



Evropski pokret
Crna Gora

KOALICIJA "EUROBLOK"

PROJEKAT:

**"JAČANJE KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA ZA DOPRINOS EVROPSKOJ
INTEGRACIJI I PROCESU PRISTUPANJA"**

EVROPSKI POKRET U CRNOJ GORI

Studija politike

**"Novi modeli za jačanje sistema izgradnje
administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori – Fond
za evropsko obrazovanje i interni twinning"**

Podgorica, maj 2012.



*Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost EPuCG i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.*

Kratka studija praktične politike

Novi modeli za jačanje sistema izgradnje administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori – Fond za evropsko obrazovanje i interni twinning

Izdavač

Evropski pokret u Crnoj Gori

Za izdavača

Momčilo Radulović

Autor

Momčilo Radulović

Urednici

Momčilo Radulović, Marko Lubarda

Redakcija

Momčilo Radulović, Marko Lubarda, Andrijana Nikić, Aleksandra Vuksanović, Ivana Jovanović, Mila Brnović

Dizajn i štampa

Studio "Mouse" Podgorica

Tiraž

100

Evropski pokret u Crnoj Gori (EPuCG)

Vlada Ćetkovića bb, Blok 9/Tološi, 81000 Podgorica

Tel/Fax: 020/268-651;

email: emim@t-com.me

web: www.emim.org

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-624-02-6

COBISS.CG-ID 20657424



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost EPuCG i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.

SADRŽAJ

UVODNA RIJEČ	5
NIVOI PROBLEMA.....	7
PRAKTIČNI MODELI JAČANJA SISTEMA IZGRADNJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA U CRNOJ GORI.....	15
1. IZRADA STRATEŠKIH DOKUMENATA O RAZVOJU LJUDSKIH RESURSA – NEOPHODNI PREDUSLOV.....	17
2. STVARANJE FONDA ZA EVROPSKO OBRAZOVANJE (FEO) – STRATEGIJOM I SINER- GIJOM DO REZULTATA	19
3. “INTERNI TWINNING” – JEDNOSTAVNO I EFIKASNO	22





UVODNA RIJEČ

Crna Gora je, nakon izvjesnog priključivanja Republike Hrvatske u toku 2013. godine, od svih preostalih zemalja Zapadnog Balkana najdalje odmakla u procesu evropske integracije.

Najnovija potvrda njenog ovakvog pozicioniranja došla je 29. juna 2012. kada je Evropski savjet potvrdio i formalno otpočinjanje procesa pregovaranja između Crne Gore i Evropske unije.

Ova odluka predstavlja ujedno i postojanje snažne podrške struktura Evropske unije naporima institucija i građana Crne Gore da što kvalitetnije ostvare niz reformskih procesa u vezi sa ispunjavanjem Kopenhagenskih kriterijuma. Takva odluka je ujedno i podsjećanje da postoji i niz oblasti u kojima je i dalje potrebna značajna intervencija i snažni napori da bi dostigli nivo koji je potreban za pravilno funkcionisanje društvenog i institucionalnog sistema države koja je u punopravnom članstvu Evropske unije.

Jedna od takvih oblasti u kojima je potrebna hitna i snažna reformska intervencija je i pitanje administrativnih kapaciteta crnogorskih institucija za preuzimanje i implementaciju *acquis communautaire*-a. Ova problematična oblast je istaknuta u svim dosadašnjim izvještajima o Crnoj Gori i, kao takva, direktno ili indirektno se vezuje i za većinu ostalih negativnih odrednica u drugim sektorima, u kojima su neophodne buduće reformske intervencije u cilju ispunjavanja Kopenhagenskih kriterijuma.

Međutim, bilo bi pogrešno dovoditi u vezu rješavanje problema izgradnje administrativnih kapaciteta sa ovom ograničenom oblast, jer se analiza, pak, mora izvršiti kroz sagledavanje datog problema iz različitih uglova, kroz istovremeno istraživanje institucionalnih procesa i opštedruštvenih pojava na nekoliko nivoa.

U ovom *policy brief*-u, to jest, kratkoj studiji praktične politike u oblasti izgradnje administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori, upravo smo to i pokušali – da na sveobuhvatan način

prikupimo značajan broj podataka iz više društvenih struktura i različitih društvenih i institucionalnih procesa radi detektovanja uzroka problema u ovoj oblasti, kao i da, kroz kritičku analizu, pružimo nove ideje i prijedloge za prevazilaženje ovakvog stanja.

Uz nadu da će zaključci i preporuke sa kojima ćete imati prilike da se upoznate na narednim stranicama postati osnova novih planova i zvaničnih politika različitih društvenih struktura i institucija, ovim putem se zahvaljujemo svim našim saradnicima, kao i predstavnicima različitih institucija i organizacija sa kojima smo saradivali sa ciljem dobijanja što kvalitetnijih podataka i kreiranja "Fonda za evrosko obrazovanje" i sistema "Internog twinning-a", kao novih modela za jačanje administrativnih kapaciteta crnogorskih institucija, ali i unaprjeđivanja ukupnih društvenih potencijala u Crnoj Gori.



NIVOI PROBLEMA

U istraživanjima koje je sproveo Evropski pokret u Crnoj Gori u oblasti administrativnih kapaciteta¹, kroz različite metodološke postupke i analitičko-istraživačke pristupe, utvrđeno je da se postojeći problem, kao i eventualne buduće reforme u oblasti administrativnih kapaciteta, mogu dovesti u vezu sa nizom sistemskih i institucionalnih nedostataka.

Prvi nivo problema u vezi je sa samim procesom evropske integracije Crne Gore i zahtjevima koje isti postavlja pred crnogorsku administraciju u cjelini. Naime, dalje napredovanje u procesu pregovaranja podrazumijevaće i zahtjeve za značajnim institucionalnim reformama i poboljšanjem funkcionisanja administrativnih procesa, kao i unaprjeđivanjem kvaliteta usluga i finalnih proizvoda administrativnih jedinica.

Ovo obuhvata usluge i načine rada koji su okrenuti ka korisnicima u Crnoj Gori, njenim građanima i drugim institucijama, organizacijama i društvenim strukturama, ali i korisnicima, partnerskim strukturama i institucijama unutar Evropske unije i njenih pojedinačnih zemalja članica, sa kojima će crnogorska administracija svakodnevno ostvarivati sve veći stepen i intenzitet saradnje, planiranja i sprovođenja aktivnosti, realizacije programa i pružanja finalnih usluga krajnjim korisnicima na međunarodnom planu.

Sve navedeno podrazumijeva značajno povećanje kvaliteta crnogorske administracije, ali i kvantitativne promjene, što zajedno iziskuje niz reformskih rezova, kako na nivou javne uprave tako i u drugim povezanim društvenim strukturama.

Kvantitativni iskaz ovakvih reformi, na osnovu procjena koje su bazirane na iskustvima drugih zemalja koje su se prije Crne Gore priključile Evropskoj uniji, upućuje na potrebu stvaranja (angažovanja ili obuke) 2 do 3 hiljade službenika koji će imati stručna znanja u vezi sa *acquis communautaire*-om i njegovom implementacijom, kao i visok nivo poznavanja stranih jezika, ali i novih informativnih tehnologija.

