



Ministarstvo javne  
uprave, digitalnog  
društva i medija



# Strategija reformne javne uprave 2022–2026.

Izveštaj sa fokus grupa  
održanih u aprilu 2021. godine

Podgorica, jun 2021.



## **SADRŽAJ**

Opis metodologije.....	4
Spisak učesnika/učesnica fokus grupa.....	7
Pregled identifikovanih izazova i predloženih rješenja.....	9
Strateški cilj 1: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana.....	9
Strateški cilj 2: Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave.....	11
Strateški cilj 3: Profesionalna javna administracija.....	23
Strateški cilj 4: Transparentna i inkluzivna javna uprava.....	33
Strateški cilj 5: Planiranje politika s građanima i za građane.....	40

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (MJUDDM) započelo je rad na izradi nacrtu Strategije reforme javne uprave 2022–2026 (u daljem tekstu: Strategija). Da bi se kreirao široki okvir konsultacija s relevantnim subjektima, tokom aprila 2021. godine organizovane su fokus grupe s raznim zainteresovanim stranama, koje su dale svoje prijedloge, sugestije i komentare na polja usmjerenja Strategije<sup>1</sup>.

U ovom izvještaju dati su pregled korišćene metodologije, podaci sa sprovedenih fokus grupa i detaljan pregled predloženih izazova, dugoročnih rješenja i aktivnosti koje će koristiti donosiocima odluka da pripreme Strategiju reforme javne uprave 2022–2026.

Cilj konsultacija bio je osigurati prostor za učesnike/učesnice da se uključe u diskusiju i iznesu svoje stavove te da:

- omogućće svim učesnicima/učesnicama da slobodno iznesu svoje mišljenje
- daju svim učesnicima/učesnicama „jednak glas“
- dosegnu do ljudi za koje je malo vjerovatno da će odgovoriti na tradicionalne metode javnih konsultacija/rasprava
- iz perspektive učesnika/učesnica budu viđene kao brz i efikasan angažman.

Konsultacije su sprovedene tako da svim učesnicima/učesnicama omogućće da mogu lako, jasno i dobro razumjeti teme i pitanja. Učesnici i učesnice bili su ohrabreni da učestvuju, a komunikacija je vođena tako da se osigura njihovo međusobno razumijevanje. Ideja nije bila da se dođe do rješenja oko kojih će se svi saglasiti, već da se prikupi što više ideja, a sva pojedinačna mišljenja predstavljena su u izvještaju na isti način. Takođe, ideja nije bila da konsultanti usmjeravaju diskusiju navodeći učesnike/učesnice na ono što je „dobro“ ili „loše“, odnosno „tačno“ ili „netačno“, već upravo da budu neutralani, da obezbijede prostor za diskusiju i prenesu iznesena mišljenja u izvještaj, koja će potom biti analizirana i obrađena, a ujedno služiti MJUDDM kao smjernice za dalji razvoj Strategije i/ili identifikaciju dodatnih izazova na koje treba obratiti pažnju. Učesnici/učesnice konsultacija bili su ohrabreni da slobodno izraze svoje mišljenje i stavove, vodeći računa o tome da i oni „manje glasni“ dobiju jednaku šansu za učešće.

Za potrebe konsultacija mladih (studenata) organizovane su online radionice. Taj oblik kvalitativnog istraživanja obavljen je u obliku grupne diskusije, koju vodi konsultant, na osnovu prethodno utvrđenih strateških oblasti/ciljeva. Prednost radionica je u tome što konsultant zaista može istražiti i saznati ono što stoji iza nečijih stavova i preporuka i može postaviti dodatna pitanja da bi primio potpun odgovor i razumio obrazloženje preporuke, odnosno ideje. Kao što je to već pomenuto, konsultant je težio da obezbijedi prostor za razmjenu mišljenja, radije nego iznalaženje zaključaka oko kojih bi svi bili saglasni.

1. Konsultacije su realizovane u okviru projekta Dijalog za budućnost, koji sprovode agencije Ujedinjenih nacija, a koji za cilj ima unapređenje dijaloga i društvene kohezije. Neke od preporuka za unapređenje društvene kohezije koje su dali učesnici i učesnice ovog projekta su se ticale i javne uprave, povjerenja građana u institucije, transparentnosti, učešća građana u donošenju odluka. S tim u vezi, ove konsultacije su jedna od aktivnosti UNDP-ja na sprovođenju preporuka nastalih kroz projekat Dijalog za budućnost.

Za potrebe konsultacija ciljnih grupa organizovane su online fokus grupe sa ciljem da se predlože konkretne preporuke za aktivnosti i mjere, i za identifikovanje izazova po strateškim ciljevima. Učesnicima/učesnicama je unaprijed poslat materijal na osnovu kojeg su zamoljeni da pripreme ideje i/ili komentare. Fokus grupe bile su organizovane više u formalnom formatu, i tokom njih su pokrivene dimenzije (strateški ciljevi) definisane za sve grupe učesnika/učesnica posebno.

Ukupno je održano osam fokus grupa u periodu od 14. do 28. aprila i to:

- Studenti i studentkinje, 14. 4. 2021.
- Organizacije civilnog društva, 16. 4. 2021.
- Mali biznisi, 18. 4. 2021.
- Akademska zajednica, 19. 4. 2021.
- Poslovna zajednica i sindikati, 20. 4. 2021.
- Zaposleni u javnoj upravi, 21. 4. 2021 i 28. 4. 2021.
- Zaposleni u javnoj upravi, 28. 4. 2021.
- Građani/građanke, 28. 4. 2021.

Nacrtom Strategije reforme javne uprave definisano je ovih pet strateških ciljeva o kojima se diskutovalo u fokus grupama:

- Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana
- Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave
- Profesionalna javna administracija
- Transparentna i inkluzivna javna uprava
- Planiranje politika s građanima i za građane

Prilikom moderiranja u fokus grupama, posebno su se tretirali različiti strateški ciljevi, što je prikazano u narednoj tabeli:

Fokus grupa	Strateški ciljevi
Mali biznisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave</li> <li>■ Transparentna i inkluzivna javna uprava</li> </ul>
Akademska zajednica	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana</li> <li>■ Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave</li> <li>■ Profesionalna javna administracija</li> <li>■ Transparentna i inkluzivna javna uprava</li> <li>■ Planiranje politika s građanima i za građane</li> </ul>
Poslovna zajednica i sindikati	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave</li> <li>■ Profesionalna javna administracija</li> <li>■ Transparentna i inkluzivna javna uprava</li> </ul>
Zaposleni u javnoj upravi	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana</li> <li>■ Profesionalna javna administracija</li> <li>■ Transparentna i inkluzivna javna uprava</li> </ul>

Studenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana</li> <li>■ Transparentna i inkluzivna javna uprava</li> </ul>
Građani	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana</li> <li>■ Transparentna i inkluzivna javna uprava</li> </ul>
Organizacije civilnog društva	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana</li> <li>■ Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave</li> <li>■ Profesionalna javna administracija</li> <li>■ Transparentna i inkluzivna javna uprava</li> <li>■ Planiranje politika s građanima i za građane</li> </ul>

Diskusija je vođena kroz postavljanje tri ključna pitanja:

- Koje izazove prepoznaju u odnosu na predmetne oblasti
- Kako dugoročno vide rješenja – pravce rješavanja ovih izazova
- Koje konkretne aktivnosti predlažu, posebno inovativne.

Ukupno je na fokus grupama prisustvovala 61 osoba, od čega 37 žena i 24 muškarca. Moderatori fokus grupa bili su Miloš Vuković i Dimitrije Jovićević.

Ispred UNDP, DEU i Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija su prisustvovale/prisustvovali:

- Jelena Mrdak
- Jelena Miljanić
- Milica Šćepović
- Marija Hajduković
- Zorana Popović
- Nina Blažić
- Zorica Zeković
- Gordana Jovanović
- Svetlana Laušević
- Tamara Čirgić
- Danilo Đikanović.

Prosječno trajanje fokus grupa bilo je 90 minuta.

U fokus grupama su učestvovali predstavnici malih biznisa, akademske zajednice, poslovne zajednice, sindikati, zaposleni u javnoj upravi, studenti, građani i predstavnici organizacija civilnog društva.

Fokus grupa	Prisutni
Mali biznisi	<b>Mara Vukanić, Marina Bulajić, Edin Palamer, Damjan Latinović, Ana Klikovac, Iva Tomković, Sandra Dragojević</b>
Akademska zajednica	<b>Prof. dr Đordije Blažić</b> , dekan Fakulteta za državne i evropske studije <b>dr Milica Kovač-Orlandić</b> , UDG <b>dr Nikoleta Đukanović</b> , asistentkinja na Humanističkim studijama Univerziteta Donja Gorica
Poslovna zajednica i sindikati	<b>Tamara Goliš</b> , predsjednica Sindikata državnih službenika i namještenika Crne Gore <b>Jasna Radak</b> , savjetnica za pravna pitanja Stručna služba Unije slobodnih sindikata <b>Predrag Spasojević i Saša Šimun</b> , Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore <b>Marija Šuković</b> , šefica Sekretarijata Savjeta za konkurentnost <b>Ana Stojanović</b> , konsultantkinja za ekonomska pitanja u Sekretarijatu Savjeta za konkurentnost <b>Ana Marija Kaluđerović</b> , Američka privredna komora <b>Predrag Lešić</b> , Američka privredna komora, Domen.me <b>Budimir Raičković</b> , predsjednik Asocijacije menadžera Crne Gore <b>Vladan Taboš</b> , predsjednik Odbora za digitalnu transformaciju Asocijacije menadžera Crne Gore <b>Anđela Radosavović</b> , izvršna direktorica Asocijacije menadžera Crne Gore <b>Aleksandra Bošković</b> , Unija poslodavaca <b>Uroš Bulatović</b> , Unija mladih preduzetnika <b>Ivan Radulović</b> , izvršni direktor Savjeta stranih investitora
Zaposleni u javnoj upravi	<b>Mladen Stijović</b> , pomoćnik sekretara Sekretarijata za opštu upravu i društvene djelatnosti, Opština Berane <b>Svetlana Gažević</b> , sekretarka Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Opština Bar

	<p><b>Snežana Đalović</b>, rukovoditeljka Građanskog biroa, Opština Bar</p> <p><b>Samir Duraković</b>, samostalni savjetnik za lokalnu samoupravu i upravljanje kadrovima, Opština Bar</p> <p><b>Miroslav Zeković</b>, Ministarstvo unutrašnjih poslova – poslao je komentare u pisanoj formi.</p> <p><b>Branka Kankaraš</b>, načelnica u Direkciji za osnovnu školu, Ministarstvo prosvjete, nauke, sporta i kulture</p> <p><b>Srđan Bojović</b>, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma</p> <p><b>Dragana Borović</b>, Uprava za inspeksijske poslove</p> <p><b>Pranvera Sulić</b>, sekretarka Sekretarijata za upravu i društvene djelatnosti, Opština Ulcinj</p> <p><b>Gordana Vukčević</b>, načelnica Odsjeka za EURES i međunarodno posredovanje u zapošljavanju, Zavod za zapošljavanje Crne Gore</p> <p><b>Jasna Rakočević</b>, šefica Kancelarije za prevenciju bolesti zavisnosti, Sekretarijat za socijalno staranje</p> <p><b>Ana Marija Ćorić</b>, Kancelarija za evropske integracije</p> <p><b>Vanja Banović</b>, Kancelarija za evropske integracije</p> <p><b>Marina Bjelja</b>, VD glavne administratorke, Opština Kotor</p> <p><b>Maja Ikervari</b>, glavna administratorka, Opština Mojkovac</p> <p><b>Ivana Šuković</b>, Ministarstvo rada i socijalnog staranja</p> <p><b>Ana Dragić</b>, konsultantkinja UNDP-ja, Ministarstvo vanjskih poslova</p> <p><b>Aleksandra Martinović</b>, poslovni sekretar, Sekretarijat za lokalnu samoupravu, Glavni grad Podgorica</p> <p><b>Eleonora Šturanović</b>, Opština Nikšić</p>
Studenti/studentkinje	<p><b>Marija Berilažić, Sava Mirković, Kristina Šćepanović, Vladimir Perazić, Saša Spičanović, Snežana Nišavić, Hamdija Begović, Anastasija Vučelić, Kristina Živković</b></p>
Građani/građanke	<p><b>Maša Saveljić, Danilo Popović, Jovan Radnjić</b></p>
Organizacije civilnog društva	<p><b>Biljana Popović</b>, Centar za demokratsku tranziciju</p> <p><b>Miloš Marković</b>, Mreža za mlade Crne Gore</p> <p><b>Filip Vicković</b>, CRNVO</p> <p><b>Anđela Radovanović</b>, UMHCG</p> <p><b>Goran Macanović</b>, Savez slijepih Crne Gore</p> <p><b>Marija Raspopović</b>, Organizacija crnogorskih studenata u inostranstvu</p>



U nastavku je dat rezime diskusije o pet strateških ciljeva identifikovanih u nacrtu Strategije.

**Strateški cilj 1:**

*Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana*

Učesnici/učesnice fokus grupa su kritikovali određene pojave s kojima su se srijetali prilikom kontakta s predstavnicima javne uprave, ali su i hvalili dobra iskustva. Dodatno, date su brojne sugestije kako da se, prema njihovom mišljenju, pravilno postavi strateški okvir javne uprave.

Prilikom diskusije o ovom strateškom cilju, osnovna poruka polaznika/polaznica fokus grupa bila je da javna uprava mora biti u službi građana. To podrazumijeva bolju internu komunikaciju da bi građani i građanke dobili bolju i bržu uslugu, ali i uvažavanje preporuka koje dolaze od strane građana/građanki, privrede, organizacija civilnog društva i ostalih društvenih aktera. Digitalizacija javne uprave je ključ uspjeha reforme, ali do nje se ne može doći bez doprinosa ljudi koji rade u javnoj upravi a koji moraju biti proaktivni.

