizacije javne uprave kako bi ona bila u skladu sa evropskim standardima. Takođe, veliki dio ispitanika (**57,7%**) smatra da je process digitalizacije takođe bitan izazov, dok **44,6%** smatra da je međusobna saradnja građana i institucija ključ. Potom slijedi transparentnost javne uprave i dostupnost podataka (**41,3%**), te racionalizacija i optimizacija državne uprave, za koju **40,3%** ističe da je najveći izazov.

I pored čestih i velikih obećanja o depolitizaciji i profesionalizaciji državne uprave i javnog sektora, u institucijama i javnim preduzećima i **dalje se kadrira i zapošljava po stranačkim preferencama. Takav ambijent i vrednovanje uspjeha i dalje stvara nepovjerenje građana prema javnoj upravi, zbog čega ovaj segment mora biti ključan u reformi**, odnosno najveće promjene je potrebno izvršiti kada je ova „prepreka“ u pitanju. Najveći broj građana smatra da nema reforme javne uprave, bez potpunog rješavanja ovog problema, a čini se da nema dovoljno političke volje da bi se ovaj trend zapošljavanja i kadriranja zaustavio.

Imajući u vidu da je jedan od prioriteta ulaska Crne Gore u EU reforma javne uprave, šta mislite koliko je naša zemlja unaprijedila kvalitet i efikasnost rada javne uprave u posljednjih 10 godina?

- U potpunosti je unaprijedila
- Djelimično je unaprijedila
- Uglavnom nije unaprijedila
- Uopšte nije unaprijedila
- Ne znam

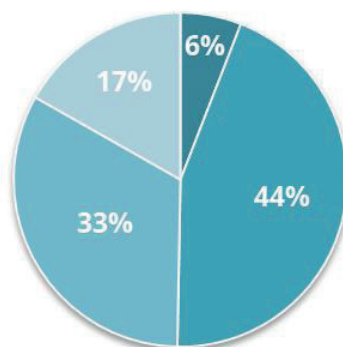


Grafik 19. Gotovo da su podijeljena mišljenja oko pitanja da li je Crna Gora unaprijedila kvalitet i efikasnost rada javne uprave u posljednjih 10 godina, odnosno u periodu koliko traju pristupni pregovori sa Evropskom unijom. Isti procenat ispitanika (**38%**) smatra da uglavnom nije unaprijedila, odnosno da je naša zemlja samo djelimično unaprijedila kvalitet rada javne uprave. Sa druge strane, **20%** građana smatra da uopšte nismo unaprijedili ovaj segment, a samo **2%** je mišljenja da smo u potpunosti unaprijedili kvalitet i efikasnost rada javne uprave.

Imajući u vidu da se **oblast reforme javne uprave nalazi u prvom klasteru- Temeljne reforme, prema novoj metodologiji pristupanja EU, govori o važnosti ovog segmenta kako bi Crna Gora postala punopravna članica EU.** Iako unazad već 10-tak godina slušamo obećanja o optimizaciji i racionalizaciji rada javne uprave, a prema Izveštajima EK ostvarujemo tek ograničen napredak, govori dovoljno o nedovoljnoj političkoj volji za ostvarivanje preporuka upućenih od strane EU.

U kojoj mjeri ste upoznati i informisani o vidovima finansijske podrške Evropske unije reformi javne uprave u Crnoj Gori?

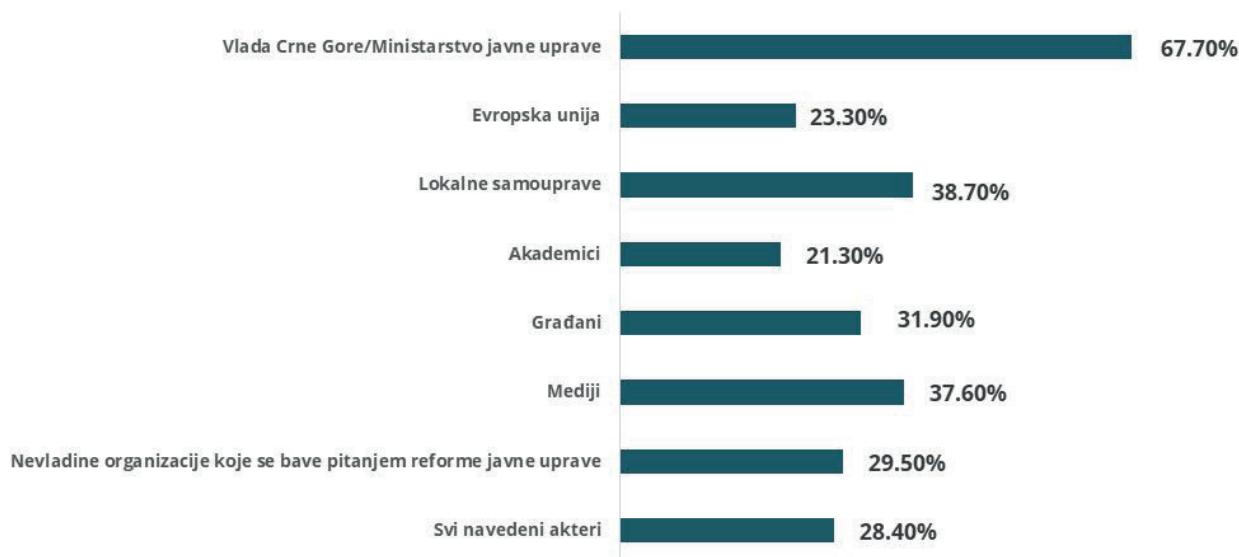
- U potpunosti sam upoznat/a
- Djelimično sam upoznat/a
- Uglavnom nisam upoznat/a
- Uopšte nisam upoznat/a