Ovaj broj i kvalitet službenika mora biti dostignut tokom procesa pregovaranja sa Evropskom unijom i takvo postepeno građenje novih administrativnih kapaciteta mora biti proizvod više paralelnih programa i aktivnosti različitih struktura društva, koji se u najvećoj mjeri

¹ Studija "Administrativni kapaciteti I NPI", Evropski pokret u Crnoj Gori 2010, i studija "Administrativni kapaciteti u Crnoj Gori", Evropski pokret u Crnoj Gori 2012

moraju odnositi na sticanje znanja u obrazovnim institucijama u zemljama Evropske unije. Kada se govori o ovako velikom broju visoko-kvalitetnih i obučeni službenika, podrazumi-jeva se da taj posao neće biti ni jednostavan, niti će obuhvatati kratak vremenski period. Međutim, moraju se preduzeti hitni koraci ka stvaranju ovog kvantuma službenika za nove evrointegracijske izazove i to na nekoliko načina:

1. Kratkoročni, srednjoročni i dugoročni programi obuke unutar postojećih institucija i sa već zaposlenim državnim službenicima.
2. Kratkoročni, srednjoročni i dugoročni programi obuke na univerzitetskim institucijama unutar Crne Gore sa već zaposlenim službenicima i najboljim studentima različitih fakulteta i univerziteta, prema potrebama institucija u kojima bi trebalo da rade.
3. Kratkoročni, srednjoročni i dugoročni programi obuke unutar državnih institucija i drugih administrativnih struktura u zemljama Evropske unije, sa već zaposlenim državnim službenicima crnogorske administracije.
4. Kratkoročni, srednjoročni i dugoročni programi obrazovanja unutar akademskih i univerzitetskih institucija zemalja Evropske unije, kako sa već zaposlenim državnim službenicima, tako i prvenstveno kroz slanje na postdiplomske studije i finansijsko pomaganje najboljih studenata različitih fakulteta i univerziteta, u skladu sa institucionalnim potrebama crnogorske administracije.

Svi ovi oblici unaprjeđivanja postoje u manjem ili većem obimu (na primjer, programi u oblasti 1 i 3), ali postoji značajan prostor za intervenciju i snažno unaprjeđivanje već postojećih modela ili razvijanje potpuno novih institucionalnih i vaninstitucionalnih okvira za razvoj administrativnih kapaciteta Crne Gore. U daljem radu ćemo pokušati da navedemo i inicijalno razradimo neke od takvih modela.

Drugi nivo problema se nadovezuje na prethodno očekivane izmjene u strukturi i kvalitetu administracije u Crnoj Gori i može se konkretnije definisati kao manjak sistemskih pravila i odrednica kojima bi se na adekvatan i održiv način vršilo planiranje potreba razvoja pojedinih institucija i sa tim u vezi pitanja razvoja administrativnih kapaciteta.

Konkretnije, u veoma malom broju istraživanih institucija postoje planovi i programi razvoja same institucije i njenog funkcionisanja na duži vremenski period. Sa tim u vezi, izuzeci su one institucije koje imaju određena strateška dokumenta (strategije, planove, programe) kojima se na adekvatan način predviđa plan razvoja administrativnih kapaciteta i ljudskih resursa tog javnog organa.

Naime, samo 7 institucija je pozitivno odgovorilo na pitanje o posjedovanju Strategije razvoja ljudskih resursa (Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Državna revizorska institucija, Uprava carina, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, Agencija za lijekove i Sekretarijat za zakonodavstvo i Skupština Crne Gore), dok su 3 institucije dostavile informaciju o tome da je takav ili sličan dokumenat ranije postojao, ali da više nije aktuelan i da se ne planira skorije usvajanje novog ili revizija starog.

Nekoliko institucija (njih 8) je potvrdilo postojanje strateškog dokumenta o razvoju ljudskih resursa u okviru plana ili programa rada i razvoja cjelokupne institucije i njenog funkcionisanja, tako da se i one mogu smatrati pozitivnim primjerom u ovoj oblasti (Agencija za civilno vazduhoplovstvo, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Komisija



za hartije od vrijednosti, Uprava pomorske sigurnosti, Fitosanitarna uprava, Uprava za kadrove, Zavod za statistiku, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija).

Međutim, čak 50.8% ispitanih institucija (31 od 61) je odgovorilo negativno na pitanje o postojanju strategije o razvoju ljudskih resursa ili se pozvalo na planove i programe Uprave za kadrove, što za te institucije nisu adekvatno prilagođeni dokumenti. Kada tome dodamo i onaj broj institucija koje nijesu dale nikakav odgovor na ovo pitanje (13 institucija), dolazimo do podatka da najveći dio institucija u Crnoj Gori (njih 47, 31+13+3) nije svjestan sopstvenih razvojnih potreba u oblasti izgradnje administrativnih kapaciteta.

Tome bi trebalo dodati i nepoznavanje obaveza i planova koji su predviđeni u strateškim dokumentima u vezi sa pitanjem evropske integracije Crne Gore. Naime, u toku istraživanja koje je vršeno u dva navrata, od 2009. do kraja 2010. i od početka 2011. do prve polovine 2012, pokazalo se da veliki broj institucija nije svjestan svojih obaveza u oblasti podizanja administrativnih kapaciteta, koje su predviđene Nacionalnim programom za integraciju Crne Gore u EU (NPI).

Kod onih institucija koje su poznavale svoja kvantitativna i kvalitativna zaduženja u oblasti podizanja administrativnih kapaciteta predviđenih NPI-em, izuzetno je različit procenat ispunjenja tih obaveza i varira od svega nekoliko procenta do 100% ispunjenosti. Međutim, najveći je broj onih institucija koje nijesu u značajnoj mjeri ispunile svoje kvote, pa je na taj način ugroženo kako sadašnje, tako i buduće funkcionisanje ovih institucija u procesu evropske integracije².

Treći nivo problema vezuje se za manjak komunikacije između samih javnih institucija, ali i između javnih institucija i drugih struktura društva u vezi sa podizanjem administrativnih kapaciteta. Kao značajan primjer ovakvog nedostatka saradnje navodimo podatak da je svega 35 institucija do sada poslalo potpune podatke o svojim službenicima i namještenicima u Centralnu kadrovsku evidenciju Uprave za kadrove, što bi trebalo da bude jedna od okosnica daljeg razvoja ljudskih resursa i administrativnih kapaciteta javnih institucija u Crnoj Gori.

Sa druge strane, umjesto sopstvenih planova i programa obuke, veliki broj institucija koristi samo one planove i programe obuke koje kreira Uprava za kadrove ili međunarodni partneri kroz određene twinning ili slične programme, a koji su, u suštini, bez značajnijih osvrtu na pojedinačne i specifične potrebe pojedinih institucija. Izuzeci od ovog pravila su na nivou pojedinačnog slučaja ili manjeg broja specijalizovanih seminara, kojima se takodje na *ad hoc* bazi priključuju i učesnici iz drugih institucija. Ovdje treba naglasiti da se, čak i kod tako realizovanih programa obuke, ne vrši gotovo nikakva evaluacija polaznika i njihovog novostečenog znanja unutar institucija iz kojih dolaze.