Učesnici/učesnice su više puta napominjali da žele digitalizaciju usluga u mjeri mogućeg. Potrebno je uvesti „one stop shop” sisteme i povezati registre i baze podataka da bi se omogućila razmjena podataka u vlasništvu institucija. Takođe, otvorena je diskusija na temu efikasnih institucija i javne uprave po mjeri građana i privrede, koji koriste inovacije u svom radu i procesima, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

Poseban dio razgovora u fokus grupama odnosio se na organizaciju i na rad javne uprave. Učesnici/učesnice su potencirali da postoje izazovi s kadrovskim planiranjem kao i s kvalitetom i praćenjem efekata rada zaposlenih. Dodatno, diskutovalo se o potrebi za unpređenjem organizacione kulture u javnoj upravi koja utiče na pružanje usluga građanima.

Bitna je organizaciona kultura. Njeguje se u inostranim i privatnim kompanijama, a u državnom sektoru je samo na nivou etičkog kodeksa. Dobro bi bilo da institucije imaju jasno definisanu misiju, viziju i vrijednosti. Kod nas to ne postoji, a to bi uticalo na oblikovanje ponašanja službenika, a dalje bi vuklo za sobom i određene politike. Da se definiše „gdje ćemo da budemo za 10 godina, i koje su to vrijednosti koje bi trebalo da njeguujemo”.

Prepoznato je da se propisi donose na osnovu površnih analiza, pa je stoga upitan i njihov kvalitet.

Naglašeno je da se mora uraditi funkcionalna analiza javne uprave, kao osnovni preduslov za razvoj kvalitetne javne uprave.

U nastavku su dati neki od citata učesnika i učesnica fokus grupa, koji ilustruju prethodno pomenute zaključke.

Potrebno je definisati gdje će javna uprava biti za 10 godina i koje su to vrijednosti koje bi trebalo da njegujemo kako bi došli tamo.

Niko ne traži savršenu javnu upravu već onu koja profesionalno radi za građane i privredu a kad napravi grešku, prizna je i trudi se da je ispravi.

I dalje se priča o jedinstvenom registru osoba s invaliditetom. Dodatno, institucije ne razmjenjuju podatke, već to čine osobe s invaliditetom. Što se tiče prostornog planiranja, trebamo ostvariti važan dio pristupačnosti: ali to nije samo fizička pristupačnost, već i pristupačnost informacija, tehnologija, upotreba alternativnih formata.”

„Potrebno je unapređenje elektronske komunikacije među institucijama.”

„Sistem i organizacija državne uprave izvlače se iz Ustava; zakonski okvir je ograničen, tako da nam državni organi imaju samoregulativnu funkciju. Postoji samo odokativna metoda shodno kojoj se donose propisi, a na osnovu partijskih interesa se formiraju državni organi. Nikad nije urađena funkcionalna analiza državne uprave. Dakle, osnovne pretpostavke za pravilan razvoj javne uprave ne postoje. Još uvijek nijesmo raščistili što je zapravo javna uprava. Državna uprava je jedan mali segment mnogo šire, javne uprave. Potrebno je odvojiti javnu službu od drugih javnih tijela. Najveći problem je odsustvo pravnog statusa.”

„Potrebno je graditi upravu kao kuću, od temelja do krova. Prvo treba uraditi kompletnu analizu javne uprave. Nemamo zakon o javnim službama. Treba odrediti principe organizovanja javne uprave – moraju se opredijeliti vrste organa uprave. Nama su dominantna ministarstva, ali potrebno je utvrditi koje vrste poslova odgovaraju vrstama organa.”

„Strategija ne može potpuno riješiti stvari. Reforma mora doći iznutra, da bi strategije bile temeljno implementirane. Naći mehanizme predlaganja, reagovanja, iniciranja politika koje se tiču građana; da li su to programske aplikacije ili formiranje inspekcijskih tijela, pitanje je za diskusiju. Takođe, saradnja s nevladinim organizacijama može omogućiti da se dođe do građana i njihovih mišljenja.”

„Prvi put ove godine je napravljen je program rada Vlade koji ima mjerljive indikatore, a polako bi trebalo da se spušta na ministarstva pa na organizacione jedinice. Radnik na početku godine treba da zna što se od njega očekuje i da se to prati. Na ovom sistemu treba apsolutno da se radi i on je veoma važan za upravljanje bilo kojim sistemom, a posebno državnom upravom.”

### **Tabelarni prikaz najvažnijih izazova i rješenja**

<b>Izazovi</b>	<b>Srednjoročna rješenja/Aktivnosti</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Javna uprava mora biti u službi građana.</li><li>■ Neefikasna administracija na državnom i na lokalnom nivou.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Jasno definisanje misije, vizije i vrijednosti javne uprave.</li><li>■ Ojačati organizacionu kulturu u javnoj upravi.</li><li>■ Unaprijediti komunikaciju između zaposlenih da bi građani imali bolji servis.</li></ul>

Izazovi	Srednjoročna rješenja/Aktivnosti
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vidno je ćutanje administracije.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ojaćati saradnju s nevladinim organizacijama. Implementacija One stop shop sistema.</li> <li>■ Reforma javne uprave mora se pokrenuti iznutra.</li> <li>■ Promovisati digitalnu proaktivnost zaposlenih u javnoj upravi.</li> <li>■ Uspostavljanje zajednićkih baza podataka uz omogućavanje razmjene podataka između baza.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nije urađena funkcionalna analiza državne uprave zbog ćega ne postoje osnovne pretpostavke za razvoj javne uprave.</li> </ul>	

## Strateški cilj 2:

*Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave*

Kad su u pitanju izazovi, konsultacije su identifikovale veliki broj izazova koji se već navode u samom nacrtu Strategije. Konsultacije su takode pokazale da korišćenje tradicionalnih usluga nije nužno posljedica neinformisanosti/neznanja o korišćenju digitalnih usluga, već i samo nepovjerenje u efikasnost korišćenja digitalnih servisa. S druge strane, postoji veliki broj neuvezanih i nepotpunih digitalnih servisa, a komunikacija je jednostrana i nije prilagođena korisniku (*user friendly*). Umjesto da bude usmjerena ka građanima, ona je nerijetko usmjerena ka samim sajtovima i pružanju pregleda određenih usluga. Kad su u pitanju tradicionalne usluge, dugi redovi, neistaknutost informacija, nemogućnost pronalaska informacija o uslugama online, neljubaznost službenika/službenica, nemogućnost davanja povratne informacije o kvalitetu usluga – ostaju najveći izazovi. Usluge i servisi, kako online tako i u stvarnom svijetu, ostaju neprilagođeni marginalizovanim grupama.

Konsultacije su pokazale da treba nastaviti s unapređivanjem tradicionalnih usluga, ali i poboljšavanjem digitalnih.

## TRADICIONALNE USLUGE

Za potrebe kvalitetnog pružanja tradicionalnih usluga, neophodno je unaprijediti fizićke uslove (ćekaonice, uvođenje listića s brojevima – *tickets*), opremu, radno vrijeme, istaknutost informacija, jednostavno davanje anonimne povratne informacije na pružene usluge), ali i raditi na dodatnom **usavršavanju i izgradnji kapaciteta zaposlenih** u javnoj upravi, da bi se usluge pružale **na univerzalan, kvalitetan i ljubazan naćin**.

Kad je u pitanju pružanje tradicionalnih usluga, konsultacije su pokazale širok spektar iskustva. Najbolja iskustva foksuirana su uglavnom na situacije gdje su građani imali priliku da komuniciraju s ljubaznim i ažurnim službenicima, dok su najlošija iskustva upravo u vezi sa suprotnim tvrdnjama. Konsultacije su istakle koliko je značajno razumjeti pojam „javna služba“, odnosno sistem u kojem usluge i zaposleni treba da budu okrenuti rješavanju problema građana.

U većini slučajeva, bilo pozitivnih ili negativnih, identifikovan je određeni broj problema tehničko-fizičke prirode, koji se često odnose na pristup. Među njima su problemi poput dugih redova, a u nekim slučajevima i procesuiranje zahtjeva „preko redova“. Jedan od prijedloga odnosi se na uvođenje klasičnog sistema listića s brojevima, kao i u bankama. Pored toga, konsultacije su ukazale i na neophodnost da prostorije u kojima se pružaju usluge budu tehnički bolje opremljene, na važnost da informacije o potrebnoj dokumentaciji i proceduri, o dostupnosti obrazaca i o radnom vremenu, budu istaknute.

Na konsultacijama je identifikovan i izazov u vezi s tim koliko zaposleni poznaju informacije o uslugama i o zakonska rješenja. Naime, istaknuto je da zaposleni u nekim slučajevima nemaju informacije o određenoj usluzi, pa proslijede građane „kod kolege iz pravne službe“, koji onda iste pošalje kod trećeg kolege i sl. Ovakav pristup umnogome utiče na percepciju građana o kvalitetu pružanja javnih usluga, pa je na određenim konsultacijama to objašnjeno kao da se „čini da osoblje namjerno radi neefikasno“. U slučajevima kad određene usluge nijesu razrađene, ili se ne koriste često, dešava se da građani budu odbijeni pod izgovorom da institucije ne pružaju takve usluge, iako su iste zagarantovane zakonom. Takođe, na konsultacijama je identifikovano da: „Nekad kad se pita za nešto u javnoj upravi, mlađi su ljubazni, ali nemaju informacije pa onda upućuju u različite kancelarije u kojima uglavnom budu stariji koji sve razumiju na kraju. Možda je bitno naglasiti značaj međusobne komunikacije i komunikacije unutar institucija.“

Za komplikovane usluge ili veći broj usluga koje će dovesti do određenog cilja, građani su često obeshrabreni da ih sami koriste, pa se dešava da pribjegavaju angažovanju posrednika koji će im u tome pomoći. Na primjer, prilikom otvaranja firme dio građana će radije platiti nekome da završi proces za njih, jer i kad pokušaju to sami da urade, dešava se da „ono što je trebalo prvo da se kaže, bude tek kasnije rečeno“, a za one koji žive dalje od gradske sredine, pa dođu do institucija, dešava se da ih ne prime ili da naiđu na „zatvorena vrata“ – a to dosta utiče na motivaciju i povjerenje koje imaju u institucije. Kao prijedlog za rješavanje ovog problema navodi se uvođenje biznis telefonske linije za nove preduzetnike, na kojoj se mogu dobiti sve informacije, ili info šalter, na kojem se građani mogu informisati o svim neophodnim koracima za registraciju. Tokom konsultacija identifikovani su i neki veb-sajtovi i priručnici koje su kreirale određene kompanije ili NVO o određenim servisima, ali je ukazano na to da takve informacije treba da plasiraju institucije i da treba da budu dostupne na sajtovima i šalterima institucija koje pružaju usluge. Konsultacije su ukazale i na činjenicu da određeni broj građana informacije o uslugama dobija preko poznanika/prijatelja koji su bili u sličnim situacijama ili rade u institucijama u kojima se pružaju navedene usluge.

Upitana da li bi mogla ponoviti proces registracije biznisa, jedna ispitanica je odgovorila: „Sad da me neko pita kako ideš redom i što radiš, zamislila bih se. Razumijem da se mijenjaju aktovi, zakoni... Knjigovođe pomažu dosta.“

Uvezanost usluga pominjala se i kod tradicionalnog pružanja usluga i napomenuto je da je važno i uvezati baze podataka. Iako je u online svijetu to lakše, prijedlog je takođe da se otvore i šalteri na kojima će se moći uraditi sve odjednom, bez odlaska u više institucija. Ovo je, na primjer, veoma važno za one koji žele registrovati svoj biznis.

## DIGITALNE USLUGE

Kad su u pitanju digitalne usluge, cilj je **digitalizovati usluge, a ne samo digitalizovati birokratiju tj. postojeće procese** koji nijesu uvijek prilagođeni korisnicima/građanima.

S druge strane, prilikom kreiranja *one-stop* i *once-only* modela, treba voditi računa da svi sajtovi/usluge budu uvezani, da se smanji ponavljanje istih informacija, da se informacije o uslugama ažuriraju i iskomuniciraju jednostavnije, da „*user interface*“ bude moderniji, da se uvedu *chat* boksovi, mogućnost davanja *fidbeka* i online plaćanja, a tome bi doprinijelo i testiranje ovih aplikacija/sajtova s građanima/građankama u fazi dizajna i neposredno pred objavljivanje.

Kad je u pitanju digitalna uprava, konsultacije su ukazale na neophodnost digitalizovanja usluga, a istakle da nije potrebna samo digitalizacija birokratije. U velikom broju konsultacija, jasno je istaknuto da korišćenje digitalnih usluga ima veliki potencijal, ali – da bi isti bio iskorišćen, digitalne usluge moraju biti pažljivo kreirane i iskomunicirane. Na samom početku, neophodno je izraditi katalog svih postojećih digitalnih usluga, uraditi analizu načina na koji trenutno funkcionišu i uzeti u obzir komentare građana/građanki za svaku digitalnu uslugu pojedinačno.

Konsultacije su ukazale na to da određeni broj učesnika/učesnica, pa čak i mladih ljudi, ima dosta predrasuda prema korišćenju digitalnih usluga i da to dovodi do sindroma „*usluga bez građana*“, kako je to rečeno na jednoj od konsultativnih sesija. Navodeći razloge zašto je to tako, neki od njih su istakli osjećaj nesigurnosti kad predaju svoj zahtjev online, i kad nemaju osobu s kojom mogu porazgovarati. Nadalje, konsultacije su ukazale na to da građani/građanke takođe imaju percepciju da platforme često nijesu sigurne, da se zaštita podataka ličnosti ne obavlja kvalitetno, da informacije nijesu uvijek ažurirane, kao i da je *user interface* staromodan, što nerijetko dovodi do prethodno pomenute percepcije. Tako je pored iznalaženja rješenja koje će se baviti pomenutim izazovima, neophodno raditi i na većoj promociji digitalnih usluga, ali i opismenjavanju građana/građanki koji ih koriste.

S druge strane, konsultacije su identifikovale da usluge moraju biti bolje i jednostavnije iskomunicirane. Komunikacija treba da bude usmjerena ka građanima/građankama, a usluge promovisane na način da građani/građanke razumiju da su iste napravljene u odnosu na njihove potrebe. Neophodno je promovisati benefite korišćenja digitalnih usluga. Takođe je neophodno raditi na povećanju povjerenja kroz osiguravanje zaštite podataka ličnosti i stabilnost sajtova.

