

FDES Analiza

Jovan Kojičić
Đorđije Blažić

Zašto i Kako, a ne Šta

Studija slučaja

12 opservacija na Program rada Vlade



Institut za javnu upravu, ljudska prava i životnu sredinu

Naša misija

Osnovni cilj Regionalnog instituta za javnu upravu, ljudska prava i životnu sredinu je da doprinese izgradnji regionalnih kapaciteta, sprovodi istraživanja i zagovara javno upravljanje, ljudska prava, održivi razvoj i zaštitu životne sredine, promoviše regionalnu saradnju, mir, vladavinu prava, pravdu, demokratiju i jednakost, da pomogne zemljama Zapadnog Balkana da se prilagode i osnaže kapacitete za vođenje pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Na institucionalnom nivou razvijamo istraživanja i programe u cilju jačanja individualnih i intelektualnih kapaciteta, strateškog planiranja, infrastrukture i organizacionih modela i modela upravljanja, kreiranja funkcionalnih politika i unapređenja profesionalnih performansi, sistema odgovornosti, planiranja i kontrole, potrebnih za integrisano upravljanje, politike i sistemsko djelovanje u svim oblastima i na svim nivoima. Zagovaranjem sistemske perspektive i važnosti integrisanog upravljanja snažno smo posvećeni ispunjavanju ciljeva i zahtjeva UN Agende za održivi razvoj 2030. Razvoj partnerstava i mobilizacija znanja naša su vitalna vodilja u naporima da unaprijedimo politike i prakse zasnovane na istraživanjima. Fokusirani smo na mobilizaciju i umrežavanje mladih diplomaca i profesionalaca iz Regiona koji su završili studije (i/ ili stekli titule magistara ili doktora nauka) na prestižnim univerzitetima u svijetu, specijalizovani su za različita znanja, a države ih najčešće ne koriste ili ne dovoljno.

Sprovođenjem **istraživačkih projekata**, davanjem preporuka, predloga i procjena, planiranjem politika, kreiranjem strategija, objavljivanjem materijala, razvojem novih **metoda i mehanizama**, edukacijom, organizovanjem **specijalističkih** skupova, stručnih sastanaka i obuka, kao i pružanjem **tehničke pomoći**, radimo na ostvarivanju ciljeva i saradjujemo sa vladama, poslovnim sektorom, civilnim društvom i drugim ključnim akterima u ovom našem ambicioznom putovanju.

Sadržaj

	UMJESTO PREDGOVORA	4
1	Izvodi iz Programa Vlade	6
2	Studija slučaja: 12 primjera opservacije	10
Prilog 1	10 argumenata: „Zašto i Kako versus Šta“ u politici javnog zdravlja Crne Gore	18
Prilog 2	One Pager: Politika upravljanja otpadom u Crnoj Gori.....	24
Prilog 3	Analiza aspekta	26
	BIBLIOGRAFIJA.....	27



Doc. dr iur. Jovan Kojičić
Post-doc (Univerzitet u Lundu)
v.d. direktor, FDES Institut za javnu upravu,
ljudska prava i životnu sredinu



Prof. dr Đordije Blažić
Dekan, FDES

UMJESTO PREDGOVORA

Povodom javnih konsultacija u izradi Programa rada Vlade za 2021. g. Fakultet za državne i evropske studije sugerisao je da se politike orijentišu ka funkcionalnom modelu i transformaciji u upravljanju, što po našem mišljenju jedino može dovesti do rezultata, pa i u pogledu zadovoljenja prioriteta i namjera u izazovima kao što su vladavina prava i jednake šanse, zdrave finansije i ekonomski razvoj, zdravlje i zdrava životna sredina, obrazovanje i društvo zasnovano na znanju. S tim u vezi, tada smo ponudili sedam jasnih argumenata u prilog važnosti uspostavljanja funkcionalne politike, uključujući i četiri konkretna predloga povodom neophodnosti uspostavljanja mjera iz nadležnosti Ministarstva zdravlja, Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, i Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. Naglasak smo pružili na pristupanje Crne Gore članstvu u EU (harmonizacija zakonodavstva i politika sa EU), ispunjavanje zahtjeva Agende za održivi razvoj 2030 i snažan impuls u pravcu dostizanja ciljeva održivog razvoja.

Analizirajući dokument pod nazivom „Program rada Vlade za 2021. godinu“, ovdje predstavljamo ključne argumente Fakulteta za državne i evropske studije, a u odnosu na tematske oblasti zdravlja, životne sredine, javne uprave i ljudskih i manjinskih prava, što je i bio predmet naših opservacija i ekspertize:

1. U odnosu na predstavljeni dokument mi ne vidimo da ono donosi suštinske promjene u odnosu na metodološki pristup u kreiranju politika kako je to inače rađeno u Crnoj Gori sve do danas. Metodološki pristup ne ukazuje da je funkcionalan, usklađen i povezan.

2. Dobra osobina ovog dokumenta, ali po našem mišljenju nedovoljno da dovede do promjena u društvu, jeste što predlozi aktivnosti u dokumentu uvažavaju 'glas' onih kojih se tiču. Vidljivo je da postoji pokušaj da se politike izgrađuju u pravcu „od dna prema vrhu“ (from the bottom to the top). I to jeste promjena nabolje. No, sudeći po dokumentu mi više vjerujemo da se Vladina namjera zadržala na nivou tehničkog, a ne i metodološkog unapređenja. Po našem mišljenju, model i dalje nije funkcionalan i ne usmjerava politiku da se postavljeni prioriteti mogu zadovoljiti. Takav efekat, gdje postoji dobar primjer u pristupu, a za posljedicu ima nefunkcionalnost, po našem mišljenju, ukazuje da suštinski nedostaju smjernice na vrhu (on the top), a to su zapravo oročeni okviri politika (tj. vizije) kojima bi se stvari pomjerale naprijed. Na takav nedostatak ukazali još u našem obraćanju povodom javnih konsultacija za izradu ovog dokumenta. Još tada je bilo vidljivo ono što po našem mišljenju i dalje nedostaje u Programu. Dodatno, takav pristup otvara i mnoga druga pitanja: zašto su neke aktivnosti prihvaćene/uvrštene u program za 2021, a druge koje su jednako važne za postavljene prioritete nijesu. Po našem mišljenju, to takođe dovodi u pitanje funkcionalnost modela.

3. Po našem mišljenju, jedina funkcija koju Program ispunjava jeste zakonska regulativa koju treba usvojiti i dalje unapređivati, a bazirano na inputima EU i saradnji Crne Gore sa EU u procesu integracija. Međutim, i ovdje postoje ograničenja. Dokumentu nedostaju Zakon o Ministarstvima i drugim organima državne uprave, sistemski Zakon o javnoj upravi i sa njime povezani zakoni (Zakon o javnim agencijama i drugim javnim tijelima i Zakon o javnim službama). Takođe, bez obzira što to do sada nije bila praksa i što je isto u nadležnosti Skupštine, vrijedjelo bi da se Vlada programski i politički zainteresuje i inicira aktivnosti na izradi Zakona o Skupštini Crne Gore, što se na odgovarajući način može obrazložiti u širem kontekstu razumijevanja funkcije vladavine prava, ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti, a da bude primjereno i u skladu sa nadležnostima Vlade. Ostaje nejasno zašto odgovarajući nivo operativnosti i funkcionalnosti nije predstavljen u odnosu na sve ostale segmente iz aktivnosti Vladinog programa. Najvažniji dio EU procesa je da sve zakone koji se usvoje ili prilagode treba implementirati (isporučiti u zajednici), a to je mnogo važniji i osjetljivi dio vrijednosti za zajednicu i građane u Crnoj Gori. Po našem mišljenju, ova komponenta nedostaje u programu, i to objašnjavamo kroz dvanaest primjera opservacije u nastavku.