Ovakva praksa govori o tome da se kroz manjak organizovanog pristupa obukama i usavršavanjima, čak i kod ovih nesistematizovanih programa obuke, gubi značaj, uticaj i stepen iskorištenosti novih znanja i tehnika kod službenika, jer zapravo nema evidencije o njihovom kvalitetu i upotrebnoj vrijednosti.

Pored toga, ne postoji gotovo nikakav vid saradnje i konsultacija između samih institucija prilikom planiranja potreba za kadrovima i opšte izgradnje kapaciteta, jer zapravo najveći dio institucija i nema sopstveni pregled potreba, te tako nema ni mogućnost komunikacije o tom pitanju sa drugim institucijama. Ovo često dovodi i do nesporazuma između institu-

² Vidjeti detaljnije podatke u studiji „Administrativni kapaciteti u Crnoj Gori“, Evropski pokret u CG, 2012, strane od 24 do 54.

cionalnih donosilaca odluka u vezi sa pojedinačnim kadrovskim rješenjima i eventualnim međuinstitucionalnim transferima pojedinih službenika. To je još jedan u nizu dokaza postojanja ad hoc i neplanske prakse u oblasti izgradnje administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori.

Na kraju, kao dodatni i jedan od najznačajnijih problema javlja se i gotovo potpuno odsustvo konsultacija i saradnje između javnih institucija i organa sa jedne, i univerzitetskih i drugih akademskih struktura u vezi sa planiranjem izgradnje administrativnih kapaciteta, sa druge strane. Pojedini primjeri potpisanih sporazuma ili drugih vidova saradnje predstavljaju izuzetak i najčešće se samo indirektno vežu za neka od pomenutih pitanja, uz ograničeno trajanje i dejstvo.

Ovakve prakse su samo potvrda odsustva sistemskih rješenja kojima bi se na duži rok, kvalitetno i racionalno obezbijedila komunikacija i saradnja između akademskih i univerzitetskih institucija i organizacija civilnog društva (jer i NVO imaju veliki broj programa obuke) u planiranju i izgradnji administrativnih kapaciteta, na svim nivoima.

Sa druge strane, potreba za ovakvim sistemskim rješenjima bi obezbijedila održivi program i dugoročne aktivnosti, kao i uspješnu realizaciju projekata u zemlji i inostranstvu u vezi sa unaprjeđivanjem ljudskih resursa i administrativnih kapaciteta kod nas.

Četvrti nivo problema je unutar samih institucija i može se, u najkraćem, definisati kao nedostatak funkcionalnog i održivog sistema prenosa institucionalne memorije i dobrih institucionalnih praksi između pojedinih sektora i organa crnogorske administracije.

Kada govorimo o ovom pitanju, mi zapravo mislimo na više problematičnih i nereguliranih oblasti. Jedna od njih je i pojava da se prilikom odlaska iskusnijih službenika u penziju ili na druga radna mjesta u druge institucije, gubi dodir i sa značajnom količinom institucionalne memorije koja se tiče poznavanja specifične materije rada i najboljih unutar-institucionalnih praksi u vezi sa istim. Ovakav gubitak samo djelimično može biti nadoknađen kroz upotrebu novih tehnologija, jer se ipak veći dio radnog procesa mora oslanjati na kognitivni, obrazovni, intelektualni i iskustveni kapacitet samih službenika. Međutim, ovi službenici u najvećoj mjeri pripadaju i onom dijelu administracije sa ograničenim i veoma niskim stepenom poznavanja stranih jezika i novih komunikacionih modela i informativnih tehnologija. To predstavlja i dodatno opterećenje za pomenuti interni transfer institucionalne memorije i dobrih praksi.

Sa druge strane, na mjesto pomenutih iskusnijih službenika u velikom broju slučajeva dolaze mlađi kadrovi, u pripravničkom statusu ili sa malim brojem godina radnog staža u administraciji. Ovi mlađi službenici rijetko imaju priliku za sticanjem znanja u vezi sa specifičnom materijom i oblasti rada obuhvaćenu radnim mjestom koje zauzimaju u instituciji, što podrazumijeva i manjak prenosa institucionalne memorije i najboljih praksi u vezi sa radom datih organa. Dokaz u prilog tome je i mali broj programa za novozaposlene, kojima bi se oni na adekvatan način upoznali sa specifičnim oblastima rada unutar institucija. U onim institucijama u kojima ovakvi programi za pripravnike i novozaposlene postoje, obuka se najčešće svodi na brzo i površno upoznavanje svih sektora institucije (na primjer, pripravnici borave po nekoliko nedjelja ili mjeseci u svakom od sektora), što kod ministarstava ili većih institucija predstavlja naročiti problem, jer ne pruža adekvatni kvantum specifičnih znanja o predmetu rada i najboljih praksi.

Ova specifična grupa mladih službenika najčešće ima i značajno bolje poznavanje stranih jezika, novih metoda komunikacije i informacionih tehnologija. Ova grupacija pokazuje i