Govoreći o tehničkim izazovima korišćenja digitalnih platformi, jedan od učesnika je izjavio: „Prijavljivali smo se za grant putem portala e-Uprava, ali dva puta nije ni stigla prijava zbog tehničkih problema. Rješenje je bilo komično, moralo se stisnuti *submit* dugme brzo dva puta.“

Iako su funkcionalne, konsultacije su ukazale na to da je za mnoge digitalne usluge neophodna modernizacija, tj. da se sajtovi moraju poboljšati, kako njihova sigurnost, tako i dizajn, ali i korisničko iskustvo.

**Fokus treba takođe staviti i na mobilne aplikacije, i mobilne verzije sajtova**, zbog činjenice da veliki broj građana u Crnoj Gori koristi telefone više nego laptopove/komputere.

Konačno, sve usluge moraju biti predstavljene na jednom mjestu da bi se građani lakše upoznali s njima i da bi ih mogli efikasnije koristiti.

Kad je u pitanju komuniciranje informacija o korišćenju digitalnih usluga, istaknuto je da se informisanje ne bazira na korisničkim potrebama, već na jednosmjernoj komunikaciji. Zato je neophodno unaprijediti opis načina korišćenja digitalnih usluga i koji su sve koraci neophodni da bi se određena e-usluga iskoristila. Pored toga, istaknut je veoma komplikovan proces korišćenja određenih digitalnih usluga, zato što je za iste neophodno dobiti e-sertifikat i koristiti određene usluge Pošte, za koje takođe treba vremena, a u nekim poslovnica je čak i te sertifikate teško dobiti. Skup ovih elemenata često obeshrabruje građane da koriste e-usluge.

**Uvezivanje usluga** je od velikog značaja, a konsultacije su ukazale na to da postoji veliki potencijal među digitalizovanim uslugama da se uvežu i građanima olakšaju korišćenje istih. Neophodno je uraditi analizu usluga koje je potrebno uvezati, kako bi te usluge dalje mogle biti procesuirane u okviru potencijalno sličnih paketa. Jedan od primjera ilustrovanih tokom konsultacija je sljedeći: „Neophodno je privući studente s inostranih univerziteta da se vrate u matičnu zemlju, a jedan od načina je tako što bi se podnošenje zahtjeva za nostrifikovanje diplome moglo digitalizovati, a zatim povezati s elektronskim sistemom Uprave za kadrove i Zavodom za zapošljavanje, kako bi se dobile neophodne šifre i studenti se mogli prijaviti na Biro. Tako bi se ujedno i ažurirano pratili trendovi i trenutna situacija u vezi sa zaposlenošću mladog kadra.“

Uvezivanjem digitalnih usluga, po uzoru na Estonsku Evendriser metodologiju, omogućilo bi se, na primjer, roditeljima da registruju dijete nakon rođenja online, a s druge strane, jedan digitalni sistem bi onda dijete pratio tokom života: od sistema stipendiranja (pa npr. srednjoškolci nakon završene škole i na osnovu prosjeka znaju hoće li dobiti stipendiju za nastavak školovanja, a nakon završenog fakulteta im automatski prestaje finansiranje) do sistema prijave za zdravstveno osiguranje.

Tokom konsultacija je naročito istaknut **značaj zaštite ličnih podataka** i percepcije da sajtovi nisu bezbjedni. Kad je u pitanju zaštita podataka ličnosti, fokus je stavljen na razvoj politika u skladu sa zakonom i na njihovu punu primjenu. Prilikom korišćenja digitalnih usluga istaknuto je da je važno osigurati ko ima pristup podacima ličnosti, jer bi pretragom JMBG, neovlašćena lica mogla dobiti uvid u sve značajne informacije o nekoj osobi.

## PRISTUPAČNOST USLUGA

**Pristupačnost usluga za ranjive kategorije** od velikog je značaja. Često se ne poštuju standardi propisani Pravilnicima, ne koristi se znakovni jezik, a problem su i procedure koje su rigidne, pa na primjer, da bi osobe s invaliditetom dobile jednu uslugu, moraju posjetiti po sedam institucija, a institucije zahtijevaju od osoba da same prikupe podatke, jer ih ne prikupljaju proaktivno. Razvoj pružanja tradicionalnih usluga takođe treba da bude obezbijeđen svim građanima podjednako, i treba voditi računa da se način pružanja usluga unapređuje jednako u manjim opštinama, koliko i u većim.

Vrlo je važno da se elektronske usluge kreiraju **u skladu s potrebama osoba s invaliditetom**. Dešava se i da organi objavljuju dokumenta koja su samo skenirana, kompjuter ih vidi kao slike, pa ih ljudi s oštećenim vidom ne mogu pročitati. Treba izraditi izvještaj javnih usluga i njihove pristupačnosti, a potrebne su i posebne usluge koje su namijenjene konkretno osobama s invaliditetom.

Pored osoba s invaliditetom, važno je **da usluge budu dostupne i na albanskom i romskom jeziku**, za pripadnike tih naroda. Takođe, tokom konsultacija istaknuta je važnost uvođenja rodne perspektive u

dizajniranju usluga. Pored toga, digitalizacija usluga pruža mogućnost da se kvalitetne usluge pružaju svim građanima Crne Gore podjednako, bez obzira na geografsku razvijenost i opštinu u kojoj žive. Takođe, **za usluge koje nijesu digitalizovane, neophodno je pružiti makar osnovne informacije o njima na sajtovima nadležnih institucija, pored istaknutosti informacija u prostorijama gdje se usluga pruža** (iako je i to često problem). To se najprije odnosi na **neophodnu dokumentaciju i instrukcije za plaćanje**. Na jednoj od konsultativnih sesija, rečeno je „Nijesam mogao da pronađem žiro račun online, već sam morao da idem do kancelarija CRPS, pa onda nazad do banke, pa tek onda sam mogao da dobijem taj dokument.“ Na sajtovima je takođe neophodno jasno iskomunicirati informacije. **Na primjer, Poreska uprava ima tri različite zgrade i adrese u Podgorici, bez objašnjenja gdje se koja usluga obavlja – za građane je to zbunjujuće.**

## UČEŠĆE GRAĐANA U KREIRANJU, EVALUACIJI I UNAPREĐENJU USLUGA

U fokusu svih usluga treba da budu građani. Građanima bi trebalo omogućiti da učestvuju u kreiranju usluga i načinima pružanja usluga, tako što će imati priliku da iznesu svoje prijedloge, a javna uprava mora sagledati što se sve može uraditi u tom pogledu. U Portugalu na primjer, *postoji simplex sistem*—građani mogu predložiti elektronsku uslugu koju žele, nakon čega ostali građani za istu glasaju. Kad usluga dobije neophodan broj glasova, ideju procesuiraju nadležne institucije.

Konsultacije su pokazale da kad je u pitanju način pružanja usluga, stepen zadovoljstva, odnosno preporuke građana za konkretne usluge i za način pružanja usluga, trebalo bi da budu smjernice za njihov razvoj. Tako, na primjer, izvještaji organa javne uprave o zadovoljstvu građana određenim uslugama treba da budu korišćeni kao smjernice za dalji razvoj usluga. U tom smislu, administracija mora biti proaktivna. Konsultacije su ukazale na to da se kvalitet pružanja usluga u javnoj upravi ne može generalno ocijeniti, zato što to najviše zavisi od organa zaduženog za pružanje istih. Zato je veoma važno da postoje analize kvaliteta pružanja određenih javnih usluga, s pregledom organa koji ih pružaju da bi bilo lakše uočiti izazove i iznaći rješenja.

Konsultacije su ukazale na neophodnost da se usluge koje se pružaju na tradicionalan način pospeše, ali i na potrebu za većom i boljom digitalizacijom tih usluga. Iako digitalizacija ima mnogo prednosti, na što je ukazala i pandemija koronavirusa, i dalje postoji veliki broj građana koji koriste usluge na tradicionalan način. Zato je generalni zaključak konsultacija da se procesi unapređivanja tradicionalnih i online usluga moraju odvijati komplementarno i istovremeno. Svakako, konsultacije su pokazale da bi većina informatički pismenih korisnika željela da koristi digitalne usluge, jer: „Vrlo rado bih sve to radio iz svoja četiri zida, da ne moram da pitam kolegu iz pravne službe i slično.“

Kad je u pitanju pružanje povratne informacije na pružene usluge, konsultacije su ukazale na to da u rijetkim situacijama građani imaju mogućnost da iskažu svoje zadovoljstvo/nezadovoljstvo o pruženim uslugama i ocijene zadovoljstvo pruženom uslugom, na modernizovan način. Ali čak i kad imaju takvu mogućnost, to je obično putem nekih formulara koji traže dosta ličnih informacija, iako su upitnici „anonimni“. Takođe, upitnici oduzimaju dosta vremena, a trebali bi biti pristupačniji i koncizniji da bi korisnici usluga zaista dali povratne informacije. Čak i onda kad ostave komentare, konsultacije su ukazale na to da su građani uglavnom razočarani, jer nikad ne dobiju odgovor na svoje komentare (ukoliko su ostavili kontakt podatke), ne vide neki javni izvještaj ili riješen problem naredni put kad koriste istu uslugu.

Nadalje, kad je u pitanju žalba na određene usluge, sistem treba uskladiti potrebama građana.

Nerijetko, za one koji nijesu informisani koje sve instrumente mogu koristiti da ostvare svoja prava, dešava se i sljedeće: „Aplicirala sam za stipendiju i državni organ je sve podatke pogrešno unio. Kad sam ih zvala da im to kažem, samo su mi rekli da je rok za žalbe prošao i da ne primaju nikakve napomene. To nije bila moja greška.“

U vezi s digitalnim uslugama i otklanjanjem kvarova/bagova, tokom konsultacija je istaknuto da, na primjer, kad određene digitalne usluge ne funkcionišu, pa onda građani odu lično da predaju neki zahtjev, službenici budu jako neljubazni. Pritom, ni nakon prijavljenih smetnji, one ne budu ispravljene, jer često izostaje *follow-up* vezan za povratnu informaciju građana o lošem iskustvu pri korišćenju usluge. Takođe, iskazana je percepcija da se usluge samo jednom kreiraju, i više uopšte ne ažuriraju, ne prate i ne unapređuju.

## **BRZINA PRUŽANJA USLUGA**

Kad je u pitanju vremenski period pružanja usluga, važna je dužina procesuiranja zahtjeva. Tokom konsultacija iznijet je broj primjera u kojima građani nijesu dobili usluge u zakonski određenim rokovima, čak ni mjesecima nakon toga. U nekim drugim slučajevima, kad su u pitanju neke usluge koje bi relativno brzo mogle biti realizovane (npr. knjiženje obrazaca), za njih je takođe potrebno duže čekati nego što je to očekivano. U tom smislu, građani su ukazali na to da je neophodno pratiti brzinu procesuiranja zahtjeva, kao i na informisanost o samom procesu, odnosno u kojoj fazi se nalazi određeni predmet/zahtjev. Pored toga, konsultacije su istakle i važnost usklađivanja cijena usluga i oslobađanje od dodatnih administrativnih taksi.

## **CRNOGORSKI GRAĐANI I GRAĐANKE U INOSTRANSTVU**

Pored javne uprave u Crnoj Gori, konsultacije su ukazale i na činjenicu da diplomatsko-konzularna predstavništva Crne Gore pružaju usluge crnogorskim građanima širom svijeta. Tu je napomenuto da predstavništva nemaju svoje veb stranice, a instrukcije o načinu korišćenja usluga je otežano dobiti. Konačno, proces pružanja usluga preko DKP je neophodno ubrzati, jer je nekad „lakše otputovati nazad do Crne Gore i dobiti određeni dokument, nego to uraditi preko naše ambasade.“

U nastavku je dat pregled nekoliko citata koji ilustruju pomenute izazove i prijedloge.

„Koliko je izvodljivo da se popuni aplikaciona forma online i da vam stigne neka informacija 'toga dana dođite tu i tu' i da su svi rasterećeniji (u vezi s digitalnom platformom). Potrebno je optimizovati proces.“

„Obrazac koji pošaljem preko portala bi trebalo da se proknjiži za par minuta, ja dobijem odgovor tek sutra da je proknjižen.“

„Pandemija je pokazala koliko je važno da pružamo online usluge, a da se ne gubi na kvalitetu i sigurnosti.“

„Nemam pristup kako bih to mogla elektronski da uradim. Kad se žalim i pozovem Opštinu, onda mi kažu 'ponesite lično'. A onda kad pođem lično, naiđem na neljubaznost radnica koje rade na šalteru i pitaju me 'Zašto ste ovo donijeli, mogli ste preko sajta'.“

„Jednom prilikom sam zaboravila šifru (misleći na portal: e-uprava.me) i trebalo im je mjesec i po



dana da mi odgovore na zahtjev za promjenu. Kad sam zvala tehničku podršku, rekli su mi 'Kako si to mogla da zaboraviš, imaš li mozga'."