7. april 2021. godine

Izvodi iz Programa Vlade

Predviđene aktivnosti

Prioritet 1: Vladavina prava

Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava u 2021. godini pripremiće pet zakonskih akata (ili izmjena i dopuna); Uputiće inicijativu Skupštini Crne Gore za izmjenu člana 39 Zakona o izborima odbornika i poslanika i s tim u vezi održaće najmanje pet događaja (obuke, okrugli stolovi, javne diskusije i sl.) u cilju osnaživanja žena i osoba drugačijih polnih i rodnih identiteta da učestvuju u političkom odlučivanju; Edukovaće najmanje 250 osoba (od toga 100 žena) na temu diskriminacije, govora mržnje i anticiganizma za državne i lokalne službenike, novinare, zaposlene u javnim ustanovama, nastavno osoblje, učenike, sudije, tužioce, inspektore, političke partije i slično, u cilju promocije i zaštite ljudskih prava građana romske i egipćanske zajednice; Najmanje 60 službenika/ca uspješno će završiti obuku iz oblasti rodne ravnopravnosti. Donijeće Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023, i donijeće Akcioni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021 godinu, za 2021. godinu, sa Izvještajem o realizaciji Akcionog plana za 2019. i 2020. godinu.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, će donijeti Predlog Zakona o unutrašnjim poslovima; Predlog zakona o obradi podataka o putnicima u vazdušnom saobraćaju u cilju sprječavanja, otkrivanja i vođenja krivičnog postupka za krivična djela djela terorizma i druga teška krivična djela; Predlog zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma; Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti; i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oružju.

Ministarstvo odbrane će pripremiti predlog zakona o kriznom upravljanju; Izradiće Program sprovođenja Akcionog plana za implementaciju Rezolucije Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1325 – Žene, mir i bezbjednost za period 2021-2022. godina i njegovo sprovođenje.

Ministarstvo vanjskih poslova će predložiti Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama.

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija će pripremiti zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama; Zakon o inspekcijskom nadzoru; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama; Zakon o audio-vizuelnim medijskim uslugama; Izmjene i dopune Zakona o medijima; Zakon o nacionalnom javom emiteru Radio Televizija Crne Gore.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja će usvojiti Nacionalni dokument za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i spriječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska Konvencija) sa ciljem da se u 2021. godini smanji stopa nasilja nad ženama za 20% u odnosu na 2020. godinu; Da se u 2021. godini poveća stopa prijavljivanja nasilja institucijama za 30% u odnosu na 2020-u; Dostigne cjelovit stepen ugrađenosti definicije „nasilje nad ženama“, usklađene sa definicijom u Konvenciji, u relevantne zakone /podzakonska akta/ strategije i politike; Pripremiće Predlog Zakona o dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

Prioritet 2: Zdrave finansije i ekonomski razvoj

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja pripremiće i usvojiti Strategiju za unaprijeđenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine, sa Akcionim planom za 2021. godinu. Pripremiće i usvojiti Fiskalnu strategiju Crne Gore za period 2021-2024; Pripremiće i usvojiti Smjernice makroekonomske i fiskalne politike 2021-2024. Godine; Pripremiće i usvojiti Program ekonomskih reformi, i pripremiće 14 zakonskih akata (i/ili izmjene i dopune).

Ministarstvo ekonomskog razvoja, pored ostalog, unaprijediće uslove za ekonomsko osnaživanje žena i jačanje konkurentnosti ženskog preduzetništva, kroz realizaciju finansijske podrške kroz programske linije unutar Programa za unaprijeđenje konkurentnosti. Takođe, kroz organizaciju i učešće u programima obuke namijenjenim ženama preduzeticama, kroz umrežavanje, promociju i organizaciju okruglih stolova.

Ministarstvo kapitalnih investicija, pored ostalog će unaprijediti zakonodavni okvir po osnovu kojeg se garantuje poboljšanje prava putnika u drumskom saobraćaju, a naročito lica s invaliditetom u cilju njihove nediskriminacije u saobraćaju, i to kroz izradu dopune zakona, na način što će se u potpunosti inkorporirati Regulativa 181/2011 Evropskog parlamenta i savjeta; Organizovaće i sprovesti Digitalni samit u cilju razvoja regionalnog tržišta zemalja Zapadnog Balkana; Redizajniraće web sajtove Vlade i ministarstava na domenu .gov.me; Unaprijediti postojeće i razviti nove usluge na portalu e-uprava; Osnovati savjetodavna tijela, odbore i digitalne koalicije na nivou Crne Gore, koji će imati za cilj da

Vlada, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, privatni sektor i relevantne organizacije udruženim snagama planiraju i upravljaju digitalnom transformacijom u Crnoj Gori.

Prioritet 3: Zdravlje i životna sredina

Ministarstvo zdravlja će, pored ostalog, donijeti Program za borbu protiv HIV-AIDS od 2021. do 2023. g. sa Akcionim planom za period od 2021. do 2022. godine; Program mjera za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane u Crnoj Gori sa Akcionim planom od 2021. do 2022. godine; Strategiju za kontrolu i prevenciju hroničnih nezaraznih bolesti u Crnoj Gori od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom za period od 2022. do 2023. godine: Procenat obuhvata pozivima najmanje 95%, Procenat odaziva na poziv najmanje 45% (zajednički indikatori za sva tri skrininga), Najmanje 90% učesnica koje su obaviještene o rezultatu HPV testa, Najmanje 90% učesnica koje su obaviještene o rezultatu HPV testa za manje od 15 dana, Najmanje 90% učesnica koje su obaviještene o rezultatu LBC testa za manje od 15 dana. Usvojiće Nacionalnu strategiju za rijetke bolesti u Crnoj Gori od 2021. do 2023. godine sa Akcionim planom za period od 2021. do 2023. godine sa Izvještajem o realizaciji ovog Akcionog plana za 2020. godinu; Strategiju za rijetke bolesti u Crnoj Gori od 2021. do 2023. godine sa Akcionim planom za period od 2021. do 2023.g.

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma će donijeti Program uređenja prostora (kao nastavak izrade Prostornog plana Crne Gore, nastavak izrade lokalnih planskih dokumenata - prostorno-urbanističkih planova opština, detaljnih urbanističkih planova i urbanističkih projekata); Pokrenuće izmjenu i dopunu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata; Izraditi nacrt Zakona, kao i izradu Pravilnika o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova; Izraditi Nacionalni program prioritetnih aktivnosti u oblasti ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene u okviru saradnje sa Zelenim klimatskim fondom 2021-2023. g; Izraditi Program socijalnog stanovanja za period 2021-2024. g.