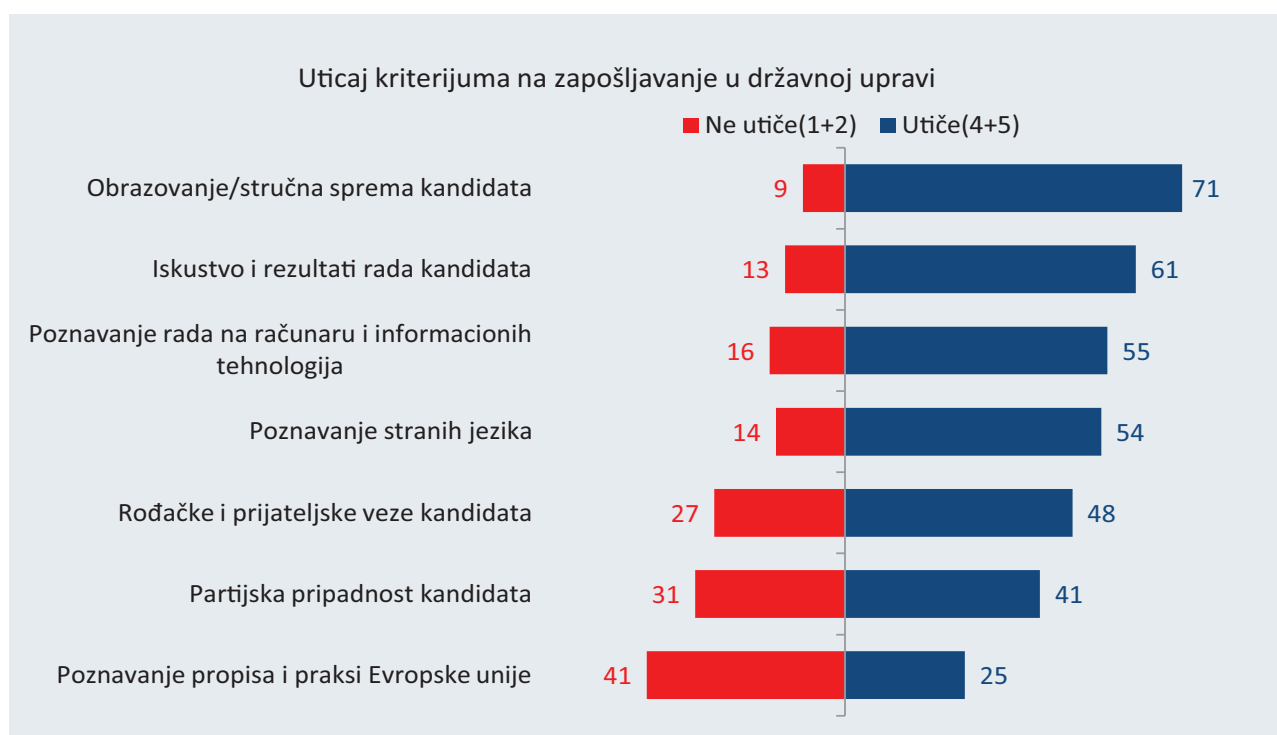


veću spremnost za dalja usavršavanja i usvajanja novih znanja i primjenu istih u daljem radu unutar organa uprave. Kada bismo uspjeli da, preko dobro osmišljenih programa saradnje i zajedničkog rada, spojimo iskustvo, institucionalnu memoriju i znanje starijih službenika, sa jedne, i tehnička znanja mlađih sa druge strane, to bi doprinijelo ukupnom institucionalnom poboljšanju efikasnosti rada, ali, prije svega, individualnom napredovanju i jednih i drugih.

U tu svrhu bilo bi neophodno, unutar strategija razvoja ljudskih resursa predvidjeti i preciznu razradu ovakvog inter-institucionalnog modela unaprjeđivanja administrativnih kapaciteta.

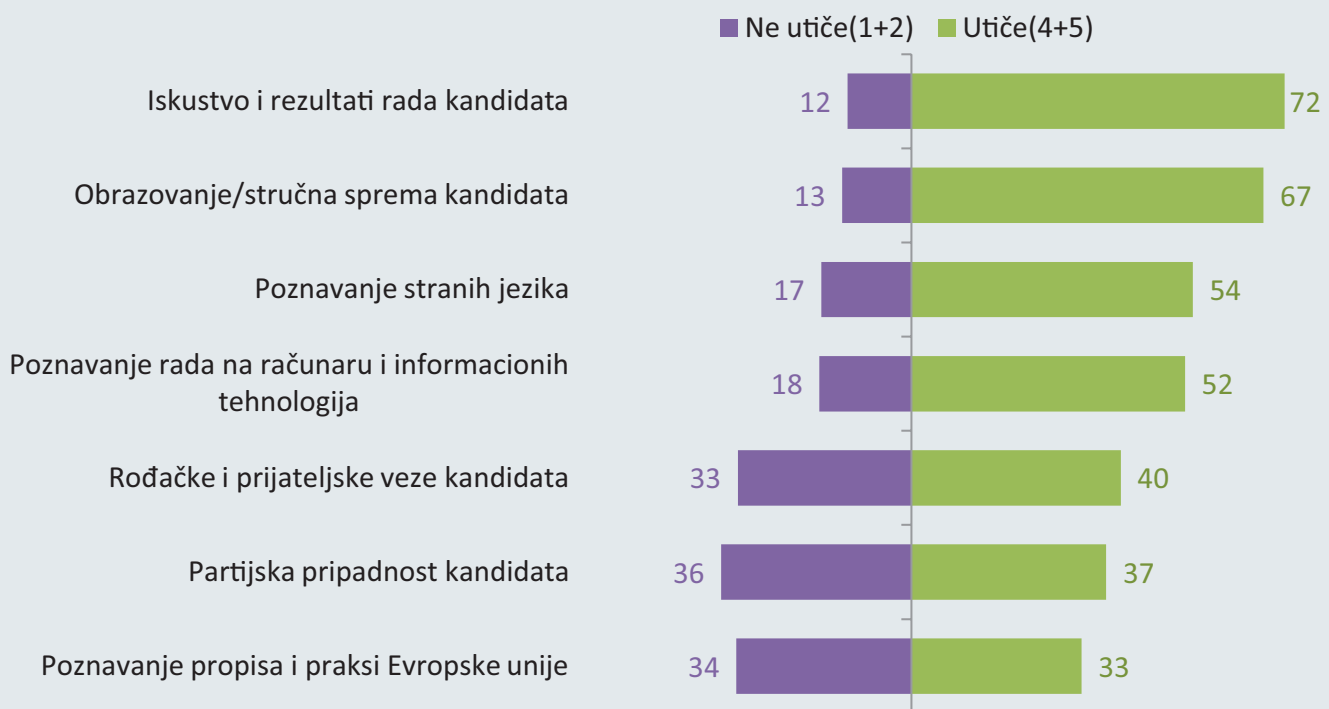
Peti nivo problema se, u najvećoj mjeri, može dovesti u vezu sa sistemom zapošljavanja novih, kao i sistemom nagrađivanja i napredovanja već zaposlenih javnih službenika. Naime, istraživanje Evropskog pokreta u Crnoj Gori, koje je sprovedeno na uzorku od 319 službenika u periodu mart – jun 2012. godine, pokazuje da i dalje postoje značajni problem u sistemu zapošljavanja, ali i sistemu napredovanja i nagrađivanja službenika.

Naime, čak 41% ispitanih službenika tvrdi da partijska pripadnost i dalje predstavlja značajan faktor pri zapošljavanju, a 48% da značajan faktor i dalje predstavljaju rođačke i prijateljske veze kandidata za posao. Čak 28% anketiranih službenika smatra da je i danas to najznačajniji faktor.



Slična situacija je i kod napredovanja i nagrađivanja u službi gdje čak 37% smatra da je veoma važan faktor za dalje napredovanje službenika u crnogorskoj administraciji njihovo političko i partijsko opredjeljenje, dok 40% smatra da su veoma značajne i rođačke i prijateljske veze.

Uticaj kriterijuma na napredovanje u državnoj upravi



Ovakve percepcije ispitanih službenika govore u prilog daljim reformama u sistemu zapošljavanja i nagrađivanja i napredovanja, ali i neophodnosti da se ti reformski procesi povežu sa procesom dalje evropske integracije.

Upravo se u daljoj profesionalizaciji i edukaciji službenika, posebno onih koji će posjedovati znanja iz oblasti *acquis communautaire*-a i njegovoj primjeni, vidi prilika za dalji progres ka uvođenju sistema nagrađivanja i napredovanja prema zaslugama i znanjima (*merit based*).

Ukoliko bi naponi na daljoj izgradnji strukture od 2000 do 3000 ovakvih naših "EU" službenika bili intenzivirani, paralelno sa njihovim angažmanom i vršenjem dužnosti kroz primjenu njihovih novostečenih znanja i iskustava, došlo bi do pojačane profesionalne konkurencije zasnovane na ličnim znanjima i zaslugama, jer će sve veći obim i raznolikost državnih i administrativnih poslova, u vezi sa procesom evropskih integracija, zahtijevati uskostručna i specijalistička znanja.