„E-usluge i digitalizacija me zanimaju, ali ne bih da iščeznu šalteri, možda zato što imam naviku. Šalterski radnici mogli bi da budu edukovani o poslu kojim se bave, da makar ono sa sajtova nauče napamet. Dobijem ja papir, ali na tom papiru fali obično jedna stvar zbog koje morate da obigrate cijelu instituciju. Meni je lakše da prošetam jer mi je sve blizu. Ako je u pitanju šalter, zašto je problem da se stavi na šalteru papir s potrebnom dokumentacijom i odštampanim formularima, da ne moramo da molimo radnike/radnice da nam nešto učine, jer ih molimo da rade svoj posao.“

„Možda nijesam ja uspio da pronađem, ali ukoliko je nema, bilo bi poželjno da postoji online varijanta podnošenja zahtjeva ili makar upita o stanju (ne samo provjera i izvlačenja lista nepokretnosti, već i komuniciranje direktno s institucijom u vezi s provjerom kad dođe do ovakvih situacija). Takođe, koliko sam ih ja shvatio, postoje duge procedure koje odlažu provjeru predmeta, pa se čeka jedno rješenje 7–12 dana, pa bi i u vezi s tim možda moglo nešto da se pogleda.“

„Katastar! Nedovoljno naglašeno. Mjesec i po dana, doduše u kovid 19 uslovima, pokušavali smo da obrišemo hipoteku na naslijeđeni stan koja je upisana greškom (spor između fonda PIO i države oko nekih poreskih 'zezalica'). Tom logikom smo naslijedili stan koji ima zabranu otuđivanja zbog tereta (što opet ide u prilog tome da je došlo do greške). Kad smo planirali da ga prodamo, jelte, imali smo teret zabilježen. Konačno, nakon mjesec i po, kad smo prošli čitavu gungulu 'kolega iz pravne danas nije tu, dođite sutra' ili 'ostavite Vi meni taj papir pa ću ja pogledati' pa trčkanje banka–katastar–banka, završili smo izbris te hipoteke. Ne ulazim u procedure koje oni u katastru interno moraju da prođu, niti u to koliko moraju da komuniciraju između 'aktera' tog spora (koji opet nije obuhvatao i naš stan), samo želim da istaknem da je ovo moglo da se desi nekom manje strpljivom (bilo zbog kratkih živaca, bilo iz nužde). Koristili smo sajt eKatastar da provjerimo stanje. Kasnili su s brisanjem tereta.“

„Što se tiče tog fdbeka, ja to popunjavam, ali nikad ne dobijem odgovor.“

„Konkretno u našoj opštini postoji mogućnost da se ocijeni kvalitet određene usluge... Postoji tablet i aplikacija, koja je pokrenuta i sve, ali kad krenete da klikćete – tamo traže mnogo informacija, a piše da je anonimno.“

„Nekako se osjećam sigurnije ako odem direktno i dostavim dokumenta.“

„Imam nesigurnost da li će neko online nešto da vidi i poslije koliko vremena će da odgovori. Valjalo bi da funkcionise i jedno i drugo, online i offline – šalteri.“

„Dobra administracija nije samo digitalizovana, pa je neophodno fokusirati se i na direktan rad s korisnicima putem tradicionalnih načina.“

„Nijesam zadovoljna kako institucije funkcionišu: ne postoji srdačnost radnika i zaposleni nemaju razumijevanje. **Obrasci Poreske uprave nijesu prilagođeni da ih ja kao fizioterapeut popunjavam.** Prvi peh: pri izdavanju rješenja bila je greška u upisivanju naziva firme, pa sam pisala molbe/zahtjeve da isprave grešku, onda svakodnevna odlaganja. Moraš da budeš uporan i pomalo nekulturan, a kad postaneš agresivan dobiješ što teba – to je stresno. U CRPS ljudi nijesu bili razumni, nijesam imala datum kad će se rješenje donijeti, a i velika je ležernost. Sve negativna emocija. Kad sam došla u

Poresku upravu da prijavim radnika, radnica je bila negativna i neraspoložena. Kopirala sam obrazac i popunila samo ono u što sam 100% bila sigurna. Pritom **Poreska uprava nema isprintane obrasce, već ako nešto pogriješiš, moraš u kopirnicu da sam printaš i onda izgubiš red.** Radnica nije htjela da pomogne oko popunjavanja sekcija koje nijesam znala kako da popunim, već mi je rekla da moram da znam što hoću i što tražim i onda je, zbog neljubaznosti, tražila da me primi druga osoba. Poslije nekoliko dana pošla sam da podignem rješenje da je lice zapošljeno, ali nijesu mogli da mi ga izdaju. **Tražila sam bilo kakav papir s pečatom i informacijom, samo da imam zbog inspekcije, ali oni nijesu imali papira za štampač.** Na kraju, uz moju upornost, odštampali su dva papira i dali mi ih vrlo drsko. Sve zavisi od raspoloženja šalterskog radnika. Mora s tim ljudima da se više radi, jer se oni bave uslužnom djelatnošću. **Tu su radi klijenta, ali ti ljudi to ne shvataju.** Upućuju na različite adrese. Institucije su razdijeljene u različite djelove grada i ja kao građanka bila sam iznenađena koji je prostor izabran za CRPS. Sve su ovo dobronamjerne kritike.“

„Prosto se ponašaju kao da smo mi tu za njih, a ne oni tu za nas. Oni ne shvataju da primaju platu zato što mi nešto radimo i nama nešto treba, nego se ponašaju kao oni su tu, oni su na nekom državnom poslu, niko ne može da im priđe, a kamoli da ih neko neštopita.“

„Imamo situacije da ljudi bukvalno, ovako narodski rečeno, ušednu u te stolice i tu su do kraja svoga radnoga vijeka, pa što bude biće. Ko dobije odobrenje, podnesak, dobiće, ko ne dobije... njemu je svejedno.“

„Službenici često ne znaju kako da primjenjuju zakon.“

„Trebalo da postoji mehanizam da građani mogu da dostavljaju prijedloge/ideje i da dobijaju odgovore na to (online).“

„Informacije od službenika koji rade s građanima predstavlja bitan segment korisničkih opažanja, jer u svakodnevnom radu s građanima oni imaju dobru predstavu o tome što je građanima važno i što bi trebalo promijeniti. U tom smislu, periodično održavanje sastanaka, svakodnevna elektronska ili usmena komunikacija i na taj dobijanje povratne informacije o potrebama građana, kao i zadovoljstvu službenika je značajan izvor koji se koristi kao vid istraživanja zadovoljstva korisnika usluga. Jedan od načina mjerenja zadovoljstva korisnika usluga je testiranje upotrebljivosti portala koji su dostupni našim građanima za ostvarivanje prava na pristup određenim uslugama na elektronski podržan način (izdavanje uvjerenja o prebivalištu, uvjerenja o državljanstvu, izvoda iz registra rođenih, promjena adrese). To je sredstvo kojim mjerimo koliko dobro građani mogu koristiti ovaj sistem za svrhu za koju je namijenjen. Na taj način pribavljamo korisne informacije o vjerovatnim reakcijama korisnika na uslugu i praktične ideje za unapređenje usluge, jer statistički pokazatelji upućuju na to da su se ove internetske stranice pokazale kao korisne, posebno u situacijama vanrednih okolnosti (primjer: povećan broj korisnika ove usluge u vrijeme pandemije koronavirusa).“

„Što se organizacije državnog sektora tiče, smatram da nije loša sama struktura koliko je loše što su institucije neefikasne. Vratću se na tren na 'kolegu iz pravne službe' koji nikad nije tu, ili kolegincu 'koja ne umije nešto da odštampa'.“

## Tabelarni prikaz najvažnijih izazova i rješenja

Izazovi	Srednjoročna rješenja/Aktivnosti
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Servisi nijesu uvezani i informacije se ne pribavljaju po službenoj dužnosti. Mali broj sveobuhvatnih servisa.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Uvezati sisteme, baze i informacije koje se pribavljaju po službenoj dužnosti.</li><li>■ Implementirati sistem upravljanja dokumentima.</li><li>■ Sprovesti analizu digitalnih usluga koje se mogu povezati (npr. nostrifikacija diploma– dobijanje šifre zanimanja– prijavljivanje na Zavod).</li><li>■ Pored online uvezivanja, uvezati i offline servise (npr. jedinstveni šalter za registrovanje biznisa).</li><li>■ Napraviti analizu trenutno dostupnih (online) servisa, identifikovati izazove i otkloniti iste.</li><li>■ Obezbijediti integrisani elektronski sistem na nivou cijele državne uprave koji pruža usluge na bazi potreba građana.</li><li>■ Neophodno je izraditi uvezani sistem upravljanja dokumentima.</li><li>■ Uvesti mogućnost da se elektronski izdata dokumenta mogu automatski prosljeđivati drugim institucijama i tijelima.</li><li>■ Sisteme je neophodno dopuniti geografskim informacionim sistemima.</li><li>■ Korisničku podršku takođe je potrebno uvesti (npr. kroz chatbots, kao i 24/7 podršku uživo).</li><li>■ Obezbijediti mogućnost da se pregleda u kojoj se fazi nalazi određeni zahtjev.</li><li>■ Osigurati kontinuirani trening za zaposlene koji upravljaju ovim uslugama.</li></ul>

■ Nizak kvalitet usluga i način komunikacije javnih službenika/ službenica s građanima/ građankama.

- Unaprijediti način komunikacije s građanima, s fokusom na prelazak s jednosmjernu na dvosmjernu komunikaciju.
- Ojačati svijest državnih službenika o tome da služe građanima.
- Fokus reforme usluga treba staviti na pružanje efikasnijih usluga, a njihov razvoj treba da se događa u odnosu na potrebe i inpute građana.
- Uključiti građane u kreiranje servisa.
- Unaprijediti fizičke uslove pružanja tradicionalnih usluga (radno vrijeme, čekaonice, istaknutost informacija, oprema, brojevi/tiketi, dostupnost formulara, način uplate cijene pruženih usluga itd.)
- Unaprijediti korisnički interfejs trenutno dostupnih portala, na osnovu korisničkog iskustva.
- Pripremiti digitalne aplikacije (desktop i mobilne verzije) u konsultaciji s građanima/građankama.
- Obezbijediti mogućnost za informisanje o stanju u vezi sa zahtjevom elektronske usluge.
- Sajtove i interfejs neophodno je modernizovati.
- Fokus je takođe potrebno staviti i na mobilne verzije sajtova i mobilne aplikacije, jer građani više koriste telefone nego računare.
- Neophodno je napraviti jedan sajt, na kojem će se naći sve digitalne usluge u Crnoj Gori.
- Komunikacija mora biti dvosmjerna i usmjerena na građane/građanke.
- Važno je osigurati da se pružanje ličnih podataka vrši samo jednom da bi se skratilo vrijeme popunjavanja online obrazaca.
- Neophodno je obezbijediti online plaćanje za korišćenje svih usluga.

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Neadekvatno mjerenje stepena zadovoljstva uslugama od strane građana i privrede (nepostojanje servisa ili komplikovani upitnici ili nijesu anonimni).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uspostaviti načine mjerenja reakcije građana na pružene usluge (na anoniman, jednostavan i user-friendly način).</li> <li>■ Pripremiti brze, jednostavne i anonimne evaluacione upitnike (ne)zadovoljstva korišćenja usluga (digitalnih i tradicionalnih).</li> <li>■ Napraviti sistem komentara i odgovora na portalima.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nepostojanje <i>follow upa</i> na „izmjereno“ (ne)zadovoljstvo građana/građanki.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Napraviti periodične izvještaje na nivou svih organa o kvalitetu pruženih usluga i zadovoljstvu građana.</li> <li>■ Uspostaviti sistem praćenja pristiglih komentara u okviru prethodno pomenutih evaluacionih upitnika, kao i sistem odgovora na iste, i učiniti ih javnim.</li> <li>■ Neophodno je uvesti komentare ispod svih usluga –tako će svi moći da vide komentare, izazove i rješenja, kako su drugi riješili probleme.</li> <li>■ Potrebno je uvesti i formulare za ocjenu zadovoljstva pruženom uslugom.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mali broj građana/građanki koristi digitalne servise, što povlači pitanja: jesu li servisi važni za građane, jesu li pristupačni i <i>userfriendly</i>– „servisi bez građana“.</li> <li>■ Nepovjerenje građana/građanki u digitalne servise/usluge.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sprovesti informativne kampanje.</li> <li>■ Dodatno promovisati pojedinačne (digitalne) servise javne uprave.</li> <li>■ Uspostaviti efikasnu tehničku podršku prilikom korišćenja digitalnih servisa.</li> <li>■ Unaprijediti sigurnost online platformi.</li> <li>■ Neophodno je izraditi/osigurati zaštitu podataka ličnosti, u skladu sa Zakonom.</li> <li>■ Važno je osigurati stabilnost platformi koje se koriste.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Izražena zabrinutost o zaštiti ličnih podataka (naročito pri korišćenju digitalnih usluga).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Izraditi politike zaštite podataka ličnosti i osigurati njihovo sprovođenje u svim organima.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nepotrebno zahtijevanje dodatnih ličnih informacija za korišćenje digitalnih servisa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Osigurati da se informacije daju samo jednom.</li> </ul>
<p>Komplikovana uvezanost korišćenja servisa i poštanskih usluga, kao i njihovo neadekvatno komuniciranje, uključujući i mogućnost korišćenja e-ličnih karti.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nepristupačnost servisa, fizičkih i digitalnih, osobama s invaliditetom i drugim manjinskim grupama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Unaprijediti pristupačnost servisima ranjivim kategorijama (kad su u pitanju digitalni za OSI –implementirati postojeće smjernice).</li> <li>■ Objavljivati dokumenta u elektronskom formatu, ali ne skenirano kao fotografije zbog pristupačnosti OSI.</li> <li>■ Obezbijediti jednostavnije korišćenje servisa za ranjive grupe, naročito OSI (npr. za korišćenje određenih usluga potrebno je pribaviti šest dokumenata iz šest institucija).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Servisi javne uprave, koje diplomatsko-konzularna predstavništva (DKP) pružaju, nijesu jasno iskomunicirani.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Izraditi veb sajtove DKP i obezbijediti veću transparentnost informacija o uslugama koje pružaju (kao i vrijeme procesuiranja zahtjeva).</li> </ul>

Među brojnim izazovima koji tretiraju oblast profesionalizacije javne uprave, koji su i nezadovoljstva zaposlenih, izdvajaju se nepotizam, razlike u odgovornosti i primanjima među zaposlenima kao i neadekvatna podjela rada. Da bi javna uprava zaista postala profesionalna, službi ljudskih resursa je potrebno omogućiti suštinsko djelovanje kako bi se omogućilo da u javnoj upravi zaista rade najbolji kadrovi čiji se rad uvažava, prati i nagrađuje. Polaznici fokus grupa predložili su nekoliko izmjena zakona i podzakonskih akata koji tretiraju ovu oblast, kao i interesantne i lako sprovodljive prijedloge za jačanje sveukupnog kvaliteta kadrova koji rade u javnoj upravi.

Pojedini polaznici fokus grupa smatraju da je administracija prevelikai predlažu njenu racionalizaciju. Posebno su zanimljivi komentari mladih ljudi koji smatraju da su neiskorišćeni potencijal društva, te da nijesu imali priliku da se dokažu u radu – navode da je mladima vrlo teško dobiti priliku za rad u javnoj upravi, pa čak i onima koji su obrazovani baš za poslove javne uprave.