Prioritet 4: Obrazovanje i društvo zasnovano na znanju

Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta donijeće: Strategiju visokog obrazovanja u Crnoj Gori za period 2021-2025, s Akcionim planom 2021-2022. godine; Program razvoja opšteg srednjeg obrazovanja u Crnoj Gori (2021-2023), s Akcionim planom za 2021-2022. godine; Strategiju ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2021-2025, s Akcionim planom 2021-2025; Program cjeloživotnog karijernog vođenja i savjetovanja 20-21-2023, s Akcionim planom za 2021-2023; Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija; Predlog Zakona o visokom obrazovanju.

Prioritet 5: Digitalna transformacija

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, pored ostalog, organizovaće i sprovesti Digitalni samit u cilju razvoja regionalnog tržišta zemalja Zapadnog Balkana; Redizajniraće web sajtove Vlade i ministarstava na domenu .gov.me; Unaprijediti postojeće i razviti nove usluge na portalu e-uprava; Osnovati savjetodavna tijela, odbore i digitalne koalicije na nivou Crne Gore, koji će imati za cilj da Vlada, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, privatni sektor i relevantne organizacije udruženim snagama planiraju i upravljaju digitalnom transformacijom u Crnoj Gori.

Studija slučaja

12 primjera opservacije

Opservacija 1

Po našem mišljenju od suštinske je važnosti predvidjeti izradu Zakona o Ministarstvima i drugim organima državne uprave, kao sistemskog Zakona o javnoj upravi i sa njime povezanim zakonima (Zakon o javnim agencijama i drugim javnim tijelima i Zakon o javnim službama), kako bi se obezbijedio legalitet i legitimitet javnih institucija, i sistemski okvir s tim u vezi.

Opservacija 2

Po našem mišljenju dovodi se u pitanje postizanje efekata i funkcionalnost ciljeva ako Ministarstvo odbrane radi na izradi programa za sprovođenje Akcionog plana za implementaciju Rezolucije Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1325, a ministarstvo unutrašnjih poslova, ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava i ministarstvo javne uprave nemaju isto kao vidljivu funkcionalnu programsku komponentu (primjereno nadležnostima), te ostala ministarstva kao podržavajuću sub-komponentu programa.

Opservacija 3

Po našem mišljenju dovodi se u pitanje postizanje efekata i funkcionalnost ciljeva ako Ministarstvo zdravlja radi na čitavom setu strateških dokumenata u predviđenom programu aktivnosti za 2021. g., dok u isto vrijeme Crna Gora zapravo nema zdravstvenu politiku, niti viziju razvoja zdravlja (Vidjeti u prilogu 1, na stranici 18 ovog izdanja). Konačno, aktuelna Strategija zdravlja 2003-2020 je istekla. Zar ne bi bilo smisleno da se najprije krene od strateške vizije, a onda na bazi takvih inputa planiraju druga dokumenta?

Opservacija 4

Po našem mišljenju dovodi se u pitanje postizanje efekata i funkcionalnost ciljeva, a da u programu rada nijednog od nadležnih ministarstava ne postoji niti jedna jedina aktivnost koja se tiče zatvorske populacije. Ovo posebno u odnosu na ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, ministarstvo zdravlja, ministarstvo unutrašnjih poslova, ministarstvo finansija i socijalnog staranja i ministarstvo prosvjete, kulture i sporta. Na primjeru osoba u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija ili osuđivanih lica, povezano sa ciljem održivog razvoja **SDG 4** (kvalitetno obrazovanje) može se pokazati da predrasude, stereotipi, nasilje, diskriminacija nijesu bezazleni i da se neko time mora baviti. Posebno u odnosu na rodno osjetljive grupe. Ne postoje socijalne službe za postpenalni prihvat i praćenje, pa ni u odnosu na osuđena lica na uslovnom otpustu. Ne postoje ni mjere, niti podrška kulturološkim komponentama koje su primjerene krivično-pravnim uslovima povodom roda i rodno osjetljivih društvenih grupa (**SDG 5: Rodna jednakost; SDG 10: Smanjenje nejednakosti**). Pored direktnih diskriminatornih iskustava, osuđivana lica imaju i strukturne prepreke u zapošljavanju, jer sistemi nijesu dizajnirani za njih (i njihova iskustva). Ovi faktori se takođe povezuju sa **SDG 8** (dostojanstven rad i ekonomski rast), što sugerije da su osuđivana lica sistematski isključena iz mogućnosti učenja, obrazovanja, karijere i zaposlenja zbog institucionalnih barijera i diskriminacije. Dalje, isto se nadovezuje i na cilj **SDG 1** (svijet bez siromaštva) gdje osuđivana lica imaju ograničen pristup socijalnim uslugama, kao što su savjetodavne usluge i povoljni stambeni projekti ili krediti, zbog niza faktora (nedostatak znanja, predrasude, stereotipi, dominantne društvene norme, diskriminacija, uskraćivanje njege itd.). Konačno, sve to direktno utiče na njihovo zdravlje i mentalno zdravlje (**SDG 3: Dobro zdravlje**), na ukupan ekonomski razvoj zemlje i ukazuje na institucionalnu nepovezanost i nedostatak partnerstva (**SDG 17: partnerstvom do cilja**). Crnogorska statistika (Monstat) pokazuje da je od 1974. do 2019. godine u Crnoj Gori osuđeno 109.774 lica, što prema podacima zadnjeg popisa iznosi 18% crnogorskog stanovništva.

Opservacija 5

Po našem mišljenju dovodi se u pitanje postizanje efekata i funkcionalnost ciljeva ako Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, kao resorno nadležni organ izradi Nacionalni dokument za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i spriječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska Konvencija), a da isto ne postoji kao vidljiva funkcionalna programska komponenta u radu (primjereno nadležnostima) ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, ministarstva unutrašnjih poslova, ministarstva zdravlja, ministarstva javne uprave, ministarstva finansija i socijalnog staranja, ministarstva ekonomskog razvoja i drugih. Pitanje jednakosti i poštovanje ljudskih prava nijesu samo uslovljena instrumentima zaštite, već je ono direktno predodređeno socio-ekonomskim prilikama i položajem, kao i ukupnim ekonomskim razvojem.