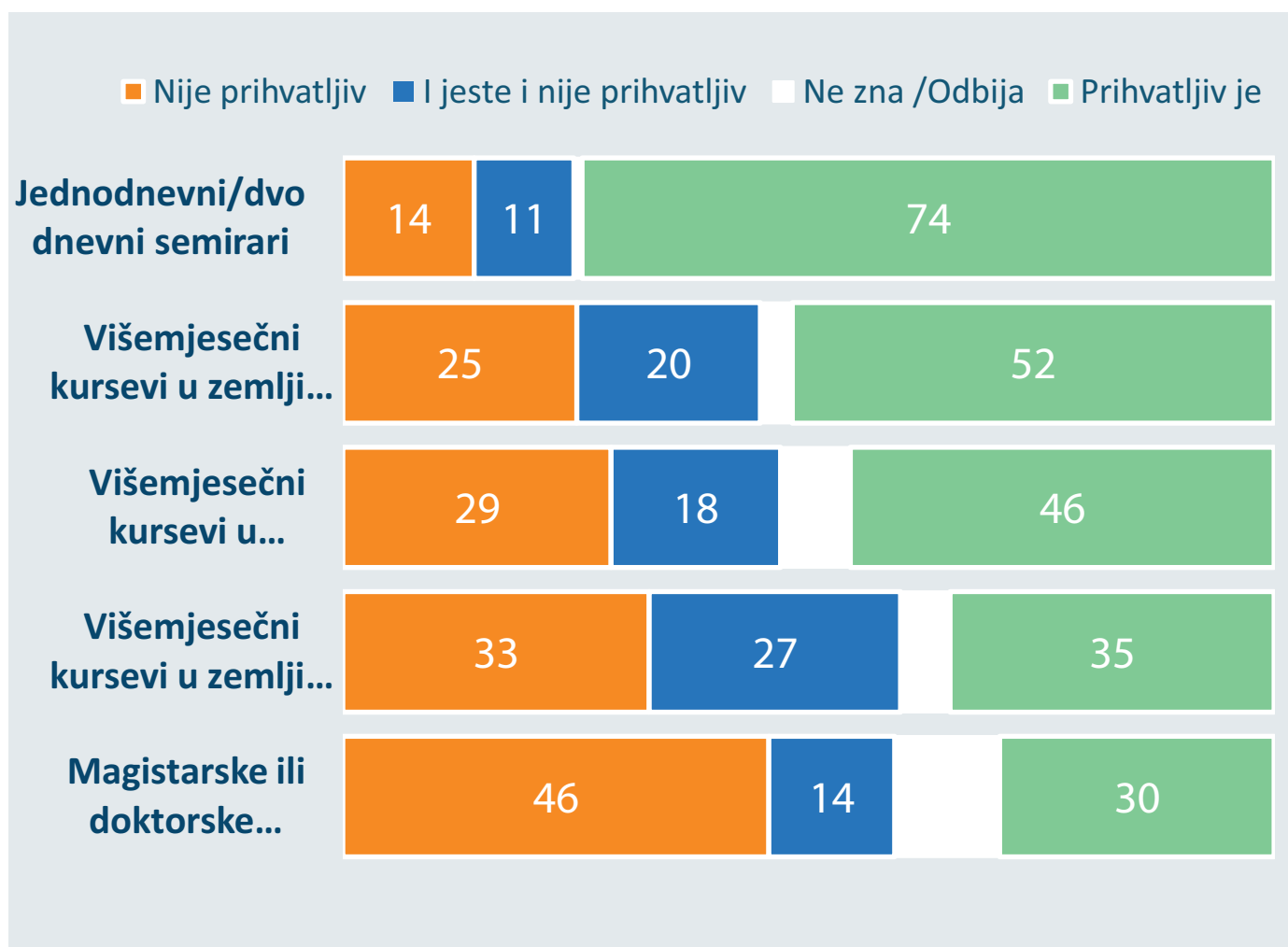
Na taj način, kvalitet rada i njegova efikasnost bi dolazile u prvi plan u mnogo većoj mjeri nego što je to do sada bio slučaj, što bi smanjilo prostor za manipulacije koje su plod partijsko-političkih ili rođачko-prijateljskih veza.

Ovdje se može istaći da, uprkos svim nedostacima u radu državne uprave, sistemu napredovanja i nagrađivanja, i dalje postoji snažno izražena volja državnih službenika za daljim usavršavanjima i obrazovanjem, sa ciljem primjene tih znanja u poslovnom ambijentu državne uprave.

Tako čak 89% ispitanih službenika uviđa potrebu i iskazuje dobru volju za daljom edukacijom i novim obrazovnim programima stručnog usavršavanja. Najprihvatljiviji modeli su jednodnevni ili dvodnevni seminari (74%) ili višemjesečni kursevi u zemlji (52%), ali



je izuzetno velik procenat (čak 30%) i onih koji su spremni da obrazovanje nastave na postdiplomskim programima van zemlje. Ukoliko uzmemo da se ukupan broj službenika u državnoj upravi kreće u ravni 10.000 osoba, dolazimo do zaključka da čak 3000 službenika i namještenika ima dobru volju da se dodatno usavršava kroz postdiplomske programe u inostranstvu.



Podrazumijeva se da ovakav sistem dodatnog obrazovanja i njegove primjene u administrativnim radnim okvirima mora biti praćen strogom primjenom novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji stupa na snagu 01. 01. 2013, posebno onih odredbi koje se odnose na primjenu sistema ocjenjivanja i nagrađivanja službenika. Da bi ovaj zakon i njegove odredbe, od kojih izuzetno zavisi cjelokupan razvoj *merit-based* sistema, zaživjele u praksi neophodno je snažno ojačati administrativnu inspekciju koja bi vršila stalnu kontrolu u svim državnim institucijama u vezi sa načinom i kvalitetom primjene procesa ocjenjivanja i nagrađivanja službenika.

Tek kod tako postavljenog sistema vrijednosti u prvi plan će izaći na vidjelo kvailitet i stručnost onih službenika koji imaju posebna znanja koja su u vezi sa Evropskom unijom, njenim institucijama, zakonskim okvirom i njegovom primjenom u Crnoj Gori.



**PRAKTIČNI MODELI
JAČANJA SISTEMA
IZGRADNJE
ADMINISTRATIVNIH
KAPACITETA U CRNOJ GORI**

IZRADA STRATEŠKIH DOKUMENATA O RAZVOJU LJUDSKIH RESURSA – NEOPHODNI PREDUSLOV

1

Na osnovu iznesenih različitih aspekata problema vezanih za proces izgradnje administrativnih kapaciteta i sa njime vezanih područja i aktivnosti institucionalnih struktura, nameće se i niz zaključaka u vezi sa potrebnim intervencijama u ovoj oblasti.

Naime, potrebno je u što skorijem periodu uskladiti strategije i dokumenta višeg reda koje u vezi sa procesom evropske integracije, reformom državne uprave sa izradom strategija razvoja ljudskih resursa za svaku od pojedinačnih institucija i organa administracije u Crnoj Gori.

Ovo se prevashodno odnosi na donošenje novog Nacionalnog plana za usvajanje *acquis*-a (NPAA) koji će zamijeniti postojeći NPI, koji nažalost, u velikoj mjeri, nije bio poštovan i koji je bio primjer nereálnih ambicija i lošeg usklađivanja vremenskih okvira sa stvarnim mogućnostima i potrebama razvoja crnogorske administracije.