„Javna uprava bi trebalo da prepozna koji su to studijski programi koji se nude u CG i pomogne studentima da nađu poslove u svojoj struci. „Treba dati priliku mladom kadru; kroz studije da student počne volontirati, da dobije praksu, kako bi povećao šanse za zaposlenje.“

Značajan doprinos diskusiji dali su predstavnici organizacija civilnog društva (OCD) koji se bave problematikom lica s invaliditetom a koji su zahtijevali da se strategijom predvide kvote u javnoj upravi za lica s invaliditetom.

Puna profesionalizacija biće poseban izazov za javnu upravu. U diskusijama se otvorila tema planiranja kadrova kao i njihovog napredovanja, koji su ocijenjeni kao neadekvatni. Konstatovana je i diskriminacija između zaposlenih u javnoj upravi i agencija, imajući u vidu ogromne razlike u zaradama.

Preporuka za unapređenje stanja u oblasti profesionalizacije bile su jasne: promocija cjeloživotnog učenja, adekvatno praćenje rada i učinka, pravilno normiranje rada, eliminisanje dostavljanja nepotrebne dokumentacije prilikom apliciranja za posao u javnoj upravi, jačanje službe ljudskih resursa u javnoj upravi, uvođenje jedinstvenog softverskog rješenja za sve lokalne samouprave koje su povezane sa centralnom kadrovskom evidencijom, jačanje kompetentnosti kadra, izmjena obrasca za ocjenjivanje, borba protiv nepotizma, prilagođavanje obuka Uprave za kadrove potrebama službenika, inoviranje stručnog kurikuluma u Upravi za kadrove.

Na konsultacijama se takođe razgovaralo o izmjenama zakonske regulative koja se odnosi na izmjene pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, za koje je navedeno da su previše formalni bez definisanja ključnih kompetencija za određeno radno mjesto. Predstavnici lokalne samouprave su naglasili da su godinama unazad dostavljali prijedloge za unapređenje zakonskih rješenja na lokalnom nivou preko Zajednice opština Crne Gore, i da se nadaju da će njihove sugestije biti uzete u obzir.

Kao primjer dobre prakse pomenut je način rada UNDP u vezi spraćenjem učinka zaposlenih, kroz postavljanje ciljeva i indikatora učinka kao i polugodišnje i godišnje evaluacije.

U nastavku slijede citati učesnika/učesnica fokus grupa, koji ilustruju navedene zaključke i preporuke.

„Potrebno je promovisati klasičan princip po kojem rade uspješne kompanije, ako službenik ne radi profesionalno, a postoji dostupna zamjena, onda je iskoristiti, da ljudi ne zadržavaju iste pozicije duži period. Potrebna je reforma, modernizacija...da dođemo do nove javne uprave koja je na usluzi građanima.“

„Ima previše radnika koji nemaju bitne funkcije. Neracionalno se troše resursi na zapošljavanje viška radne snage u pojedinim institucijama.“

„Treba reformisati državni sistem tako da službenici cijene svoj posao i putem fidbeka zaposlenima ukazati na to što rade ili ne rade dobro.“

„Sklonila bih neke ljude s pozicija, jer nijesu obučeni, nemaju emotivnu nit koja treba da ih poveže s građanima; trebaju uvažavati tuđe mišljenje, a to trenutno nije situacija.“ „Fokus treba biti na delegiranju odgovornosti. Stoga, treba ostvariti upravljačku odgovornost srednjeg menadžmenta; to je neispunjen indikator iz prethodnog perioda.“

„Naći model da se kroz ovu strategiju osigura da svi organi u svom planu kadrovskih rješenja uključuje kvote koje su propisane zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji lica s invaliditetom.“

„Optimizacija i reforma ne smiju se negativno odraziti na osobe s invaliditetom. Kvota za zaposlenje se ne ispunjava. Na lokalnom nivou osobe budu nezakonito zaposlene, pa primaju otkaze kad inspekcija utvrdi nepravilnosti. Jedna od mjera bi mogla biti edukacija svih državnih službenika o ljudskim pravima osoba s invaliditetom.“

„Imamo situacije da ljudi bukvalno, ovako narodski rečeno, ušednu u te stolice i tu su do kraja svoga radnoga vijeka, pa što bude biće. Ko dobije odobrenje, podnesak, dobiće, ko ne dobije... njemu je svejedno.“

„Ima previše zaposlenih. Vjerujete mi da tamo rade ljudi koji nemaju gdje da sjednu, koji nemaju svoj sto, nemaju svoj računar, i onda se izmišlja posao za njih: 'E ja ću da nosim papire', što takođe ne rade.“

„Ja mislim da ti ljudi treba da se sklone. Čak je bolje i da se pošalju u penziju, što će da nas košta, ali ćemo makar dobiti javnu upravu koja nam je potrebna, koja je funkcionalna i koja će biti javna uprava za sve nas.“

„Svi problemi se svode na profesionalne pojedince u javnoj upravi i njihovoj edukaciji. Planiranje i angažovanje kadrova mora biti jedan potcilj, dok drugi treba da bude evaluacija znanja i vještina, kao i njihovo unapređenje. U državnoj upravi nema mjesta ugovorima o djelu. Principi javne uprave uslovljeni su zaštićenom pozicijom iz razloga što državni službenik mora biti profesionalan, nepristrasan, u službi svih građana. Ne možemo praviti dugoročna rješenja, ako ne obezbijedimo da kadrovi budu nezavisni i kompetentni. Fokus treba da bude na edukaciji, ne samo kadrova, već i građana. Potrebno je informisati građane o dostupnim javnim uslugama i edukovati ih o načinima njihovog korišćenja.“



„Nužno raditi na jačanju povjerenja u institucije, kao što je Uprava za kadrove. Otvoren je proces depolitizacije javne uprave. Mora profunkcionirati merit based sistem, onda će odaziv za zaposlenje u javnoj upravi biti mnogo veći. Centralnu kadrovsku evidenciju povezati s evidencijom Ministarstva finansija, kako bismo znali tačan broj zaposlenih u upravi. Kvalitet kadrovskih planova je na niskom nivou, nije vezan za ostala planska dokumenta. Funkcionalna analiza je neophodna da bi se vidjelo koliko zaposlenih nam je potrebno u upravi.“

„Sve se svodi na sistem nagrađivanja i sankcionisanja. Disciplinski mehanizmi mogu riješiti naše probleme s reformom javne uprave.“

„Trebaju uzeti podatke o tome kako su na kraju godine ocjenjivani službenici. Svi imaju najbolje ocjene. Po internim procjenama imamo idealne kadrove. Ali u praksi je stanje potpuno drugačije.“

„Tiha, prikrivena diskriminacija postoji između službenika u agenciji i upravi. Agencije i javna tijela imaju iste funkcije, a neproporcionalno nejednake plate. Agencije pružaju bolje uslove rada, a zahtijevaju manji obim posla.“

„Ako se žele ojačati kapaciteti, onda je problematičan dio uslova u zakonu. Izmjena Zakona o visokom obrazovanju 7.1 nivo više ne postoji; pri tome zaustavljamo zapošljavanje kadrova koji imaju veći stepen obrazovanja. Ne mogu menadžeri, ljekari, tehničari pripremati zakone, kao što je sada slučaj. Najsloženiji posao uprave je nadzor a nedostatak u ovom pogledu je poznavanje upravnog procesa i Zakona o inspekcijskom nadzoru. Stoga, kadrovi trebaju biti na prvom mjestu.“

„Poslije 23 godine staža imam dovoljno iskustva da kažem svoje mišljenje. Obuka, konstantna obuka i ulaganje u administrativne kapacitete. Promocija cjeloživotnog učenja i morate da ulažete stalno u sebe i svoje znanje i obrazovanje – nebitno je kod koga radite. Ovo posebno jer smo u procesu pridruživanja EU i to je proces koji je bio u fokusu mog i praktičnog i teorijskog rada. Praćenje rada i učinka je potrebno i potrebno je jasno definisati što je u nadležnosti službenika, a što nije. Recimo, primjer, možete dvije godine da radite na nekom zakonu i da on ne bude usvojen. Neko može da te pita: 'Što si radio dvije godine', a to ne zavisi od vas. Ovo je neophodno kako bi se stvarno utvrdilo čija je odgovornost ako se nešto jeste ili nije postiglo.“

„Neke stvari su već normirane pa možemo nadograditi. Recimo, do kraja januara mora da se ima program rada Vlade za tekuću godinu (idealno bi bilo do kraja decembra tekuće za narednu godinu). Onda postoje rokovi i za program rada ministarstava. Onda se nakon toga definišu radni zadaci za sve službenike, pa se to prati i onda ciljevi mogu da se revidiraju, primjera radi, kad se više ne radi na nekom zakonu. Uredbe i pravilnici se lako mijenjaju – u teoriji.“

„Zapošljavanje preko Uprave za kadrove podrazumijeva 20 dana sakupljanje dokumentacije da biste se prijavili na oglas. Bolja praksa je da ide sve online. Tek ako budete izabrani donosite sve to, a kod nas se sve unaprijed donosi i ljudi se izlažu trošku. Proces prijavljivanja za slobodna radna mjesta da je online i da se prvo priloži skenirana dokumentacija, a kasnije originalna ako budete odabrani. Ljudi koji idu u penziju – kad krene da ide u penziju, ustanovi tek tada da mu nije upisan staž. Da, recimo, postoji da možete sa JMBG da provjerite da li vam je regularno upisan staž i plaćene sve obaveze od strane poslodavaca.“

„Već godinama koriste elektronski sistem; problem je što je na nacionalnom nivou potrebno bolje organizaciono da se pripremi elektronski sistem; digitalizaciji svakako treba težiti, bez obzira na

epidemiju; u tom pravcu bi MJU trebalo pružiti punu podršku finansijama i softverskim rješenjima; centralna kadrovska evidencija još uvijek nije uspostavljena; dostavljanje dokumenata elektronskim putem, elektronsko plaćanje, to je potrebno za dalje razvijanje; kompetentnost osoblja u pogledu informatičkih vještina je takođe jedan od polaznih problema.“

„Smatram da treba osnažiti rad službe za razvoj ljudskih resursa, koja bi se zaista bavila razvojem ljudskih resursa i unapređenjem kompetencija zaposlenih. Redovna edukacija i saradnja, bolja komunikacija između službi znatno bi uticala na unapređenje usluga prema strankama.“

„Postoji nesklad u primanjima, koji ne korespondira s kvalifikacijama.“

„Mislim da je potrebno propisati jasna i sveobuhvatna interna pravila i procedure za sve procese u lokalnoj upravi u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.“

„Imamo zakone, odluke i propise, ali ih treba primjenjivati. Postoje planovi rada, ali ubuduće planiranje mora biti ostvarljivo, da se zaista realizuju stvari u vremenskom okviru koji je postavljen. Potrebne su ankete o povjerenju i zadovoljstvu građana javnim uslugama, ali to treba i održavati. Treba omogućiti cjelovit, na nivou države, jedinstveni sistem elektronskog evidentiranja zadovoljstva građana.“

„Kompetentnost ljudi je ključ. U budućem periodu moramo tražiti kadar koji je u stanju da sve zamišljene reforme sprovede. Država mora podržati lokalne samouprave. Potrebno je jedinstveno softversko rješenje na nacionalnom nivou za sistem javnih usluga. Prezaposlenost je problem koji se nasljeđuje. Potrebno je smisliti bolje programe za osobe kojima se završava radni angažman i time omogućiti mirno i na obostrano zadovoljno mijenjanje kadra koji odgovara novim potrebama digitalizacije.“

„Takođe, vrednovanje službenika koji se usavršavaju, posebno mislim na one koji unapređuju svoj nivo kvalifikacija (magistar, doktor nauka), treba da bude vrednovano. Ogledalo jedne institucije jesu stručni ljudi koji nju čine. Trenutno, nivo kvalifikacija se ne vrednuje posebno. Kao primjer navodim profesore u školama kojima se dodatkom na lični dohodak vrednuju magistarske i doktorske studije. Ako bi taj isti profesor počeo da radi u državnoj upravi, više ne bi imao pravo na taj dodatak.“

„Jedan od problema u organizaciji rada je nauravnoteženost obima posla za različita radna mjesta. Dok su jedni preopterećeni, drugi su relaksirani, a primaju isti lični dohodak.“

„Neusklađenost školskog sistema i fakultetskog obrazovanja s potrebama javne uprave je problem. Stepni i vrsta stečenog znanja nijesu usklađeni s potrebama javne uprave.“

„Sporazum o prestanku radnog odnosa – kad je odluka prestala da važi na državnom nivou, ne važi ni na lokalnom, zato je potrebno neke propise donositi i na lokalnom nivou, kako bi se propisi prilagođavali lokalnim potrebama.“

„Ocjenjivanje službenika – prati se rad, ali upitnici su uopšteni, ne daju prostor da se stvarno ocijeni službenik za ono šta radi. Treba pružiti više parametara za ocjenjivanje.“

„Trebalo bi poraditi na uredbama da se prilagode službenicima. Premještanje službenika iz sektora u sektor, po potrebama u skladu s novonastalim obavezama, trenutno nije moguće. Potrebno je

naći zakonsko rješenje da se omogući veća kolegijalnost i podjela obaveza, jer postoji nesklad u količini rada između sektora, odnosno pojedini ljudski resursi se ne koriste dovoljno, dok se drugi koriste pretjerano; bilo bi korisno pružiti sistem nagrađivanja, bez obzira na oblast djelovanja državnih službenika.“

„Slažem se da Obrazac za ocjenjivanje treba mjenjati. Na primjer, ne postoji ocjena 4, a raspon od 'dobar' do 'ističe se' je ogroman.“

„Ocjena radnog učinka se radi jednom godišnje, a ako bi postojao obrazac na osnovu kojeg bi moglo da se prati periodično, kvartalno i da se vidi napredak i da li je potrebna pomoć.“

„Obrasci za ocjenjivanje su uopšteni, ne daju punu slobodu starješini organa da adekvatno ocijeni sve službenike u njegovom nadzoru. Potrebno je da postoji norma u broju predmeta, vođenju postupaka i sl., kako bi se omogućila bolja evaluacija i potreba za radnom snagom.“