Opservacija 6

Po našem mišljenju dovodi se u pitanje postizanje efekata i funkcionalnost ciljeva ako Ministarstvo ekologije prostornog planiranja i urbanizma izradi Nacionalni program prioriteta aktivnosti u oblasti ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene (2021-2023), dok Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete, kulture i sporta, ministarstvo ekonomskog razvoja, ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava i ministarstvo kapitalnih investicija isto nemaju kao vidljivu programsku komponentu (primjereno nadležnostima). Primjera radi, pravo na zdravlje osnovno je ljudsko pravo koje vodi prema svim ostalim ciljevima održivog razvoja. A zdravlje ne podrazumijeva samo pružanje medicinske pomoći, već se ono odnosi na dostupnost svih drugih mogućnosti koje obezbjeđuju zdravlje, a to su: **SDG 1** (svijet bez siromaštva), **SDG 4** (kvalitetno obrazovanje) i **SDG 5**, da se postigne rodna ravnopravnost i osnaže sve žene i djevojke. Zdravstvena jednakost također uključuje životnu sredinu, bezbjednost hrane i obrazovne faktore, zajedno sa socijalnim determinantama kao što su rod i etnička pripadnost. Zdravstvena jednakost je stvar ljudskih prava ili socijalne pravde u odnosu na „pravo na zdravlje“, a održivi razvoj je koncept koji sam po sebi predviđa ideju ljudskih i planetarnih napora za bolju budućnost u doseganju oba cilja“ (Dhaliwal, 2019: 3). Takođe, naučna istraživanja upućuju da klimatske promjene imaju dublji uticaj na stanovnike i žene s niskim prihodima, a istraživanja su pokazala da su niski prihodi i rod povezani u svim zemljama jednako (Reckien et al., 2017: 171).

Opservacija 7

Postupanje pred organima javne uprave jeste jedna od najčešćih oblasti u kojima dolazi do kršenja ljudskih prava i diskriminacije. Stoga, reforma javne uprave, vjerujemo, treba da predstavlja jedan od ključnih izazova Vlade i osnovicu programa nadležnog ministarstva javne uprave. Želimo naglasiti da ono ne podrazumijeva samo kontinuirani rad na unapređenju znanja i kapaciteta javnih službenika, već se profesionalizacija, kako je to nedvosmisleno dokazano u naučnoj literaturi odnosi na čitav spektar aktivnosti na unapređenju javnih usluga, što zahtijeva „kolektivni napor u upravljanju promjenljivim odnosima i zavisnostima s tim u vezi, u i oko organizacija koje pružaju usluge“ (Van Bochove & Oldenhof, 2020: 116). Takođe, da bi se temeljno pristupilo aktivnostima u reformi javne uprave, smatramo od presudnog značaja sveobuhvatni analitički rad u cilju izrade analize svih aktuelnih organizacionih i funkcionalnih oblika, sistemske opservacije svih javnih tijela, njihovog grupisanja, karakteristika, međusobnih razlika, dilema i definisanja svih (sistemskih) nedostataka koji su imanentni javnim tijelima, kroz sagledavanje zakonskog i institucionalnog okvira, uključujući i statusna pitanja, nadležnosti, organe, finansiranja, vršenje nadzora i drugo. Dakle, važno je u cjelini sagledati trenutno stanje u sistemu javne uprave u Crnoj Gori da bi se jasno definisali, povezali i uskladili budući pravci djelovanja.

Opservacija 8

Na bazi predstavljenog programa uočljivo je da će se tokom 2021. godine izraditi brojni zakoni i različiti akcioni planovi. Od „opipljivih“ aktivnosti na planu nediskriminacije, program bilježi inicijativu Skupštini Crne Gore za izmjenu člana 39 Zakona o izborima odbornika i poslanika i pet događaja (obuke, okrugli stolovi, javne diskusije i sl.) za osnaživanje žena i osoba drugačijih polnih i rodni identiteta; Edukaciju 250 osoba (od toga 100 žena) na temu diskriminacije, govora mržnje i anticiganizma za državne i lokalne službenike, novinare, zaposlene u javnim ustanovama, nastavno osoblje, učenike, sudije, tužioce, inspektore, političke partije i dr., u cilju promocije i zaštite ljudskih prava građana romske i egipćanske zajednice. Ove aktivnosti, kao i planovi koji će se izraditi u 2021. godini treba da dovedu da se smanji stopa nasilja nad ženama za 20% (u odnosu na 2020), da se poveća stopa prijavljivanja nasilja institucijama za 30% (u odnosu na 2020) i slično. Po našem mišljenju, nije jasno kako će pobrojane aktivnosti ostvariti planirane procjene efekata u 2021. godini, niti je jasno kako će se predviđeni efekti za 2022. godinu postići za svega godinu dana pošto se planovi usvoje (pretpostavljamo do kraja 2021. g.). Takođe, sama postavka koncepta rješavanja pobrojanih problema, po našem mišljenju nije održiva da bi se postigla funkcionalnost ciljeva i ostvarili efekti:

8.1

U programima rada ministarstava nijesu vidljive programske odrednice koje upućuju na funkcionalnu povezanost načela poštovanja različitosti, pravičnosti i inkluzivnosti, kao ključnih komponenti nediskriminatorne politike i kreiranja okruženja kojima bi ovakvi procenti uspjeha politike za tako kratko vrijeme, pa čak i u veoma složenoj „kulturološkoj kompleksnosti“, kakvo je crnogorsko društvo, uopšte bili mogući.

8.2

Poštovanje različitosti podrazumijeva prihvatanje različitih oblika vrijednosti i pogleda na svijet, ličnih svojstava i iskustava, kulturoloških i drugih razlika, različitosti i okolnosti, koje uključuju rasu i etničku pripadnost, pol, rod i rodni identitet, seksualnu orijentaciju, socio-ekonomski status, sposobnosti/invaliditet, starosnu dob, jezik, kulturu, nacionalno porijeklo, vjersku opredijeljenost, geografski region, politička i druga ubjeđenja i perspektive, kao i druga različita (lična) svojstva i okolnosti. Pravičnost podrazumijeva reprezentativnu administraciju zasnovanu na pravičnosti, nepristrasnosti, neuznemiravanju i nediskriminaciji, koja radi na definisanju problema i eliminisanju barijera, kao i razvoju najboljih politika i praksi, da pripadnici marginalizovanih društvenih grupa budu adekvatno zastupljeni, da im se obezbijedi napredak u zapošljavanju i/ili napredovanju, i postigne napredak u ukupnom djelovanju u odnosu na dostupnost, pristupačnost, tretman, mogućnosti, uključivanje i prihvatanje marginalizovanih

društvenih grupa da koriste usluge administracije. Inkluzivnost u sebi apsorbuje poštovanje različitosti i pravičnost, i podrazumijeva okruženje u kojem će se bilo koji pojedinac ili član bilo koje društvene grupe osjećati da je uključen i da pripada takvom okruženju, da je poštovan, podržan i vrednovan, bez obzira na bilo koji oblik, lično svojstvo, iskustvo, kulturološke, političke i druge razlike, različitosti i okolnosti (vidjeti za više: Buchholtz et al. 2020: 16-19, 21-24; Ashikali et al., 2020; Peterson et al., 2020: 2; Hyde, 2017: 5-7, 9-12; Ainscow, 2016: 145-148; Patrick & Kumar, 2012; Hodkinson, 2011: 180-182; Topping, & Maloney, Eds., 2005). Posebno, ne smiju se zanemariti činjenice o razvoju koncepta „people centered“ (tj. user-oriented) administracije. Niz operativnih taktika i pristupi uključivanja brojnih aktera u proces strateškog planiranja i donošenja odluka nije isto što i „people centered“ koncept. Ono nadilazi puko uključivanje aktera u stvaranju vrijednosti i u svojoj osnovi podrazumijeva uslugu i dominira uslugom kao osnovicom za održivost (Osborne and Strokosch, 2021). Takođe, da bi se postigla pravda, uključivanje mora donijeti vrijednosti za one na koje se odnosi, mora se obezbijediti smislen pristup servisima, okruženje mora omogućiti osjećaj pripadnosti i ono mora doprinijeti dobrobiti osobe (Merry, 2020: 11-12). Zato je od suštinske važnosti da Ministarstvo javne uprave prije svih, a zatim i sva druga resorna ministarstva (primjereno nadležnostima) vidljivo predstave „politiku inkluzije“ u Programu rada Vlade.