Odredbe budućeg NPAA-a za svaku od administrativnih institucija i organa moraju predvidjeti obavezu kreiranja strategije razvoja ljudskih resursa u skladu sa sopstvenim razvojnim potrebama i planovima i sistemskim potrebama u vezi sa procesom evropske integracije. Ovaj proces mora ići uporedo sa kreiranjem NPAA-a i u tom pogledu moraju biti konsultovane sve zainteresovane institucije, ali po potrebi i organizacije civilnog društva, prije svega kompetentne nevladine organizacije, univerzitetske strukture i eksperti.

Ukoliko uzmemo u obzir hitne potrebe za intervencijom u oblasti izgradnje ljudskih i institucionalnih resursa u procesu evropske integracije, ali i ukupne reforme državnog aparata, ovakav način uvođenja obaveze kreiranja strateških dokumenata za razvoj administrativnih kapaciteta bio bi najefikasniji i najracionalniji oblik sa aspekta vremena i potreba ukupnog institucionalnog i društvenog sistema u Crnoj Gori.

U vezi sa samim unutar-institucionalnim aktivnostima i kreiranjem strateških dokumenata za razvoj administrativnih kapaciteta, njima moraju prethoditi detaljne analize efikasnosti upravljanja svakom od institucija i sa tim u vezi analize potreba i budućeg razvoja svake od datih administrativnih jedinica.

U ovim analitičkim aktivnostima se mogu koristiti postojeći modeli analize kvaliteta upravljanja koji su poznati i priznati na nivou Evropske unije, a preporučuje se da u tim aktivnostima budu angažovane i ekspertske strukture ili *consulting* agencije koje se bave ovakvom vrstom analize, radi dobijanja neutralnih i objektivnih nalaza o kvalitetu upravljanja pojedinim institucijama i stvaranja stvarne, na realnim parametrima zasnovane, analize potreba i razvoja date administrativne jedinice.

Tek nakon ovakve vrste analize poslovanja i učinka institucionalnih administrativnih jedinica bilo bi moguće doći do preciznog okvira za stvaranje strateških dokumenata o razvoju administrativnih kapaciteta i, u njih inkorporiranih, razvoja ljudskih resursa.

Stvaranje strategija razvoja ljudskih resursa na bazi ovako detaljnih analiza i procjena bilo bi višestruko korisno za svaku od pojedinačnih institucija. Time bi se unaprijedila razvojna vizija date institucije, unaprijedilo unutrašnje funkcionisanje i saradnja sa drugim institucijama sistema, ali i međunarodnim partnerima. Ovo bi olakšalo i primjenu zakonskih okvira ocjenjivanja i napredovanje državnih službenika i namještenika i svakako smanjilo uticaj partijskih ili rođaćkih i prijateljskih veza na gore pomenute, ali i procese zapošljavanja novih službenika i namještenika.

Kreiranje dugoročnih i održivih planova razvoja ljudskih resursa, kao i već pomenuto vremensko i procesno spajanje izrade ovih strateških dokumenata i NPAA-a, bilo bi od velike važnosti i za strukture Evropske unije koje prate razvoj ove oblasti u dijelu monitoringa reformi i ispunjavanja Kopenhagenskih kriterijuma. Njihov posao bi uveliko bio olakšan, a ovakva transparentnost u izgradnji administrativnih kapaciteta i naročito ljudskih resursa bi doprinijela učvršćivanju kredibiliteta cjelokupnog državnog aparata u očima evropskih i drugih međunarodnih partnera.

STVARANJE FONDA ZA EVROPSKO OBRAZOVANJE (FEO) – STRATEGIJOM I SINERGIJOM DO REZULTATA

2

Argumenti koje smo naveli u prethodnim djelovima ove kratke studije, kao i sve ostale činjenice do kojih smo došli u toku dva ciklusa *desk*-istraživanja³, kao i jednog istraživanja ciljne grupe službenika i namještenika i opšte javnosti, upućuju na zaključke o hitnoj potrebi intervencije u sistemu izgradnje kapaciteta administracije Crne Gore.

Već pomenuta potreba za izgradnjom 2000 do 3000 službenika je postala stvarnost sa početkom procesa pregovora. Postavlja se snažno pitanje dalje spremnosti crnogorske administracije da nakon incijalnih faza pregovora na konkretan, efikasan i stručan način nastavi sa implementacijom svih daljih reformskih aktivnosti i obaveza koje proizilaze iz zadataka ispunjavanja Kopenhagenskih kriterijuma.

Do takvog broja službenika sa poznavanjem *acquis communautaire*-a, stranih jezika i novih informatičkih tehnologija ne može se doći preko noći i za realizaciju tako ambiciozne reforme biće potrebne godine, velika finansijska sredstva i izuzetno dobro organizovan i osmišljen sistem unutar administrativnih struktura Crne Gore, ali i van njih.

Međutim u ovom trenutku, mi nemamo jasnu viziju stvaranja ovako brojnog službeničkog kadra, a posebno nemamo osmišljen sistem ili definisana finansijska sredstva za tu namjenu.

Zbog toga bi trebalo u najkraćem roku početi sa definisanjem novih struktura koje bi se bavile isključivo ovom problematikom i koje bi, u saradnji sa već postojećim institucijama koje se bave izgradnjom kapaciteta i obrazovanjem, doprinijele da se ustanovi održivi sistem izgradnje kadrova na osnovu najboljih iskustava zemalja srednje i istočne Evrope koje su se već priključile Evropskoj uniji.

Mi vjerujemo da bi jedno od takvih rješenja bilo stvaranje posebnog fonda čija bi glavna svrha bilo obezbjeđivanje sredstava za dodatno obrazovanje u zemljama Evropske unije službenika i namještenika i najboljih studenata iz Crne Gore, koji bi bili voljni da karijeru nastave u državnoj upravi ili u drugim institucijama i organizacijama koje su od važnosti za proces evropske integracije.

Radno ime ovog fonda u daljem tekstu biće Fond za evropsko obrazovanje (FEO) i pokušaćemo da pojasnimo neke od principa ustrojstva i funkcionisanja ovakve ideje.

Primarna uloga Fonda za evropsko obrazovanje bila bi u prikupljanju sredstava kojima bi bile finansirane postdiplomske studije (magistarske, dotkorske, postdoktorske) i višemjesečni specijalistički programi obrazovanja za **a)** službenike i namještenike u administraciji Crne Gore i **b)** najbolje studente ili druge zainteresovane i kvalifikovane građane iz Crne

³ Dvije pomenute studije o administrativnim kapacitetima, gdje je u okviru studije „Administrativni kapaciteti u Crnoj Gori“ sprovedeno i istraživanje sa 319 službenika, 229 pripadnika biznis sektora i 800 građana.

Gore, koji bi bili voljni da karijeru nastave u državnoj upravi ili u drugim institucijama i organizacijama koje su od važnosti za proces evropske integracije.

Sredstva koja bi bila namijenjena Fondu bila bi prikupljena od različitih struktura u zemlji i inostranstvu. U zemlji, primarno finansiranje Fonda za evropsko obrazovanje bilo bi obezbijeđeno iz budžeta Vlade Crne Gore, dok bi ostatak sredstava dolazio iz donacija privrednih subjekata, naročito od velikih kompanija kroz sistem društveno odgovornog poslovanja. Takođe, bila bi ustanovljena i mogućnost ciljnog finansiranja od strane pojedinih subjekata koji su zainteresovani za dalju edukaciju svojih zaposlenih, a čije djelatnosti imaju značajnu ulogu u procesu evropske integracije, sprovođenju reformi ili uvođenju novih tehnologija i znanja u crnogorski privredni i društveni sistem.