Grafik 20. Ovdje su građani u najvećem broju istakli (**44%**) da su djelimično informisani kada su u pitanju vidovi finansijske podrške Evropske unije za reformu javne uprave u Crnoj Gori, a samo **6%** je potpuno informisano. Ipak, i dalje veliki broj uglavnom nije upoznat (**33% ispitanih**), odnosno uopšte nije upoznat (**17%**), što upućuje na nužnost boljeg promovisanja i informisanja u vezi ovih aktivnosti.

Evropska unija, kao najveći donator, kroz instrument pretpristupne podrške (sektorska budžetska podrška- IPA) kontinuirano podržava Crnu Goru u procesu integracija. Podrška reformi javne uprave u Crnoj Gori ima za cilj da unaprijedi kapacitete države u oblasti javne uprave kako bi se postigli specifični ciljevi programa koji se poklapaju sa opredjeljenjem Vlade da stvori efikasnu, servisno orjentisanu i transparentniju javnu upravu.

Ko po vama treba da bude glavni nosilac promjena i podizanja svijesti o značaju reforme javne uprave?



Grafik 21. Kada je u pitanju glavna uloga onog koji treba da podiže svijest o značaju reforme javne uprave te glavnog nosioca promjena, građani sa **67,7%** dominantno (i očekivano) ističu Vladu Crne Gore i nadležno resorno ministarstvo (Ministarstvo javne uprave). Potom slijede lokalne samouprave (**38,7%**), mediji (**37,6%**), NVO koje se bave pitanjem reforme javne uprave (**29,5%**), akademici, građani.... Takođe, značajan broj ispitanih (**28,4%**), smatra da su svi navedeni akteri podjednako odgovorni kada je u pitanju reforma javne uprave i njen značaj.

Ovo upućuje da **Vlada Crne Gore, to jeste resorno ministarstvo- Ministarstvo javne uprave mora kvalitetnije da radi na unapređenju rada javne uprave**, kao veoma bitne stavke u procesu evropskih integracija, da intenzivirano krene u reforme iste, kako bi povjerenje u rad javne uprave u narednom period bilo veće, a život građana u Crnoj Gori kvalitetniji.

VI STAVOVI I PREPORUKE GRAĐANA CRNE GORE U CILJU POBOLJŠANJA EFIKASNOSTI JAVNE UPRAVE

Osvrćući se na pitanje šta treba da je prioritet Vlade Crne Gore kako bi građani kvalitetnije živjeli, **60% građana je istaklo da bi efikasniji rad javne uprave bio jedno od rješenja ka ostvarenju tog cilja.** Ipak, kada je generalna ocjena rada javne uprave u pitanju, rezultati istraživanja nisu za pohvalu.

Ocjenjujući organizaciju i rad javne uprave, **skoro 2/3 ispitanih dodijelilo je najniže ocjene. Nadalje, čak 70% ispitanih ističe da profesionalnost javne administracije nije na zadovoljavajućem nivou.**

Gotovo polovina ispitanih (**45%**) sa „jedinicom“ ocjenjuje **otvorenost i transparentnost javne uprave**, a paralelno sa tim **54% građana smatra da nadležni uopšte ne uključuju građane u planiranje politika.**

Kao najveći problem sa kojima se suočavaju prilikom ostvarivanja prava u organima uprave, **75% građana je istaklo prebacivanje nadležnosti**, dok su za 61% ispitanih to prekomplikovane procedure i birokratija.