Opservacija 9

Neefikasnost i/ili nedosljedna i nedjelotvorna primjena zakona vodi ka drugim problemima. Ako se problemi ne rješavaju, onda ekonomski, zdravstveni, socijalni i drugi troškovi za pojedinca, kao i za državu, postaju značajni. Sve ovo otežava život ljudima i dovodi do njihove društvene isključenosti i potrebe za korišćenjem drugih vrsta pomoći (Farrow, 2014: 964). Po našem mišljenju, dovodi se u pitanje postizanje efekata, sistemska usklađenost i funkcionalnost ako kapitalne investicije takođe ne budu uključivale projekte (tamo gdje je primjenljivo) koji će ublažiti efekte nedjelotvorne primjene zakona. Na primjer, efekte u vezi nedjelotvorne primjene Zakona o otpadu (po klimatske promjene, po zdravlje stanovništva itd.), ili efekte neadekvatne primjene zakonskog propisa o 4m² prostora po zatvoreniku i slično. Već je opisano kako to posljedično proizvodi probleme u svim sferama društvenog života. Ono u konačnom i jeste pitanje troškova. S tim u vezi, isplativije je investirati, nego li dugoročno plaćati mnogo veće troškove nastalih po osnovu nefunkcionalnog planiranja i nepovezanosti sistema u (funkcionalnu) cjelinu.

Opservacija 10

Po našem mišljenju, funkcionalni model i tematski segmenti trebaju biti vodilja analize ključnih programskih odrednica i osnovni aspekt upravljanja. Npr. ako je tematski segment „korupcija“, onda se definiše korupcija u kontekstu programskog cilja (na primjer, Klitgaard 1988:75, „korupcija = monopol + diskrecija

– odgovornost“) i postavi kao „krvotok“ u odnosu na sve nadležnosti i programsko određenje svih (ministarstava). Jasno je da će korupcija opstati ukoliko se ne može kontrolisati odgovornost, te je zahtjev funkcionalnog principa da se ono plasira kroz cjelokupan sistem administracije, da bi se utvrdilo gdje postoje slabosti odgovornosti, pa i nedostaci povodom zakonske regulative, te da se djeluje u svim segmentima i na svim nivoima da bi promjene bile moguće, a aktivnosti poprimile stvarni oblik koji će biti mjerljiv u praksi. Nasuprot tome, bilo kakav pokušaj resornog tj. sektorskog pristupa kod opservacije bilo kog aspekta i definisanja aktivnosti u programu rada ministarstava, naše je mišljenje da ne bi doprinijelo dovoljnoj efikasnosti i efektivnosti u isporučivanju planiranih vrijednosti u zajednici.

Opservacija 11

U takvom procesu, kada se, kao što je npr. predloženo mjerama Ministarstva ekologije donosi Nacionalni plan prioriternih aktivnosti u oblasti ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene (kao nešto “novo”), a prethodno se ne pribjegava reviziji „stare“ nacionalne politike životne sredine (npr. nacionalna politika upravljanja otpadom ne daje rezultate i postoje brojne neusklađenosti i kontradiktornosti s tim u vezi), naučna literatura upućuje da je riječ o tzv. „slojevitosti“, što podrazumijeva svojevrsni proces „sedimentacije“. U literaturi poznati ciljevi takvog odnosa jesu da se uspostavi rebalans, prilagođavanje, ostvari kontinuitet i mješavina starih i novih reformskih obilježja, te da dovede do tzv. „spajanja sistema“ i partnerstava, koji treba da prate novi način upravljanja, a koji će zapravo apsorbovati tradicionalni oblik vladanja i koordinaciju, i pretvoriti ih (uvesti) u novu verziju (Iacovino et al.: 63). Na taj način „novo upravljanje“ postaje integrisano i poboljšano novim principima. Međutim, literatura takođe sugeriše da su funkcije i instrumenti kod takvog pristupa zasnovani na novim idejama, dok suštinski ono u sebe uključuje i koristi „stari model“ koji želi „optimizovati“ u nove svrhe (povećanje efikasnosti, efektivnosti, poboljšanje usluga i dr.).

U slučaju predložene programske odrednice za usvajanje Nacionalnog plana prioriternih aktivnosti u oblasti ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene, ni jedna od pobrojanih funkcija nijesu ispunjene, niti može doći do tzv. „spajanja sistema“ (partnerstava): ako postoje nove ideje, one će predstavljati novo opterećenje za ionako nefunkcionalnu nacionalnu politiku životne sredine ili nacionalnu politiku upravljanja otpadom (vidjeti Prilog 2, One Pager, Politika upravljanja otpadom na stranici 24 ovog izdanja). „Stari model“ takođe nije moguće optimizovati jer politika upravljanja otpadom zahtijeva temeljnu reviziju. Dakle, efekte ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene nije moguće postići bez funkcionalne povezanosti politika. Primjera radi, u slučaju politike upravljanja otpadom cjelokupan sistem strukturalno treba prilagoditi osnovnim načelima upravljanja (hijerarhiji upravljanja otpadom), da bi ono uopšte moglo apsorbovati (nova) rješenja. Stoga, po našem mišljenju, dobro je da postoji namjera za usvajanje takvog Nacionalnog plana, ali bi ono imalo smisla ako bi se

to radilo u paketu sa revizijom Nacionalne politike životne sredine. I sve dok takva opterećenja budu postojala (novo vs. staro) teško je povjerovati u uspjeh planiranog Plana.

Konačno, da bi se uspjelo, predlažemo „Matrix“ kao model po kojem će se mjeriti opravdanost planiranja programskih mjera, gdje su od suštinske važnosti indikatori kako će se sistematizovati i uporediti ključni aspekti upravljanja. Jednako je važno i kako će se analizirati aspekti upravljanja na relaciji „staro“ ↔ „novo“ ↔ i „upravljanje“ (kakvo se želi uspostaviti). Prema ovom modelu sistematizacija uključuje „dimenzije“ koje zahtijevaju ozbiljnu opservaciju u vezi sa preovlađujućom logikom, ciljevima, sistemom opterećenja, unutrašnjim i spoljnim odnosima, sistemom odgovornosti, planiranjem, kontrolom, organizacionim i upravljačkim modelima (Iacovino et al.: 64). Naročito, 'Matrix' insistira na uspostavljanju sistema vrijednosti, što je preduslov za uspjeh programskih orijentacija zasnovanih na analizi aspekata. Ilustracije radi, ako primijenimo 'Matrix' u odnosu na crnogorsku politiku upravljanja otpadom, uočavamo da preovladajuća logika, ciljevi, sistem opterećenja, sistem odgovornosti, planiranja, kontrola i organizacioni i upravljački modeli nijesu i ne mogu biti usklađeni. Štaviše, ni unutrašnji i spoljni odnosi (čak i ako uzmemo npr. da je spoljni odnos Nacionalni plan prioritarnih aktivnosti u oblasti ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene) takođe ne mogu biti zadovoljeni, ako ništa drugo ono zbog toga što prethodni kriterijumi tako nešto ne podržavaju. Najkraće, politika upravljanja otpadom nije funkcionalno povezana, čak i u odnosu na instrumente koje aktuelni Zakon o upravljanju otpadom predviđa, dok aktualna planiranja s tim u vezi nijesu bila utemeljena na realnim postavkama. Štaviše, često su ličila na tzv. „stepenište“, gdje nije postojao slijed koraka koje bi aktivnosti usmjerile (i osvajale) u logičnom smjeru napredovanja od „1 do 10“, već je ono najčešće bilo nepovezano i/ili metodološki i nefunkcionalno neusklađeno. Pa i neprimjenljivo.