Onaj preostali i dominantni dio sredstava bi bio obezbijeđen kroz različite fondove Evropske unije ili na bilateralnom osnovu kroz donacije pojedinih zemalja članica. Ove donacije ne moraju imati samo finansijski iskaz, već se donacija može pružiti i preko obezbjeđivanja stipendija pojedinih univerziteta ili državnih struktura tih zemalja. Ova funkcija prikupljanja i distribucije informacija o ovakvim, već postojećim programima stipendiranja iz zemalja Evropske unije, bila bi zapravo dodatna u odnosu na inicijalnu, jer bi tako Fond postao i referentna tačka za sve zainteresovane pojedince, i domaće i strane obrazovne institucije koje imaju interes u oblasti poslijediplomskih programa u inostranstvu.

Ovo bi se ostvarilo tim prije što takva jedinstvena referentna tačka na kojoj bi se mogli dobiti podaci o svim mogućnostima bilateralnog stipendiranja od strane zemalja, institucija i organizacija iz EU i drugih međunarodnih subjekata ne postoji u Crnoj Gori, već su te informacije fragmentirane na različite domaće i strane subjekte, pa se često dešava da mnogi značajni programi stipendiranja ne budu realizovani.

Sam Fond bi bio ustrojen kao posebna institucija malog obima, sa sopstvenim sekretarijatom od 2 do 3 osobe koje bi se bavile prikupljanjem informacija o programima stipendiranja, finansijskim pitanjima, prikupljanjem i obradom podataka aplikanata i korisnika sredstava FEO i drugim pitanjima koja bi bila definisana adekvatnim podzakonskim aktom.

Fondom bi upravljao Upravni odbor u koji bi ušli predstavnici Vlade (ministarstva finansija, obrazovanja, nauke i Uprave za kadrove), po jedan predstavnik sa državnog i dva najveća privatna univerziteta i jedan predstavnik Evropskog pokreta u Crnoj Gori, kao nevladine organizacije sa respektabilnim iskustvom u oblasti evropske integracije i vaninstitucionalnog obrazovanja za administraciju Crne Gore. Predloženi sastav Upravnog odbora FEO bi se mogao dopunjavati i predstavnicima drugih struktura, prema prioritetima koje bi odredila Vlada Crne Gore.

Rad FEO mora biti usklađen sa strateškim dokumentima o razvoju ljudskih resursa. Drugim riječima, distribucija sredstava bi bila organizovana u skladu sa prioritetima koje bi određivala svaka od administrativnih jedinica, na osnovu sopstvenih planova razvoja administrativnih kapaciteta i strategija razvoja ljudskih resursa, na čijem smo stvaranju insistirali u prethodnim djelovima ove kratke studije. U vezi sa tim, sekretarijat FEO bi pravovremeno kontaktirao sve administrativne jedinice, na osnovu čega bi Upravni fond utvrđivao listu prioriteta za dalju distribuciju sredstava.

Princip rada FEO i same dodjele pomoći u vidu finansijske pomoći ili obezbjeđivanja stipendija bi bio zasnovan na najboljim iskustvima zemalja Centralne i Istočne Evrope u podizanju administrativnih kapaciteta preko sistema stipendiranja. Naime, svi korisnici sredstava FEO bi sklapali ugovore kojima bi se, zavisno od količine sredstava koja su im dodijeljena, obavezivali na rad u državnoj administraciji na obavezujući period od najmanje



3, a najviše 5 godina, sa mogućnošću stalnog radnog odnosa, ukoliko korisnik sredstava izrazi želju za tim.

Ovakvom praksom bi se obezbijedilo korišćenje novih znanja i stručnosti svakog korisnika sredstava u procesima rada u državnoj administraciji i na taj način obezbijedila održivost korišćenja sredstava FEO, ali i značajno uvećao kapacitet i efikasnost samih državnih institucija.

Na kraju ove incijalne skice Fonda za evropsko obrazovanje važno je naglasiti da se njegovim formiranjem ostvaruju višestruke koristi u društvenom, ekonomskom i političkom sistemu Crne Gore:

1. Ispunjavaju se Kopenhagenski kriterijumi i zahtjevi procesa evropske integracije vezani za podizanje administrativnih kapaciteta Crne Gore.
2. Dugoročno se obezbjeđuje stabilan izvor kvalitetnih kadrova za administraciju Crne Gore.
3. Unaprijeđuje se kvalitet rada i efikasnost svih administrativnih struktura, čime se unaprijeđuje i komunikacija između administracije i građana Crne Gore, ali i između domaće administracije i međunarodnih *stakeholder*-a.
4. Pravi se održivi sistem komunikacije i saradnje između različitih javnih i obrazovnih institucija u vezi sa podizanjem administrativnih i ukupnih društvenih kapaciteta, jer ovakav vid povećanja kvantuma znanja i stručnosti neće imati samo pozitivne efekte na administraciju, već i na cjelokupno društvo Crne Gore.
5. Podstiče se primjena sistema napredovanja i nagrađivanja službenika prema zaslugama i znanju, što je u direktnoj vezi sa pravilnom primjenom zakonskih rješenja u ovoj oblasti.
6. Smanjuje se uticaj rođaćkih, prijateljskih i partijskih veza prilikom zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja, što direktno utiče na smanjivanje obima koruptivnih djelatnosti u ovoj oblasti.
7. Podstiče se uvođenje strateških dokumenata o razvoju ljudskih resursa u svaku administrativnu jedinicu crnogorskih institucija, kao i njihova adekvatna i održiva primjena.
8. Stvara se kvalitetna baza i za one predstavnike administracije koji će, nakon priključenja Crne Gore Evropskoj uniji, predstavljati Crnu Goru u različitim EU institucijama ili će profesionalno obavljati poslove u okviru kvote Crne Gore u EU administraciji.
9. Stvara se sinergijski efekat između javnih institucija i struktura civilnog društva (univerziteta i nevladinih organizacija), sa ciljem intenziviranja procesa evropske integracije i stvaranja snažnije zajedničke podrške ukupnim reformama u društvenom, političkom i ekonomskom sistemu Crne Gore.

Sve navedeno, ali i mnogi drugi razlozi i argumenti upućuju na što hitnije ozbiljno razmatranje ove razvojne ideje i njeno konstituisanje u skladu sa navedenim osnovnim principima. Fond za evropsko obrazovanje bi, sa relativno malim početnim sredstvima, stvorio dugoročne pozitivne efekte u mnogim segmentima razvoja našeg društva, gdje bi odnos između uloženog i dobijenih efekata rezultirao u višestrukoj dobiti, ne samo na planu mjerljivih, već i, mnogo više, onih prijeko potrebnih, nemjerljivih, pozitivnih opštih društvenih vrijednosti koje su ujedno i elementarni preduslov za priključenje porodici evropskih naroda.