„Mora se dati akcenat na razvoj privrede, kako bi se višak radne snage iz javne uprave preusmjerio, a ne samo otarasio bez plana.“

„Moraju postojati merljivi parametri i standardi ocjenjivanja. Takođe, usaglašavanje kriterijuma ocjenjivanja je neophodno i ne smije zavisiti od ličnog kriterijuma pretpostavljenog. Zašto jedan od kriterijuma ne bi bila ocjena stranaka? Takođe, saradnja s drugim službama, stručno usavršavanje i sl.“

„Kadrovska rješenja su dobra, ali potrebna je primjena u tom dijelu. Potrebno je bolje praćenje realizacije kadrovske planiranja i planiranje u skladu s budžetom. Radna mjesta i napredovanje se više vežu za promjenu u sistematizaciji. Uvijek se izlazilo u susret i zahtjevima za njihovu dodatnu obuku. Potrebno je obezbijediti obuke ne samo za novi kadar, već i za stalno zaposlene koji trebaju unapređivati svoje vještine. Sistematizacija i optimizacija bi onda u velikom dijelu bili održavanje radnog kadra.“

„Programe obuke Uprave za kadrove treba reformisati. Programi trebaju biti u funkciji stvarnih potreba zaposlenih, prilagođeni određenim resorima, moderniji, interesantniji. Zbog toga je motivacija za prisustvo obukama diskutabilna. Nadalje, izbor predavača treba da bude transparentan i motivišući za zaposlene da se prijave.“

„Novi radni kadar kroz program stručnog osposobljavanja treba proći kroz više sektora, kako bi ocijenili gdje se najbolje uklapaju u skladu sa svojim predispozicijama.“

„Ljudski faktor je vrlo bitan. Kad eliminišemo veze i protekcije, možemo doći do kvalitetnog službenika. Da bi službenik napredovao bez takvih veza, potrebno mu je mnogo sreće da bi došao na red. Potrebno je primijetiti službenike, njihov rad i unapređivati u skladu s rezultatima i uspostaviti nove ocjene koje su obuhvatnije, dati više indikatora putem kojih starješina daje ocjenu nečijeg rada. Norma nije dovoljna, potreban je i kvalitet pruženih usluga.“

„Kod privatnika poslije programa osposobljavanja ostaju oni radnici koji su se najbolje pokazali. Taj sistem potrebno je uvesti i u državnoj upravi.“

„Sistem programa obuke nastavnika, koji funkcionišu preko Zavoda za školstvo i Centra za stručno obrazovanje može biti dobar primjer. Slažem se da je ljudski faktor jako važan. Zbog toga služba za

razvoj ljudskih resursa treba da ima suštinsku ulogu. Ne samo vođenje evidencije i registara zaposlenih, o kojima ste govorili, već istinska uloga koju treba ova služba da ima.“

„Problem je što mladi nemaju mnogo opcija za zaposlenje, osim da otvaraju sopstvene biznise. Opštine su trenutno najveći poslodavci. Zapošljavanju pripravnika se pribjegava onda kad i postoji potreba za njihovim angažovanjem. Nije problem samo u tome što nemaju mogućnosti, već i u kulturi i navikama kako zaposlenih, tako i poslodavaca.“

„Meni je važno kod mjerenja učinka da se ne mjeri samo kvantitet već kvalitet (intelektualni rad). Da se ocjenjuje kvalitet nečijeg rada i sposobnost. Jedan od elemenata mobinga je i ako vam šef uzme radne zadatke, isto i ako vas neko zatrpava poslom.“

„Sistem vrijednosti prilikom zapošljavanja je jako važan – kako ulaze u državnu upravu i da li pravi ljudi ulaze u javnu upravu? U ovom segmentu bitan je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i pogotovo opis posla koji je jako štur, a on je centralni element iz kojeg se kasnije definišu ciljevi. Sad imamo samo formalne kriterijume (završio fakultet, zna rad na računaru i engleski) – ovo nije dovoljno da se neko zaposli i treba uvesti sistem na bazi kompetencija – za svako radno mjesto 3–4 ključne kompetencije, pa se ljudi onda testiraju i intervjuišu i postoje kompanije koje pružaju te usluge. Primjer NATO-a koji ima sve ovo vezano za kompetencije.“

„Preporuke za dalje unapređenje zakonskih rješenja u oblasti lokalne samouprave smo dostavljali par puta Zajednici opština Crne Gore na njihov zahtjev i u bitnom smo isticali da je dosadašnja primjena u praksi ukazala na potrebu za daljim unapređenjem pojedinih zakonskih rješenja i da službenički sistem na lokalnom nivou treba urediti bez upućivanja na propise koji se odnose na državne službenike i namještenike, odnosno svesti ga na najmanju moguću mjeru. Kako se jednim propisom teško mogu uređivati dvije različite materije, kao što je to slučaj s ovim Zakonom, i dalje smo mišljenja da je za uređivanje službeničkih odnosa na lokalnom nivou potrebno donijeti poseban zakon kojim bi se ti odnosi regulisali. U Zakonu o lokalnoj samoupravi, u tom dijelu čak pojedine cjeline nijesu označene poglavljima i potpoglavljima, u skladu s tehničkim pravilima za izradu propisa, na način kako je to riješeno u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.“

„Članom 117 stav 1 alineja 1 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da na osnovu izvršne odluke iz člana 116 stav 1 ovog zakona, lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručnom službom, odnosno posebnom službom, donosi: rješenje o zasnivanju radnog odnosa lokalnog službenika, odnosno namještenika, koji prvi put zasniva radni odnos u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi. Kako se u praksi pojavio problem i na državnom i lokalnom nivou, prijedlog Opštine Nikšić je da treba odrediti zakonski rok u kojem je starješina organa obavezan donijeti rješenje o zasnivanju radnog odnosa na osnovu izvršne odluke i dostaviti ga izabranom kandidatu. U članu 58 Zakona o lokalnoj samoupravi mišljenja smo da bi trebalo dodati novi stav u smislu da protiv pojedinačnih akata predsjednika nije dozvoljena žalba, već da je protiv njih moguće voditi upravni spor, s obzirom na to da ovakvu odredbu predviđa Zakon o upravnom postupku za odluke Vlade. U članu 58 Zakona o lokalnoj samoupravi mišljenja smo da bi trebalo dodati novi stav u smislu da protiv pojedinačnih akata predsjednika nije dozvoljena žalba, već da je protiv njih moguće voditi upravni spor, s obzirom na to da ovakvu odredbu predviđa Zakon o upravnom postupku za odluke Vlade.“

Ova sugestija, da se zakonom uredi pitanje pravne zaštite na pojedinačna akta predsjednika opštine, prihvaćena je od strane obrađivača 2017. godine, ali nije ušla u tekst Zakona. Ovo pitanje ima širi značaj, jer se javljala dilema oko pravne zaštite izabраних, imenovanih i postavljenih lica u organu

lokalne uprave i glavnog administratora. Članom 117 stav 1 alineja 1 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da na osnovu izvršne odluke iz člana 116 stav 1 ovog zakona, lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručnom službom, odnosno posebnom službom, donosi: rješenje o zasnivanju radnog odnosa lokalnog službenika, odnosno namještenika, koji prvi put zasniva radni odnos u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi.

Kako se u praksi pojavio problem i na državnom i lokalnom nivou, predlog Opštine Nikšić je da treba odrediti zakonski rok u kojem je starješina organa obavezan donijeti rješenje o zasnivanju radnog odnosa na osnovu izvršne odluke i dostaviti ga izabranom kandidatu.“

„Kad je u pitanju zapošljavanje i da li su pravi ljudi na pravom mjestu, potrebno je voditi računa o tome da li kandidati imaju dodatnu vrijednost koja uključuje dodatno usavršavanje mimo samo fakultetske diplome. Opis posla mora da bude konkretniji i da otvori prostor za prepoznavanje iskustva van obrazovnog sistema.“

„Stručni ispit je bio potreban kako biste se prijavili za rad u organima državne uprave. Ovo je do skoro bilo neophodno da biste se prijavili za rad, ali je to, srećom, promijenjeno. Kad ih zaposle, njima se niko ne bavi, jer se predviđa da oni znaju sve o državnoj upravi. Sad je promijenjeno i treba da ga polože tokom prvih godinu dana rada u instituciji, a ovo im daje priliku da se praktično upoznaju s radom te institucije.“

„U UNDP se za svaku godinu postavljaju radni zadaci kao ciljevi i oni idu korak iznad onoga što je uobičajeno i što se očekuje. Postavljaju se ciljevi za učenje – svaki novozaposleni ima sedam kurseva koje treba da položi, koji su obavezni za sve zaposlene. Polazu se online i na kraju svake obuke jete-stiranje i vi i vaš nadređeni možete da pratite progres. Svake godine imamo nove obavezne kurseve koji se uključuju. Moramo da odredimo i dodatne oblasti od kojih je jedna neka od onih koja nam je slabije išla u prethodnoj godini. Tri puta godišnje imamo razgovor s nadređenim, ocjenjujemo i sami sebe i možemo da damo komentar na ocjenu. Za dobru ocjenu moramo da postignemo nešto što je prepoznato kao dobar primjer i van kancelarije UNDP. Ocjenjuju se i kompetencije svake godine. I u ovom pristupu ima prostora za unapređenje.“

„Sviđa mi se što svi prolaze sve obuke koje su planirane u UNDP. Mislim da mi možemo da naučimo nešto iz ove prakse UNDP. Kad radite u državnoj upravi, fokusirani ste na jednu oblast, a ovo što su obuke obavezne za sve, ljudi se edukuju mnogo šire i oni više čuju i budu bolje informisani. Postoje opšte obuke koje su obavezne za sve kao i neke specifične koje su usko specifične za njihova radna mjesta“.

„Opšte obuke tipa rodna ravnopravnost, rješavanje konflikata, svi mi bismo trebali da prolazimo takve vrste obuke i to jednom godišnje. Kod nas ne može posao da se ne završi – ako neko ne odradi posao, odradiće ga neko drugi. Poslodavac ga ne može primorati da uradi posao, pogotovo ako je vezano za rad sa strankama. Nema mjerila – neko može da radi za petoro ljudi, dok neko ne radi...ali na poslodavcu je kako će toda vrednuje, da vidi ili ne.“

„Za zaposlene u javnoj upravi važno je povezati upravljanje javnim učinkom sa sistemom obuke i usavršavanja službenika.“

„...Ima previše zaposlenih. Vjerujete mi da tamo rade ljudi koji nemaju gdje da sjednu, koji nemaju svoj sto, nemaju svoj računar, i onda se izmišlja posao za njih: ‘Eja ću da nosim papire’, što takođe ne rade.“

„Ja mislim da ti ljudi treba da se sklone. Čak je bolje i da se pošalju u penziju, što će da nas košta, ali ćemo makar dobiti javnu upravu koja nam je potrebna, koja je funkcionalna i koja i koja će biti javna uprava za sve nas.“

„Kad elimišemo veze i nepozitam, javna uprava može biti uspješna priča.“

„Praksa koja ne funkcioniše, ili slabo funkcioniše, jeste ocjena radnog učinka. Recimo, kad uzmete fajl bilo kojeg službenika ne možete da ocijenite na čemu je čovjek radio i koliko uspješno.“