Opservacija 12

Iako je teže shvatljivo, važno je istaći da „društveni konstrukt“, tj. za ovu namjenu prihvatljiv izraz „kulturološka kompleksnost“, predstavlja takođe važnu komponentu kod planiranja. Snažna kulturološka kompleksnost ukazuje na niz neformalnih, kulturnih normi i vrijednosti u javnim ustanovama i među njima, kojih se pridržavaju ili koje su razvili kao norme funkcionisanja na bazi dosadašnjih praksi. To je svakako uslovalo stvaranje specifičnih društvenih normi kao obrasce ponašanja, koje se suštinski ispoljavaju i ogledaju u pojmu „kulturološka kompleksnost“. U tom smislu „people centered“ politika koja je orjentisana prema čovjeku (građaninu) nije nešto što je predstavljalo obrazac funkcionisanja crnogorske uprave, dok je „snažna kulturološka kompleksnost“ ukorijenjena u društvu. Suprotno tome, „slaba kulturološka kompleksnost“ predstavlja homogenost i integraciju, gdje je osoblje posvećeno kulturnim normama i vrijednostima, gdje postoji zajednički osjećaj svrhe i osjećaj pripadnosti vrijednostima (Christensen and Læg Reid, 2011: 409-410). Prema tome, uspjeh programa koji će dovesti do

promjena zavisi i od kulturološkog obrasca „pomjeranja“ vrijednosti u pravcu homogenosti i integracija, što zahtijeva takođe odgovarajuću aktivnost Vlade, pa i kod predlaganja (uspješnih) mjera koje će pretvoriti „staro u novo“, i po našem mišljenju takva (kulturološka) komponenta nije prepoznatljiva u predlozima mjera u dokumentu Programa, što će takođe imati efekta po uspjeh predviđenih ciljeva.

10 argumenata „Zašto i Kako versus Šta“ u politici javnog zdravlja Crne Gore

Pregledom sajta Ministarstva zdravlja Crne Gore¹ nalazi se da Crna Gora, zapravo uopšte nema zdravstvenu politiku. Strategija razvoja zdravstva Crne Gore je objavljena u decembru 2003. godine i “govori” o zdravstvenoj politici Crne Gore do 2020. g. Strategija ne pruža viziju, niti nudi razvojna načela koja povezuju ciljeve. Štaviše, dokument predstavlja sublimaciju metodološki nepovezanih konstrukcija i neusklađenih sadržaja.

¹ <https://mzd.gov.me/rubrike/strategija-razvoja-zdravstva-crne-gore?alphabet=lat>

ARGUMENTI

Argument 1

Na stranici 2 kaže se, citat: „Zdravstvena politika u Republici Crnoj Gori do 2020. godine predstavlja osnovu za zakonodavne, programske i akcione programe, u cilju da se zdravstvena zaštita učini efikasnijom i kvalitetnijom, a zdravstveni sistem Crne Gore uključi u evropski i svjetski proces zdravstvenog razvoja“ (kraj citata).

Argument 2

Na stranicama 2 i 3 definiše se da zdravstvena politika u Republici Crnoj Gori do 2020. g. ima sljedeće opšte ciljeve: „1. *Produženje trajanja života*; 2. *Poboljšanje kvaliteta života u vezi sa zdravljem*; 3. *Smanjenje razlika u zdravlju*; 4. *Osiguranje od finansijskog rizika*“ (kraj citata).

Argument 3

Na stranici 3, autor navodi da je „Zdravstveni sistem Crne Gore predstavljao dio zdravstvenog sistema bivše SFRJ koji se odlikovao neracionalnom i neefikasnom organizacijom uz promociju dostupnosti svih prava iz zdravstvene zaštite. Na taj način, stvorena je slika da građani imaju pravo na bilo koju od zdravstvenih usluga bez obzira na njenu stvarnu neophodnost, a da pri tom nije razvijena svijest građana o tome da svaka zdravstvena usluga ima svoju cijenu i da zdravstvo nije besplatno. Razloge za reformu zdravstvenog sistema treba tražiti u neefikasnom funkcionisanju zdravstvenog sistema i nizu identifikovanih problema, od neadekvatne organizacije zdravstvene službe, načina prikupljanja i raspodjele sredstava, nepostojanja adekvatnog sistema praćenja i kontrole u različitim segmentima sistema do nedovoljno dobrog kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga. Svi ti problemi u zdravstvenom sistemu postoje godinama. Reforma sistema zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja zadire u sve segmente i ima krupne implikacije na dešavanja u ostalim segmentima društva“.

Ovakve odrednice ne mogu stojati kao sadržaj u bilo kojoj politici ili Strategiji. Pozadina problema može biti osnov da se situacije i politike unapređuju, i tamo gdje je neophodno da se stvari analitički učine razumljivijim, kao preduslov neke akcije ↔ reakcije. Isticanje narativnog određenja, slaganjem riječi tj. fraza, ne dovode do strateškog planiranja.

Posmatrajući akademski, sa aspekta socioloških teorija (Teorija normi, Teorija planiranog ponašanja itd.), kao i pravnih teorija (sve pravne teorije), sugerise se da nije postojao metodološki pristup u izradi dokumenta Strategije, te da je kompletan pristup politici zdravstvenoj promašen. Teorije i praksa koegzistiraju jedno s drugim, i u metodološkom pristupu mora egzistirati pristup koji se usredsređuje na **Zašto i Kako**, a ne na Šta. Dakle, metodološki, za autora dokumenta ne može biti bitno Šta („dio zdravstvenog sistema bivše SFRJ“), već da bi politika bila usmjerena i proizvela rezultate ona mora počivati na **Zašto i Kako** (dakle, zašto i kako, kao dijela zdravstvenog sistema bivše SFRJ, i na bazi toga, koje su to tačke gdje treba reagovati da bi se loše prakse mijenjale, poboljšale).