Takođe, velika većina građana (**78%**) kao **najveći izazov u izgradnji moderne i efikasne javne uprave vidi nužnost depolitizacije**, odnosno zapošljavanje na osnovu iskustva, zasluga, vještina i kompetencija, a ne prema partijskoj pripadnosti. Istovremeno, **72% građana akcentuje proces digitalizacije kao jedan od ključnih i neophodnih stavki u cilju stvaranja evropske, funkcionalne i profesionalne javne uprave.**

S tim u vezi, **44% anketiranih istaklo je nemogućnost digitalnog rješavanje postupka, a paralelno sa tim, većina građana nije zadovoljna digitalnim uslugama koje im pruža država.** U centru pažnje svakako je portal **E-uprava**, a **trećina ispitanih istakla je da nije zadovoljna radom** istog. Ovo sve upućuje na potrebu stvaranja ambijenta za jednostavniju, bržu i efikasniju komunikaciju građana i uprave uz stalnu promociju elektronske komunikacije između organa i stranaka.

Promjena kulture i načina rada u javnoj upravi, razvoj novih modela primjene digitalizacije u službi građana, te aktivno uključivanje građana u identifikovanju i rješavanju problema, uz

modernizaciju i inovacije u javnom sektoru i izgradnju administrativnih kapaciteta su preduslovi kvalitetne reforme javne uprave.

U okviru našeg istraživanja, postavili smo i otvoreno pitanje, gdje su građani odgovarali: **“Šta biste preporučili Vladi Crne Gore kao prioritet u uspostavljanju efikasne javne uprave u cilju što bržeg pristupanja EU?”** čime smo htjeli da čujemo njihovo mišljenje i stavove koji se tiču rada javne uprave u Crnoj Gori i „oslušnemo“ stvarne probleme i sugestije koji bi u budućnosti mogli da stvore ambijent za još bolji, profesionalniji i funkcionalniji sistem javne uprave.

U nastavku vam **predstavljamo neke od stavova građana Crne Gore, probleme i konstruktivne sugestije, te konkretne preporuke koje su adresirali javnoj upravi i donosiocima odluka**, koje su građani i građanke istakli u okviru našeg istraživanja:

- „Zaposliti ljude koji mogu da odgovore zadatku, pristupiti modernizaciji i na adekvatan način informisati i biti u službi građana.“
- „Donijeti novi zakon o slobodnom pristupu informacijama.“
- „Da se u državnoj upravi, na pozicijama visokog rukovodnog kadra, ne zapošljava nekompetentan i kadar bez iskustva. Takođe, da se izmijeni zakon kojim se uređuju uslovi koje visoko rukovodni kadar treba da ispuni da bi mogao biti postavljen na to mjesto.“
- „Digitalizacija, profesionalnost i brzina u radu, blagovremeno postupanje po zahtjevima.“
- „Temeljno preispitati sve zaposlene u javnoj upravi, a pod time mislim na njihovu stručnost, profesionalnost, ljubaznost, čast.“
- „Vlada treba da čuje glas naroda i da bude u direktnoj komunikaciji sa građanima ako želi da čuje njihovo mišljenje.“
- „Volio bih da se angažuju domaći stručnjaci u oblasti menadžmenta ljudskim resursima koji u postojećem političkom i državnom sistemu nemaju mogućnost davanja doprinosa reformi javne uprave.“
- „Zapošljavati najsposobnije i uspostaviti kontrolu procesa, termina, količine urađenog posla po izvršiocima od strane još kompetentnijih internih revizija.“
- „Potrebno je racionalizovati i optimizovati javnu upravu i omogućiti zapošljavanje kadra na osnovu stručnosti i kvaliteta. Pojednostaviti procedure i digitalizovati što više procesa.“
- „Javna uprava treba da je posvećena građaninu, prvenstveno mladim ljudima kako bi ih zadržali da ne napuštaju zemlju tražeći bolje uslove za život. Potrebno je poštenim radom bez korupcije iskoristiti sve prirodne resurse koje naša država ima. Zapošljavati mlade ljude, stvoriti im uslove za dobijanje kredita po niskim kamatnim stopama.“
- „Smatram da je potrebno uvođenje odgovornosti službenika za rezultate u radu.“
- „Efikasniji i efektivniji rad i komunikacija, prije svega između samih resora u ministarstvu, bi donijeli značajno poboljšanje u radu.“