### **Tabelarni prikaz najvažnijih izazova i rješenja**

<b>Izazovi</b>	<b>Srednjoročna rješenja/Aktivnosti</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Centralna kadrovska evidencija (CKE) još uvijek nije uspostavljena u punom kapacitetu.</li><li>■ Izražen nepotizam u javnoj upravi.</li><li>■ Naslijeđena prezaposlenost u javnoj upravi.</li><li>■ Neusklađenost ličnih dohodaka s kvalifikacijama.</li><li>■ Paradoks odlične ocjene kadrova dok su rezultati slabi.</li><li>■ Neuravnoteženost obima posla na različitim radna mjesta.</li><li>■ Uopšteni upitnici za ocjenjivanje zaposlenih.</li><li>■ Nedovoljna upravljačka odgovornost srednjeg menadžmenta (naslijeđen problem iz prethodne Strategije).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ CKE povezati s evidencijom Ministarstva finansija kako bi se dobio tačan broj zaposlenih.</li><li>■ Uraditi funkcionalne analize prilikom izrade kadrovskih planova.</li><li>■ Raditi na elektronskom uvezivanju organa s razmjenom informacija iz evidencija koje vode shodno zakonu.</li><li>■ Obezbijediti nezavisnost i kompetentnost kadrova.</li><li>■ Unaprijediti zapošljavanje zasnovano na zaslugama, što će rezultirati i većim povjerenjem građana/građanki i brojem aplikacija za radna mjesta.</li><li>■ Promijeniti obrazac za ocjenjivanje zaposlenih kroz uspostavljanje nove ocjene koje su obuhvatnije i dati više indikatora putem kojih starješina daje ocjenu nečijeg rada.</li><li>■ Implementirati sistem nagrađivanja.</li><li>■ Puna digitalizacija procesa koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima a posebno na prijave kandidata za posao u javnoj upravi.</li><li>■ Bolje praćenje realizacije kadrovskog plana i planiranje u skladu s budžetom.</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Postoji prikrivena diskriminacija između službenika u agencijama i javnoj upravi.</li> <li>■ Dosljedna primjena zakona.</li> <li>■ Službenici nijesu u dovoljnoj mjeri ljubazni i proaktivni.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uspostaviti sistem vrednovanja službenika koji se kontinuirano usavršavaju.</li> <li>■ Uspostavljanje suštinske uloge službe za razvoj ljudskih resursa.</li> <li>■ Kod mjerenja učinka da se ne mjeri samo kvantitet već kvalitet (intelektualni rad).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Neadekvatna kompetentnost osoblja u pogledu informatičkih vještina.</li> <li>■ Nema tehničke opreme koja će pratiti reformske procese.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Raditi na podizanju svijesti i odgovornosti zaposlenih kao pružalaca usluga, na njihovoj informatičkoj pismenosti, obuci i usavršavanju.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uprava za kadrove ima brojne izazove za poboljšanje javne uprave.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reformisati programe obuke Uprave za kadrove.</li> <li>■ Programi treba da budu u funkciji stvarnih potreba zaposlenih.</li> <li>■ Transparentan izbor predavača u Upravi za kadrove.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Neusklađenost školskog sistema i fakultetskog obrazovanja s potrebama javne uprave.</li> <li>■ Nizak nivo mogućnosti mladih da stiču iskustvo rada u javnoj upravi.</li> <li>■ Nedovoljno poznavanje upravnog procesa i zakona o inspeksijskom nadzoru.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Obezbijediti uključivanje mladih profesionalaca (koji su porijeklom iz Crne Gore) u rad javnih institucija bez obzira na prebivalište.</li> <li>■ Uvesti obavezan probni rad za sve pozicije, bez obzira na prethodno iskustvo.</li> <li>■ Osloniti se na sistem programa obuke nastavnika koju sprovode Zavod za školstvo i Centar za stručno obrazovanje.</li> <li>■ Obezbijediti obuke ne samo za novi kadar, već i za stalno zaposlene koji trebaju nadograđivati svoje vještine.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uspostaviti dodatne programe za prakse u javnoj upravi.</li> <li>■ Omogućavanje pripravnicima da za 12 mjeseci prođu sve sektore u organu u kojem rade.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Centralizovana uloga države u zakonskim aktima koji regulišu oblasti koje se tiču lokalne samouprave.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Propisati jasna i sveobuhvatna interna pravila i procedure za sve procese u lokalnoj upravi u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.</li> <li>■ Uvesti dodatne programe edukacije javnih službenika, koji će im pomoći da razviju meke vještine (naročito metakognitivne).</li> <li>■ Opis posla mora da bude konkretniji i da otvori prostor za prepoznavanje iskustva van obrazovnog sistema.</li> <li>■ Propisati jasna i sveobuhvatna interna pravila i procedure za sve procese u lokalnoj upravi u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Podzakonski akti su imali veću snagu nego zakoni (npr. Pravilnici o sistematizaciji u odnosu na Zakone).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ U članu 58 Zakona o lokalnoj samoupravi dodati novi stav u smislu da protiv pojedinačnih akata predsjednika nije dozvoljena žalba, već da je protiv njih moguće voditi upravni spor.</li> <li>■ Unaprijediti Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u cilju privlačenja najboljih kadrova u javnu upravu.</li> <li>■ Za uređivanje službeničkih odnosa na lokalnom nivou potrebno je donijeti poseban zakon kojim bi se ti odnosi regulisali.</li> <li>■ Treba odrediti zakonski rok u kojem je starješina organa obavezan donijeti rješenje o zasnivanju radnog odnosa na osnovu izvršne odluke i dostaviti ga izabranom kandidatu.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Omogućiti donošenja određenih propisa na lokalnom nivou.</li> <li>■ Inovirati pravilnik o kancelarijskom poslovanju.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nedovoljna zastupljenost OSI u javnoj upravi (na pozicijama u skladu s njihovim kompetencijama, ne nižim).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Implementirati kvote za OSI u kadrovskim planovima.</li> <li>■ Dodatna edukacija službenika na državnom i opštinskom nivou o ljudskim pravima (naročito manjinskih grupa).</li> </ul>

#### **Strateški cilj 4:**

*Transparentna i inkluzivna  
javna uprava*

Transparentnost rada javne uprave, kao i uključivanje građana u procese, prepoznati su kao dva značajna izazova tokom konsultacija. Primarno, pravovremeno i proaktivno objavljivanje informacija i dalje nije praksa u svim državnim organima, a ni na lokalnom nivou. Pored toga, informacije o radu preduzeća u većinskom vlasništvu države uglavnom ostaju neobjavljene. Kad su u pitanju objavljene informacije, one najčešće nijesu jasno iskomunicirane, parcijalno su objavljene, nijesu objavljene u sekcijama sajtova gdje bi trebalo da budu, a konsultacije su pokazale da građani često imaju problema i da pronađu informacije zbog „neuniformisanih“ sajtova. Kao posljedica toga, participacija na/građanki u različitim procesima je niska. Pored toga, informacije često nijesu prilagođene ranjivim grupama, a i šire građanstvo često ima izazove u razumijevanju/tumačenju istih. Zato i ne iznenađuje da se uglavnom privatni i civilni sektor uključuje u javne rasprave, koje pored toga što su često nerazumljive širem građanstvu, jednako toliko nijesu ni pristupačne tj. njihova forma i procesi nijesu prilagođeni građanima.

Rješenja se ogledaju u sistemskom pristupu rješavanju problema: izrada novih sajtova/platformi i aplikacija sa sličnim dizajnom koji je prethodno konsultovan s građanima/građankama, stavljanje fokusa na dvosmjernu komunikaciju, izgradnja kapaciteta PR službi/službenika zaduženih za komuniciranje (i slobodan pristup informacijama) s građanima/građankama u svim institucijama i dizajn smjernica za kreiranje i ažuriranje sadržaja. S druge strane, treba voditi računa da se nacrti akata koji se daju na javne konsultacije objavljuju na jednom mjestu, zajedno slako razumljivim prpratnim objašnjenjima i tumačenjem samog sadržaja i objašnjenjem važnosti istoga za građanina, a treba raditi i na razvoju novih alatki koje će doprinijeti većoj participaciji svih građana/građanki, naročito onih čiji seglas često ne čuje.

Savremene tehnologije daju značajno više pogodnosti za otvoreniju i transparentniju javnu upravu, nego što je to bio slučaj ranije. Međutim, „pasivna uprava“ je i dalje prisutna. Organi moraju pokazati proaktivnost u objavljivanju informacija, građanima odgovoriti na zahtjeve koje su poslali i inicijative koje su podnijeli. „Elektronske usluge nas bez toga neće spasiti.“ Kako bi se to dogodilo,

ključna stvar je da se javna uprava reformiše iznutra, kako bi prihvatila sve inicijative građana. Potrebno je staviti fokus na izgradnju povjerenja u upravu, s jedne strane, i edukaciju potrebnog kadra, s druge strane, naročito kad je u pitanju razumijevanje pojmova otvorenosti i transparentnosti. Kadrovi ne znaju što zapravo transparentnost znači i ne prepoznaju potrebu za unapređenjem. Razvoju transparentnosti umnogome dopinose i mediji i nevladine organizacije.

„Smatram da otvorenost postoji, podaci se pružaju, ali u većem dijelu po zahtjevu.“

„Izbacuju informacije bukvalno selektivno. Nešto izbace, nešto ne izbace, uvijek morate da zovete.“

„Sajtovi i portali služe jednosmjernim komunikacijama, što nije dobro.“

Informacije koje državni organi objavljuju moraju biti proaktivno objavljivane i prikazane na način koji će biti razumljiv građanima, ali i lak za pretragu. Ukazano je i na mnoge propuste, nedostatak informacija, te neobjavljivanje setova informacija koje su organi zaduženi da objavljuju, a niko za to ne odgovara. S druge strane, konsultacije su ukazale na to da je za određene informacije neophodno „biti neprijatan da bi dobio informaciju“ koja je od javnog značaja i „tjerati pod pritiskom da se dobiju informacije koje su ti zakonom zagarantovane“.

Konsultacije ukazuju na to da „Gugl nažalost ostaje glavni izvor informacija“. Pored toga, iskazana je i zabrinutost zbog retroaktivnog objavljivanja podataka: „Ono što mene više brine je da se o radu državnih institucija ljudi iz mog okruženja uglavnom informišu putem medija, umjesto da to direktno rade institucije i njihovi predstavnici. Takođe, malo je neobično da vijest prvo izađe na portalu, pa tek onda čujemo o čemu se zapravo radi kad službenik izađe s izjavom (ako i izađe).“

Informacije koje su dostupne, često su dostupne u formatima koji nijesu lako razumljivi i u sekcijama sajtova gdje ih je teže naći, a često se dešava da institucije objavljuju npr. i dokumenta pod nekim drugim nazivima ili rednim brojevima, kako bi se, stiče se utisak, otežalo građanima da pronađu dokumenta. Pored toga, na primjer, sajt Službenog lista „bi mogao biti mnogo pregledniji“ u smislu pregleda dokumenata koji se objavljuju, a prijedlog je i da postoji centralizovani sajt s pregledom svih akata po vrsti akta, datumu objavljivanja i sl., koji će biti redovno ažuriran. Na drugoj strani, jedan od učesnika je iznio svoje iskustvom u kojem „su jednom informacije bile objavljene u excel tabeli, i onda sam morao jednu po jednu informaciju da prenosim preko drugih kanala“.

Proaktivno objavljivanje informacija treba da bude izbalansirano s potrebom zaštite podataka ličnosti i tajnim podacima, ukazuju konsultacije. Međutim, tako je ukazano da „od 11 vrsta informacija koje trebaju proaktivno da se objavljuju, ministarstvo objavi 5–6 vrsta, a državne kompanije ne objavljuju skoro ništa“.

Paradoksalno, čak i pristup onim javnim dokumentima koji su već objavljeni nekadje ograničen: „Jednom kad je sajt Vlade bio nedostupan, zvao sam ministarstvo da ih pitam da mi pošalju kopiju strategije, rekli su mi da ne može i spustili slušalicu.“

Kad su u pitanju otvoreni podaci, konsultacije su konstatovale da trenutno dostupni portal nije dovoljno sadržajan, te da je potrebno objaviti više podataka koje državni organi generišu. Nadalje, neophodno je dalje obučiti javne službenike koji se bave otvorenim podacima o načinu plasiranja informacija i formatima koji se koriste (npr. pdf verzije dokumenta ne predstavljaju otvorene podatke, već fajlovi u CSV, XML i sličnim formatima). Pored toga, zaključeno je da su javni registri takođe jako važni, i podaci iz javnih registra trebaju biti dostupni preko sajta, a ne samo u vidu liste registara.

„Sajtovi su često komplikovani, moram ‘čudno’ da ga pretražujem da bih našla nešto, potrebno je za nas malo manje stručne da pojednostave malo detalje. Čini mi se da što više imamo mogućnosti, malo se zapetljavamo.“

Zaključak s konsultacija odnosio se i na standardizaciju sajtova državnih institucija, preduzeća i organa lokalnih samouprava. Preporučeno je da se sajt Vlade uniformiše, a da se za ostale naprave smjernice i preporuke kako da kreiraju i uređuju, odnosno ažuriraju sadržaje na svojim sajtovima. Ukoliko je to moguće, i druge sajtove bi trebalo uniformisati, ili makar pružiti uniformisane smjernice. Sajtovi treba da sadrže i preglede najnovijih odluka, ali i da imaju sekcije ili da vode do drugih sajtova putem kojih građani mogu da participiraju. Kao i kod usluga, važno je napomenuti pristupačnost ranjivim grupama. Detaljnije informacije o pristupačnosti pogledajte u opisu Strateškog cilja 2 koji se odnosi na pružanje usluga. Vezano za pristupačnost podacima od strane OSI, istaknuto je da na primjer, kad zahtjevom za SPI traže određene informacije, dobiju kopije poštom što predstavlja dodatni izazov. Dokumenti u ovom slučaju moraju biti poslani elektronski i u formatu koji će softveri za čitanje prepoznati.

„Treba praviti razliku između transparentnosti i otvorenosti podataka.“

Pored sajtova, neophodno je uvesti i alternativne načine komuniciranja s građanima. Tako se npr. preporuke odnose i na redovno održavanje kanala na društvenim medijima, ali i korišćenje nekih aplikacija za komuniciranje s građanima. Neophodna je nova strategija komunikacije s građanima. Tokom konsultacija su istaknuti pozitivni primjeri određenih lokalnih samouprava koje koriste Viber zajednicu dabi informisale građane o dešavanjima i najnovijim odlukama na lokalnom nivou.

„Glavni grad Podgorica pruža odličan pristup informacijama preko svoje viber grupe.“

E-peticije su prepoznate kao važan način participacije građana, međutim, identifikovano je mnogo izazova: od tema za odobravanje peticija, preko vremenskog perioda neophodnog za odobravanje istih (trenutno 20 dana), pa do njihovih analiza. Naročito je istaknuto da peticije treba odobravati po hitnom postupku (maksimum sedamdana), jer prijedlozi peticija uglavnom budu postavljeni kad građani žele da istaknu neki hitan problem. S druge strane, određeni ispitanici su ukazali i na činjenicu da sadržaj peticija treba pojednostaviti.

Konsultacije su naročito istakle važnost zaštite podataka. Izražena je sumnja u vezi sa zloupotrebom ličnih podataka, kao i sumnja u potencijalnu identifikaciju „nepodobnih“ kroz JMBG. Dat je i prijedlog da jednom kad se podaci dostave MUP-u, podatke treba kriptovati, tako da više ne budu vidljivi. Pored toga, tokom popunjavanja peticije, jedan od prijedloga se odnosio samo na dostavljanje broja lične karte, bez JMBG.

Kad je u pitanju participacija građana, često se nailazi na blokade za realizaciju reformi, a kao posljedica se javlja da građani odustaju, jer ne prepoznaju način da utiču na javne politike. Akademija, sindikati, komore i građani generalno nedovoljno učestvuju u kreiranju politika. U tom smislu, neophodno je jačati svijest i iznaći nove modele učešća i konsultacija ovih strana. Identifikovani problemi se odnose i na „inertnost administracije“, kao i na činjenicu da „građani ne učestvuju dovoljno, ne participiraju“. Kao jedan od prioriteta u ovoj oblasti, istaknuto je da reforma javne uprave treba da vodi ka tome da javna uprava odgovara na inicijative građana.

Kad je u pitanju način participacije, konsultacije su ukazale na to da je percepcija građana da se uglavnom od organizacija civilnog društva očekuje da učestvuju u javnim raspravama. S druge strane,

istaknuto je da javnim raspravama čestone prisustvuju građani iz siromašnijih djelova zemlje i da treba voditi računa o njihovom učešću. Generalno, pored javnih rasprava koje se odnose na finalne nacрте dokumenata, konsultacije su ukazale i na potrebu da se građani konsultuju u prednacrtanim fazama. Kad se vrši sakupljanje mišljenja tokom prednacrtanih faza, potrebno je razmišljati „van kutije“, pa se mogu koristiti i društvene mreže za prikupljanje mišljenja, a konsultativne sesije poput ovakvih uvijek su dobrodošle.