Argument 4

Na stranici 4 Strategije nalazi se naslov „Analiza zdravstvenog sistema“. Upoređuju se zdravstveni kapaciteti sa odabranim zemljama Evrope i konstatuje da je stanje u Crnoj Gori u pogledu broja kreveta i broja ljekara na nivou razvijenih zemalja. Štaviše, na stranici 3 istog dokumenta ističe se „neracionalna i neefikasna organizacija zdravlja kao dio bivše SFRJ“, a već na sljedećoj stranici konstatacija da iz tako „neefikasne i neracionalne“ organizacije proizilazi „isti nivo razvijenih zemalja“.

Argument 5

Na stranicama 5 i 6 prikazano je „Zdravstveno stanje stanovništva za 1991, 2000 i 2001. godinu“. Ni riječi o politici zdravlja do 2020. godine, već se autor usredredio na analizu podataka iz 1991, 2000 i 2001 u odnosu na natalitet, mortalitet, prirodni priraštaj i vitalni indeks. Podaci služe da se politika usmjerava i razvija, da politika apsorbuje podatke kako bi se usmjeravalo postizanje željenog efekta, a ne da se analizira prethodno stanje. Ako podaci nedostaju, onda se politika razvija na bazi postojećih, a tamo gdje je neophodno na bazi iskustava i statistike (modela) srodnih, na bazi naučnih postavki, najboljih praksi i drugo, da bi se ostvarile najbolje formule da se (nešto) loše mijenja i unapređuje, i ono mora odgovarati realnim društvenim prilikama.

Argument 6

Na stranicama od 6 do 8 govori se o „Finansiranju zdravstvene zaštite“. Opet nedostaje element planiranja i razvoja politike, nedostaje **Zašto i Kako**. Umjesto da se na bazi inputa (a to je „Šta“), autor usmjeri na činjenice povodom **Zašto i Kako** i predloži mjere zdravstvene politike koje će voditi ka poboljšanju i ostvarenju postavljenih ciljeva, autor se i dalje zadržava na opisu postojećeg stanja i ne pruža izgleda da se stanje može unaprijediti.

Argument 7

Stranica 8 donosi naslov „Ocjena problema“. I dalje se politika zadržava na Šta. Štaviše, na opisnim detaljima. Na stranici 10, nabrajaju se „osnovni problemi“ u zdravstvu, i to deskriptivno. Nabrojano je 16 problema (izbrojali smo). Ovo samo po sebi dovoljno govori o izostanku metodologije u izradi predmetnog dokumenta. Konačno, politika ne podrazumijeva „nabrajanje“. Politika zahtijeva „žive instrumente“ koji će omogućiti da stvari cirkulišu kroz predmetne probleme i isporuči novi sadržaj u zajednici, koji će unaprijediti stanje prema jasno zasnovanim standardima, najboljoj praksi i realnim rješenjima.

Argument 8

Stranica 11 donosi novi naslov „Strategija razvoja“ koja počiva na „Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija, Deklaraciji Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) o odgovornosti država članica SZO za zdravlje naroda, Evropskoj politici i «Ciljevima zdravlja za sve u 21. vijeku» - SZO, Ljubljanskoj povelji, Konferenciji o primarnoj zdravstvenoj zaštiti u Alma Ati, Ustavu Republike Crne Gore i ostalim dokumentima i preporukama međunarodnih institucija i organizacija“.

Suštinski nedostaje sadržaj navedenih normi, a u mjerama se ne prepoznaje kako će se unaprijediti stanje prema logičnom slijedu i funkcionalnosti djelovanja u odnosu na vrijednosti citiranih dokumenata/deklaracija. Ilustracije radi, ne postoje odrednice koje ukazuju kako će Ministarstvo zdravlja odgovoriti na primjenu cilja 5 (**SDG 5**: rodna ravnopravnost), ili pak cilja 1 (**SDG 1**: svijet bez siromaštva), ili cilja 13 (**SDG 13**: očuvanje klime) u zdravstvenoj politici Crne Gore. Crnogorska zdravstvena politika zahtijeva reviziju koja podrazumijeva izradu zdravstvene politike na viziji, gdje će svaki output (B, C, D...) imati polazište u inputu „A“, i metodološki biti zasnovano na principima strateškog planiranja.

Argument 9

Na stranici 17 dokumenta Strategije izdvaja se naslov „Aktivnosti na reformi zdravstvenog sistema“. Citat: „Zdravstveni sistem Crne Gore će se razvijati u okviru postojećih javnih zdravstvenih ustanova, njihovim restrukturiranjem i integracijom resursa u privatnom vlasništvu. Za realizaciju utvrđenih ciljeva zdravstvene politike Republike Crne Gore neophodno je sprovesti korjenitu reformu sistema zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja. Tokom sprovođenja reforme obezbijediće se svim građanima Crne Gore jednak pristup osnovnoj zdravstvenoj zaštiti i kvalitet pruženih usluga, dok će privatni i državni sektor biti postepeno izjednačeni u mogućnostima učestvovanja u sprovođenju zdravstvene zaštite. Kroz proces reforme doći će do uvođenja planiranja i upravljanja u sistem zdravstvene zaštite, restrukturiranja postojećih zdravstvenih kapaciteta, a sama reforma će zahvatiti sve djelove sistema. Radi kvalitetnog sprovođenja reforme definisaće se prioriteti, a reforma će se sprovoditi po fazama. Plan reforme, u procesu samog sprovođenja, biće moguće dopunjavati kako bi se postigao što bolji efekat“.

Kao ilustraciju, ističemo primjere fraza. Fraza 1: „neophodno je sprovesti korjenitu reformu sistema zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja“ (metodološka korekcija: [Zašto i Kako?](#)); Fraza 2: „obezbijediće se svim građanima Crne Gore jednak pristup osnovnoj zdravstvenoj zaštiti i kvalitet pruženih usluga, dok će privatni i državni sektor biti postepeno izjednačeni u mogućnostima učestvovanja u sprovođenju zdravstvene zaštite“ (metodološka korekcija: [Zašto i Kako?](#)); Fraza 3: „doći će do uvođenja planiranja i upravljanja u sistem zdravstvene zaštite, restrukturiranja postojećih zdravstvenih kapaciteta, a sama reforma će zahvatiti sve djelove sistema“ (metodološka korekcija: [Zašto i Kako?](#)).

Argument 10

Na stranici 19. i dalje se navode aktivnosti politike koje će poboljšati stanje u zdravstvu. Citat: „Neophodno je jasno razgraničiti odnose između Budžeta i sredstava Fonda za zdravstveno osiguranje. Država obezbjeđuje osnovnu zdravstvenu zaštitu i univerzalnu pokrivenost stanovništva na način što sve osobe koje plaćaju doprinose i lica koja su osigurana preko njih ostvaruju pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu. Ključno za uspješnu reformu jeste da svako izmiruje svoje obaveze. To se odnosi, bez izuzetka, na preduzeća koja moraju plaćati doprinose. Jačanje finansijske discipline i sistema kontrole naplate doprinosa od vitalnog je značaja za uspjeh reforme“.

Fraza 1: „*Neophodno je jasno razgraničiti odnose između Budžeta i sredstava Fonda za zdravstveno osiguranje*“ (metodološka korekcija: [Zašto i Kako?](#)); Fraza 2: „*Ključno za uspješnu reformu jeste da svako izmiruje svoje obaveze. To se odnosi, bez izuzetka, na preduzeća koja moraju plaćati doprinose*“ (metodološka korekcija: [Zašto i Kako?](#)).