3

“INTERNI TWINNING” – JEDNOSTAVNO I EFIKASNO

Na osnovu izloženih argumenata, kao i dubinskih intervjuva koje smo imali sa mnogim službenicima i namještenicima državne uprave, ali i niza kontakata kroz edukativne programe za tu ciljnu populaciju, došli smo do zaključka da su, pored stvaranja novih institucionalnih okvira i struktura za unaprjeđivanje administracije u Crnoj Gori, neophodne i druge, manje vidljive, ali takođe efikasne mjere unutar samih institucija i postojećeg kadrovskog potencijala u njima.

Jedna od takvih mogućih intervencija bi bila i ideja o realizaciji takozvanog “internog twinning”-a, specifičnog vida unutar-institucionalnog programskog radnog uparivanja službenika različitog radnog iskustva, tehničkih i stručnih znanja.

U osnovi ove ideje je rješavanje dvije vrste problema na koje se često nailazi u crnogorskoj administraciji. Naime, prvi problem se tiče činjenice da se, u velikom broju slučajeva u kojima iskusniji službenici odlaze u penziju ili prelaze na radno mjesto u drugoj instituciji, javlja gubitak institucionalne memorije i nestanak dobrih praksi koje su nastale kao posljedica dugogodišnjeg iskustva istih. Kako ovi iskusniji službenici pripadaju onoj grupaciji koja se u manjoj mjeri ili uopšte ne služi novim tehnologijama, ovakav deficit institucionalne memorije samo djelimično može biti nadoknađen kroz upotrebu novih tehnologija i komunikacionih sredstava.

To predstavlja i dodatno opterećenje za pomenuti interni transfer institucionalne memorije i dobrih praksi, naročito u specifičnim oblastima rada pojedinih administrativnih sektora. Ovo je slučaj jer se ipak veći dio radnog procesa mora oslanjati na kognitivni, obrazovni, intelektualni i iskustveni kapacitet samih službenika, što potvrđuje svaki radni administrativni proces, bez obzira koliko nove tehnologije u njemu imale udjela.

Drugi dio problema se odnosi na to da u velikom broju slučajeva na mjesto pomenutih iskusnijih službenika dolaze mlađi kadrovi, u pripravničkom statusu ili sa malim brojem godina rada u administraciji. Oni rijetko imaju priliku za sticanje znanja u vezi sa specifičnom materijom i oblasti rada unutar pojedinih radnih mjesta same institucije u kojoj rade, što podrazumijeva i manjak prenosa institucionalne memorije i najboljih praksi u vezi sa radom datih organa.

Dokaz u prilog tome je i mali broj programa za novozaposlene, kojima bi se oni na adekvatan način upoznali sa specifičnim oblastima rada unutar institucija. U onim institucijama u kojima ovakvi programi za pripravnike i novozaposlene postoje, obuka se najčešće svodi na brzo i površno upoznavanje svih dijelova institucije (pripravnici borave po nekoliko nedjelja ili mjeseci u svakom od sektora), što kod ministarstava ili većih institucija pred-



stavlja naročiti problem, jer ne pruža adekvatni kvantum specifičnih znanja o predmetu rada i naboljih praksi.

Ova specifična grupa mladih službenika ima u velikoj mjeri i značajno bolje poznavanje stranih jezika, novih metoda komunikacije i informativnih tehnologija uopšte. Ova grupacija pokazuje i veću spremnost na dalja usavršavanja i usvajanja novih znanja i primjenu istih u daljem radu unutar organa uprave. To je potvrdilo i naše istraživanje u kojem je čak 95% službenika koji rade manje od 5 godina pokazalo punu spremnost za dalje eksterno obrazovanje, ali i usavršavanje unutar samih institucija.

Uzimajući u obzir ove dvije povezane problematične pojave, ideja "internog twinning-a" pokušava da pronade zajedničko rješenje koje bi vodilo ka djelimičnom ili potpunom prevazilaženju problema i povećanju efikasnosti pojedinih sektora državne administracije.

"Interni twinning" predstavlja dobro osmišljeni program saradnje i zajedničkog programskog rada starijih i iskusnijih službenika sa onim mlađim, kroz spajanje iskustva, institucionalne memorije, znanja i poznavanja dobrih praksi starijih službenika sa jedne strane, i tehničkih znanja savremene komunikacije, novih obrazovnih sadržaja, stranih jezika i informatičkih tehnologija mlađih službenika, sa druge strane.

Ovo "uparivanje" iskusnijih i mlađih službenika bi tehnički bilo organizovano kroz oročene programe zajedničkog rada na period od 3, 6 ili 12 mjeseci, zavisno od prirode i obima radnog procesa koji saradnja pokriva.

Da ovakva saradnja ne bi uticala na značajne pomake u postojećim sistematizacijama unutar institucija, kao i na redovna radna zaduženja službenika koji su učesnici programa, potrebno je uvesti i sistemske promjene unutar radnog procesa. Naime, "uparivanje-twinning" bi se vršilo kroz organizaciju i sprovođenje pojedinih specifičnih ili redovnih projekata i programa, što se u velikoj mjeri poklapa sa reformskom reorganizacijom radnih procesa u savremenim administrativnim i poslovnim jedinicama.

Na taj način bi bila ostvarena programska radna saradnja iskusnijih i mlađih službenika, što bi doprinijelo ukupnom institucionalnom poboljšanju efikasnosti rada, ali prije svega individualnom napredovanju samih učesnika programa.

U tu svrhu, bilo bi neophodno unutar strategija razvoja ljudskih resursa predvidjeti i preciznu razradu i individualno-institucionalno prilagođavanje ovog inter-institucionalnog modela unaprjeđivanja administrativnih kapaciteta.

Uvjereni smo da bi ovakav model unutar-institucionalnog održavanja i unaprjeđivanja administrativnih kapaciteta donio značajan pomak:

1. u efikasnosti rada institucija,
2. u očuvanju i unaprjeđivanju institucionalne memorije i najboljih administrativnih praksi,
3. u unaprjeđenju međuljudskih odnosa kroz prevazilaženje generacijskog jaza među službenicima,
4. u značajnim uštedama unutar sistema izgradnje administrativnih kapaciteta svake od institucija,
5. u dobijanju reference na međunarodnom planu zahvaljujući uvođenju originalne prakse u podizanje administrativnih kapaciteta,

6. u ukupnom doprinosu procesu evropske integracije i ispunjavanju zahtjeva postavljenim Kopenhagenskim kriterijumima.

Uvjereni smo da, pored navedenih, postoji i niz drugih prednosti i vrijednosti koje bismo mogli navesti u prilog uvođenju modela internog twinning-a i nadamo se da će sve iznešeno biti samo osnov za dalje društvene i nadasve stručne rasprave i istraživanja novih modela za jačanje državne administracije.

Sa tim ciljem, umjesto daljih zaključaka, ovim putem upućujemo poziv civilnom društvu i državnim institucijama, ali i akademskoj zajednici, da zajedničkim naporima u budućem periodu unaprijedimo rad na razradi navedenih modela i organizujemo zajedničke konkretne aktivnosti na pokretanju realizacije ovih i drugih programa koji bi administrativne, ali i ukupne društvene potencijale Crne Gore, doveli do nivoa koji će nas preporučiti za punopravno i uspješno članstvo u Evropskoj uniji.