- „Uskladiti zakone i regulativu sa Evropskom unijom, ne samo na papiru već i u praksi.“
- „Veća direktna saradnja sa građanima, više transparentnosti!“
- „Veća uključenost građana u procese digitalizacije, povezivanje svih digitalnih servisa u jedan koji će biti jednostavan za upotrebu i dostupan svim građanima, edukaciju i skraćivanje procedura, mogućnost online plaćanja administrativnih taksi.“
- „Potrebna je jasna strategija sa relevantnim i održivim ciljevima u implementaciji javnih politika ,bolja međusektorska saradnja samih donosioca odluka , bolja komunikacija sa građanima i organizacijama civilnog društva.“
- „Neka na čelnim pozicijama budu obrazovani ljudi, oni koji su imali iskustva u toj oblasti i koji su hrabri pri donošenju bitnih odluka, koje će biti značajne za sve građane.“
- „Smanjiti administraciju i prestati sa stranačkim zapošljavanjem ljudi koji ne umiju da odgovore zahtjevu funkcije na koju su postavljeni.“
- „Da bude obavezna provjera vjerodostojnosti stečenog visokog obrazovanja i zapošljavanje u skladu sa nivoom i vrstom stručne spreme.“
- „Ispitati valjanost diploma, jer reforme ne mogu da sprovedu ljudi koji su kupili diplome, sankcionirati korupciju, uspostaviti sistem odgovornosti za rezultate rada, onemogućiti sprovođenje popune radnih mjesta u tehničkom mandatu, promijeniti sistem ocjenjivanja i nagrađivanja, edukovati službenike.“
- „Država nam ne funkcioniše zbog amaterizma donosioca odluka.“
- „Uzeti primjer zemalja iz EU i napraviti efikasnu javnu upravu sa ljudima koji hoće i znaju da rade. Takođe, da postoji odgovornost pojedinaca i rukovodilaca.“
- „Ozbiljnije, smislenije i strateški pristupiti digitalizaciji!“
- „Depolitizovati zapošljavanje. Zakonom definisati i utvrditi organizacionu strukturu Vlade i lokalnih samouprava, kako ljudi na rukovodećim funkcijama ne bi dovodili do promjene organizacione šeme i načina organizovanja poslova onako kako njima odgovara. Izgraditi sistem koji funkcioniše po definisanoj šemi nezavisno od promjene vlasti.“
- „Tražim profesionalizam u radu, odgovornost, ozbiljnost, stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika i shvatanje i rješavanje pitanja običnih građana koji su ih birali.“
- „Da uvažavaju dopise, prigovore, sugestije građana, kako pojedinaca tako i organizacija koje se bave reformama i poboljšanjem funkcionisanja društva u cjelini. Posebno je od značaja da imamo podršku Vlade i u smislu mentalnog i fizičkog zdravlja u čemu je Crna Gora zakazala naročito u posljednje dvije godine. Da bi ljudi bili korisni članovi društva moraju imati obezbijeđena osnovna ljudska prava poput zdravstvene i socijalne zaštite koja je, po mom mišljenju, na nezavidnom nivou. Samim tim stvaraju se ograničenja za uključivanje i doprinos pojedinaca u izgradnji stabilne države. Korupcija je takođe glavni problem na putu ka EU.“
- „Neophodna je adekvatna obuka zaposlenih u javnoj upravi za njihov predmet, jasne procedure prikazane u lokalnim samoupravama i na sajtu Vlade, što veća digitalizacija svih procedura.“

- „Unaprijediti poslovanje i digitalizovati birokratske procedure.“
- „Da javne lokalne i mjesne zajednice budu bolje umrežene, da pojedinci ne mogu sami odlučivati o životu građana koji ih plaćaju.“
- „Izabrati mlade ljude koji bi bili sposobni da vode ovu zemlju u bolju budućnost“
- „Poboljšati satisfakciju zaposlenih u javnoj upravi kroz razne obavezne radionice, takođe i kad su zarade u pitanju. Povećati efektivnost u radu kroz postizanje dogovora sa zaposlenima, odrediti starosnu granicu za neke poslove, jer je, iskreno govoreći, teže da državni službenik koji je pred penzijom usvaja nova znanja koja se tiču digitalizacije i sl.“
- „Zapošljavanje da bude na potpuno otvorenim konkursima, sa bodovnom listom i kriterijumima, sa otvorenim CV za svakog kandidata (bez ličnih podataka) i dostupno online na uvid za svaku poziciju koja se finansira iz državnog budžeta.“
- „Pojednostaviti procedure, ubrzati legalizaciju objekata, efikansije naplaćivati porez.“



Ministarstvo
javne uprave



Evropska praksa za efikasnu javnu upravu