Prilikom izrade bilo kakvih politika ili donošenja odluka, važno je imati inkluzivni dijalog, ne samo u formalnom obliku, već i u suštinskom. Kad se radi o razmatranju komentara, proces se nerijetko svodi na formalno bilježenje mišljenja na odluku koja je u suštini već donijeta, a pravni postupak je predug i stoga obesmišljen.

„Ja bih, ali trenutno nemam informacije kako mogu da se uključim (kao student).“

„A opet je od interesa njima da znaju neke stvari. Mislim da je važno da se nađe neki način da se uključe mladi koji ne žele da se uključe, iako ovo zvuči kontradiktorno, i oni koji misle da su nezainteresovani... Moramo malo da se posvetimo tim ljudima koji misle da njihov glas nije bitan.“

„Ko bolje zna potrebe mladih, nego mladi?“

Diskutujući o niskoj participaciji građana tokom javnih rasprava, konsultacije su ukazale na važnost bolje komunikacije s građanima. Naime, neophodno je bolje komunicirati predložene izmjene zakona (i npr. dostaviti konsolidovane verzije izmjena i dopuna, koje će biti vizuelno obilježene u odnosu na važeće akte), dostaviti pored toga objašnjenje kako će konkretne izmjene i dopune da utiču na život pojedinca i, naravno, otvoriti institucije za dodatna pitanja tokom javnih rasprava za objašnjenja. Isto se odnosi i na prijedloge strategija i programa, koje treba bolje iskomunicirati s građanima. Tokom konsultacija identifikovana je i percepcija da se građani osjećaju nesigurnim da učestvuju i često imaju predrasude kako oni nijesu „dovoljno kompetentni“ da uzmu učešće u javnim raspravama, jer su iste namijenjene samo ekspertima. Pored toga, istaknuto je da treba jačati i svijest građana o mogućnosti da se utiče na procese donošenja odluka i treba ohrabriti građane da što više učestvuju u kreiranju javnih politika. Kad su u pitanju javne rasprave, važno je sprovoditi analize učešća građana u tim raspravama, po oblastima i organima zaduženim za njih.

„Kad su u pitanju javne rasprave, ton je dosta formalan, a u suštini to treba da se jednostavnije iskomunicira s građanima.“

„Potrebno je da se smanji birokratija i da se neformalnim putem krenu prikupljati mišljenja građana. Koristiti i društvene mreže za prikupljanje mišljenja javnosti.“

Govoreći o alternativnim/inovativnim načinima participacije, veći broj konsultacija je ukazao na potrebu da se kreira jedna nova centralizovana platforma za učešće građana. To treba da bude ujedno i nova i naprednija verzija portala e-peticija, e-participacija, e-ankete, ali i da ima elemente poput portala za javne rasprave u susjednim državama, kao i forume za diskusiju i mogućnost za pokretanje novih ideja i tema za diskusiju među građanima. U ovom smislu, važno je voditi računa da nemaju svi građani pristup internetu i zato je takođe neophodno razmišljati i novim alatima za participaciju u offline svijetu. Pored toga, važno je voditi računa da nove alatke za participaciju budu dostupne i pristupačne svima.

## Tabelarni prikaz najvažnijih izazova i rješenja

Izazovi	Srednjoročna rješenja/Aktivnosti
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Informacije o radu državnih organa su selektivne i parcijalne.</li> <li>■ Ministarstva objavljuju u prosjeku 5–6 vrsta informacija (od ukupno 11) koje su u obavezi da objavljuju, državna preduzeća manje.</li> <li>■ Informacije su često predstavljene na način koji nije nužno razumljiv širem građanstvu.</li> <li>■ Nemogućnost dolaska do svih informacija.</li> <li>■ Nepoznavanje načina za dolazak do informacija (šire građanstvo).</li> <li>■ Nemogućnost dobijanja informacija (koje su objavljene na trenutno nedostupnom sajtu) od strane javnih službenika bez zahtjeva za SPI.</li> <li>■ Pristup informacijama od javnog značaja nije uvijek besplatan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proaktivno objavljivanje dokumenata i informacija.</li> <li>■ Izbalansirati između slobodnog pristupa informacijama i potrebe da se zaštite lični i tajni podaci.</li> <li>■ Pristup informacijama od javnog značaja treba osloboditi bilo kakvih plaćanja.</li> <li>■ Informisati građane/građanke o načinu pronalaska informacija.</li> <li>■ Mogućnost dostavljanja informacija (koje su već dostupne) bez zahtjeva za SPI.</li> <li>■ Ažurirati vodiče za SPI redovno.</li> <li>■ Redovno objavljivati izvještaje o radu državnih institucija s detaljnijim podacima o radu.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Veb sajtovi javne uprave nijesu dovoljno informativni.</li> <li>■ Sajtovi državnih organa i opština nijesu „uniformisani“.</li> <li>■ Na sajtovima se nerijetko informacije objavljuju u drugim sekcijama sajtova (koje im ne pripadaju).</li> <li>■ Dostupne platforme ne izgledaju uvijek dobro, ali uglavnom su funkcionalne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Napraviti smjernice za standardizaciju sajtova i ažuriranje sadržaja</li> <li>■ Kreirati smjernice za JLS i državne organe o standardizaciji sajtova.</li> <li>■ Napraviti istraživanje o novim alatima za komunikaciju s građanima/građankama.</li> <li>■ Koristiti društvene mreže za veću komunikaciju s građanima/građankama.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Otvorene baze podataka nijesu ažurirane i ne koriste se dovoljno.</li> <li>■ Portal otvorenih podataka se ne koristi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistematizovati podatke i omogućiti otvorene i čitljive baze podataka.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relevantne informacije o zakonima često se ne objavljuju.</li> <li>■ Nedostupnost akata na engleskom jeziku.</li> <li>■ Nemogućnost da se do svih akata dođe na jednom mjestu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Unaprijediti način pregleda dostupnih dokumenata.</li> <li>■ Ažurirati zbirke priručnika i dostupnih podataka, pravilnika.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Potencijalna zloupotreba ličnih podataka prilikom korišćenja portala poput e-peticija (identifikovanje „nepodobnih“).</li> <li>■ Anketa na portalu e-peticija je preduga i preopširna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Informisati šire građanstvo o trenutno dostupnim načinima učešća i raditi na povećanju povjerenje građana/građanke u korišćenje portala poput e-peticija.</li> <li>■ Skratiti rok validacije e-peticija, jer se često pokreću za hitne probleme pa se peticija obesmisli ako proces odobravanja traje dugo.</li> <li>■ Skratiti ankete na portalu e-ankete.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uključiti relevantne strane u sve relevantne rasprave (npr. sindikate u izradu dokumenata koja se tiču prava radnika).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Građani/građanke nijesu osnaženi da učestvuju u javnim raspravama, a materijali su često nerazumljivi široj javnosti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Jačati svijest građana o javnoj upravi i mogućnostima uticanja na procese.</li> <li>■ Voditi računa da svi građani/građanke nemaju finansijskih uslova da učestvuju u javnim raspravama (bilo da putuju do PG npr. ili nemaju opremu i internet da bi se uključili online) i da javne rasprave moraju biti inkluzivnije.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uz dokumenta (npr. nacрте zakona) objavljivati i objašnjenja, koje takve vrste dokumenata donose sa sobom, koja su razumljiva građanima.</li> <li>■ Organizovati više kvalitativnih konsultacija sa građanima/kama u pred-nacrtanim fazama javnih politika.</li> <li>■ Unaprijediti fizičke prostore za javne konsultacije (koji bi bili atraktivni građanima/kama da učestvuju).</li> <li>■ Uspostaviti sistem mjerenja uspješnosti participacije građana prilikom usvajanje politika, program i strategija.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trenutno dostupne alatke za participaciju nijesu dovoljno zanimljive/jednostavne/dobro iskomunicirane.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Otvoriti komunikaciju s nevladinim sektorom i privatnim sektorom da bi se povećala upotreba već postojećih resursa.</li> <li>■ Osnaživanje građana/građanki da više učestvuju kroz nove alatke za participaciju (fokus na deliberativnu demokratiju).</li> <li>■ Naći nove mehanizme predlaganja, reagovanja, iniciranja politika koje se tiču građana.</li> <li>■ Kreirati centralizovane <i>user-friendly</i> veb-sajtove i mobilne aplikacije sa informacijama o svim mogućnostima za učešće građana/građanki.</li> <li>■ Kreirati portal za diskusiju s građanima (javnorasprava.me po uzoru na esavjetovanje.hr).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pristupačnost nije jednaka za sve.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Voditi računa da se dokumenti objavljuju u elektronskoj verziji, ne foto-skeniranoj, kako bi bili pristupačni OSI.</li> </ul>

- Kreirati dodatne alatke koje će osigurati kvalitetno informisanje manjinskih naroda.
- Kad su u pitanju javni pozivi, iste je teško pronaći na sajtovima. Pomenut je i problem dostupnosti evaluacije prijave na javnim konkursima.
- Dostupni podaci nijesu sistematizovani.
- Vodiči za SPI nijesu redovno ažurirani.
- Pristup aktima od javnog značaja treba da bude besplatan.
- Insitucije ne objavljuju izvještaje o radu.
- Prilikom kreiranja politika ne koriste se svi raspoloživi resursi i ekspertize (npr. nevladin sektor ili sindikati i sl.).
- Akti treba da budu dostupni i na engleskom, naročito oni akti koji se odnose na strane investitore i biznis zajednicu.

### **Strateški cilj 5:**

*Planiranje politika s građanima i za građane*

Diskusija i zaključci u vezi s prethodnim ciljem odnose se uglavnom i na ovaj cilj. Dodatno, u okviru razgovora u vezi s ovim strateškim ciljem, mahom je pominjana nedovoljna uključenost poslovne zajednice u donošenje ključnih dokumenata koja definišu javne politike kao što su strategije, budžet i program rada Vlade.

„Obično se na konsultacijezovu iste firme. Poslovne zajednice su radile dosta izvještaja, analiza i prijedloga rješenja, ali teško je obuhvatiti sve poslodavce, zato je potrebno komunicirati s udruženjima poslodavaca i sličnim poslovnim zajednicama. Potrebno je da se zna što su sljedeći koraci, što nakon strategije i akcionog plana –da li se akcioni plan prati ili ne prati, postoji li budžet za određene aktivnosti koje smo planirali prije par godina.“



„Još uvijek se ne angažuje poslovna zajednica dovoljno i pravovremeno. Problem je u otkrivanju svih propisa, podzakonskih akata. Procedura je netransparentna, ne znamo što rade sva državna tijela. Građani i privreda trebaju biti od početka prisutni u javnim raspravama i u donošenju propisa.“

Konstatovano je da se strateška dokumenta prave bez sagledavanja ukupnih podataka i indikatora.

„Pravimo strategije koje nijesu utemeljene na prethodno prikupljenim podacima i indikatorima.“

Polaznici fokus grupa su insistirali na stvaranju rješenja kako bi se sva zainteresovana javnost pravovremeno uključivala u javne rasprave i donošenje propisa s posebnim naglaskom na budžet. Dodatno, važno je otvoriti podatke i osposobiti ljude za rad s podacima da bi zainteresovana javnost mogla dati kvalitetniji doprinos u samom procesu donošenja politika.

Predstavnici poslovne zajednice otvoreni su za pružanje podrške Vladi i lokalnim samoupravama za kvalitetniju izradu obrazaca za analizu uticaja propisa.

„Javna uprava nikad nije pozvala privredu da pomogne oko ispunjavanja ciljeva RIA. Javnoj upravi nedostaju kapaciteti. Potrebno je obezbijediti da ciljevi ovog izvještaja budu dio strategije reforme javne uprave.“

„Analiza stvarnih efekata ne postoji. Sve se vrti oko poslova uprava –normativna djelatnost, upravni procesi, inspekcijiski nadzor. Oni determinišu sve ostalo. Polazi se od funkcija. Umjesto resornog, neophodno je imati funkcionalni princip.“

„U razvoj strategija nijesu uključena lica s invaliditetom putem organizacija kojima pripadaju. Ne znamo kolika sredstva su budžetom namijenjena za trošenje u dijelu lica s invaliditetom.“

„Potrebno je konsultovati zajednice prilikom izrade budžeta, to je do sada izbjegavano. Na vrijeme trebamo biti konsultovani prilikom donošenja određenih politika. Važno je da imamo podatke i ljude koji će ih obrađivati, kako bi strategije bile optimalno kreirane. Na primjer, ne znamo kako da mjerimo obim sive ekonomije, fale podaci koji su osnova za rješavanje ovih problema.“

### **Tabelarni prikaz najvažnijih izazova i rješenja**

<b>Izazovi</b>	<b>Srednjoročna rješenja/Aktivnosti</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Poteškoće oko ispunjavanja RIA (analiza uticaja propisa) obrazaca i suštinsko nerazumijevanje koncepta RIA.</li><li>■ Popunjavanje RIA obrazaca je proforme (često i nakon kreiranih propisa, a ne prije)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Podići ukupne kapacitete javne uprave za punu implementaciju koncepta RIA.</li><li>■ Unaprijediti znanja o RIA kroz konkretne treninge.</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Slaba uključenost privatnog sektora u donošenje zakona.</li> <li>■ Nedostatak kapaciteta za mjerenje sive ekonomije i sličnih pojava.</li> <li>■ Adekvatno praćenje akcionog plana s naglaskom na uvezivanje budžeta i ostvarenih aktivnosti.</li> <li>■ Prilikom donošenja propisa, radi se samo površna analiza na osnovu koje se donose propisi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Omogućiti da građani i privreda budu od početka prisutni u javnim raspravama i donošenju propisa.</li> <li>■ Pravovremeno konsultovati javnost prilikom donošenja politika.</li> <li>■ Dostupnost podataka i osposobljavanje ljudi za upravljanje podacima.</li> <li>■ Iskoristiti kapacitete poslovne zajednice i OCD.</li> <li>■ Kreiranje politika zasnovanih na podacima.</li> <li>■ Konsultovati poslovnu zajednicu prilikom izrade budžeta.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Izražena je problematika u vezi sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka prilikom korišćenja.</li> </ul>	