Ilustracije radi, imperativno određenje „preduzeća moraju plaćati doprinose“ riječima Ministarstva zdravlja ne predstavlja ama baš ništa u planiranju politike. Ovdje se zapravo radi o nerazumijevanju funkcionalne povezanosti sistema, ali i nerazumijevanju međusobne zavisnosti i usklađenosti institucionalne povezanosti kod upravljanja. Takvo (imperativno) jezičko određenje Ministarstva zdravlja, u konkretnom slučaju nije moguće izraziti bez povezanosti i usklađenosti politika na svim nivoima, i da bude vidljivo, jasno i prepoznatljivo.

Prikazom ciljeva održivog razvoja, takvo opredjeljenje bi moralo biti izraženo, i u korelaciji sa: **SDG 1** (svijet bez siromaštva) ↔ **SDG 3** (Zdravlje i blagostanje) ↔ **SDG 4** (kvalitetno obrazovanje) ↔ **SDG 8** (Dostojanstven rad i ekonomski rast) ↔ **SDG 9** (industrija, inovacije i infrastrukture) ↔ **SDG 10** (Smanjenje nejednakosti) ↔ **SDG 16** (Mir, Pravda i snažne institucije) ↔ **SDG 17** (Partnerstvom do cilja) - a to u dokumentu nije slučaj.

One Pager

Politika upravljanja otpadom u Crnoj Gori

Nacionalna politika upravljanja otpadom pruža nacionalni okvir za upravljanje otpadom i resursima. Nacionalni ciljevi postavljeni su u strateškom dokumentu 'Nacionalni plan upravljanja otpadom 2014 – 2020', orijentisan na sprječavanje nastajanja i upotrebu otpada kao resursa za postizanje primarnih i sekundarnih sirovina i energije.² Navedene su uloge i odgovornosti za kolektivno djelovanje vlasti, preduzeća, zajednica i pojedinaca. Iako su neka poboljšanja učinjena, uglavnom koja se tiču usvajanja Zakona o otpadu i nekih pomaka povodom planiranja, primjena ciljeva Nacionalne politike daleko je od predviđenog (planiranog) nivoa: **(1)** Implementacija zakonskih odredbi i dalje ostaje upitna. Zakon se ne sprovodi.³ **(2)** Dvije postojeće sanitarne deponije dizajnirane su prema standardima EU ili su blizu takvih standarda, dok su četiri u različitim fazama dizajniranja i u traženju finansijske podrške.⁴ **(3)** Ne postoji odgovarajući tretman i prostorne mogućnosti za skladištenje opasnog otpada. Ne postoji infrastruktura za odlaganje opasnog otpada, a da je tehnički i tehnološki opremljena u skladu sa evropskim standardima.⁵ **(4)** Nacionalni plan upravljanja otpadom sadrži brojne nedostatke, kao i nedosljednosti između pravaca koje Plan postavlja i dokaza koje iznosi. Na primjer, uključuje spaljivanje otpada kao opciju čiju izvodljivost treba dalje istražiti. Ovo ukazuje na neophodnost daljeg jačanja kapaciteta za kreatore politike o različitim oblicima sakupljanja i prerade

² Waste Management Plan 2014 – 2020 of Montenegro, Ministry of Sustainable Development and Tourism. Government of Montenegro.

³ European Environment Agency, Montenegro municipal waste factsheet – September 2018, Published 09 Apr 2019, p. 4.

⁴ Eunomia Research & Consulting, A comprehensive assessment of the current waste management situation in South East Europe and future perspectives for the sector including options for regional co-operation in recycling of electric and electronic waste, 12. January 2017, page ii.

⁵ European Environment Agency, Montenegro waste prevention fact sheet – November 2017, Published 09 Apr 2019, p. 7.

otpada.⁶ **(5)** Resursna i tehnička kompetentnost na lokalnom nivou takođe zahtijevaju izgradnju kapaciteta i obuku.⁷ Ne postoji kompletiran set planova upravljanja otpadom na lokalnom nivou, niti su usklađeni sa nacionalnim. 21 od 23 opštine u Crnoj Gori ima saglasnost za lokalne planove upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom. Nikšić i Kotor još nemaju lokalne planove upravljanja.⁸ **(6)** Nizak je nivo saradnje među opštinama.⁹ **(7)** Nema podataka o komunalnom otpadu ili su nepouzdati i nedosljedni. Nedostaju podaci o industrijskom otpadu.¹⁰ Time je opseg mjerenja performansi upravljanja otpadom u projektovanim ciljevima vrlo ograničen. **(8)** Stope recikliranja i dalje su na niskom nivou tamo gdje se mogu prepoznati. U izveštaju o recikliranom i kompostiranom komunalnom otpadu po državama, objavljenom 29. novembra 2018. godine, ukazuje se na stopu reciklaže od oko 4,5% u 2016. godini.¹¹ Nema podataka za 2017. godinu. U poređenju sa tim, plan politike i predviđeni ciljevi ponovne upotrebe i reciklaže, od ukupne količine sakupljenog kućnog i sličnog otpada predviđaju za 2020. godinu recikliranje na nivou 50%¹² i 70% za ponovnu upotrebu građevinskog otpada i otpada od rušenja.¹³ **(9)** Javne finansije za usluge upravljanja otpadom na lokalnom nivou suočavaju se sa poteškoćama u upravljanju troškovima (povraćaj troškova).¹⁴ **(10)** Uočljiv je nedostatak javnog učešća u razdvajanju otpada. Domaće tržište za reciklažne proizvode je slabo, tako da većinu sekundarnih sirovina treba izvoziti, smanjujući profit od njihove prodaje.¹⁵ **(11)** Uočljiv je nedostatak aktivnog angažovanja zainteresovanih strana (uključujući poslodavce) u preuzimanju njihovih zadataka i odgovornosti. Uočljiv je nedostatak političke volje i nizak nivo koordinacije.¹⁶ **(12)** I na kraju, ali ne manje važno, jasno je da je u stvarnosti napredak ka ispunjavanju ciljeva pravne tekovine EU o otpadu veoma spor.

⁶ Eunomia Research & Consulting (2017), page iii.

⁷ Eunomia Research & Consulting (2017), page iii.

⁸ Green Home – Coalition 27 – Env.net: Country Specific Report, Written Contribution for the 2019 Montenegro Annual Report, *Chapter 15 & 27*, 31. 10. 2018, p.12.

⁹ European Environment Agency, Montenegro municipal waste factsheet – September 2018, p. 4

¹⁰ Eunomia Research & Consulting (2017), page iii.

¹¹ European Environment Agency, Municipal waste recycled and composted in each European country, Published 29 Nov 2018.

¹² European Environment Agency, Montenegro waste prevention fact sheet – November 2017, p. 4.

¹³ European Environment Agency, Montenegro municipal waste factsheet – September 2018, p. 3.

¹⁴ Eunomia Research & Consulting (2017), page iv.

¹⁵ European Environment Agency, Montenegro municipal waste factsheet – September 2018, p. 4.

¹⁶ European Environment Agency, Montenegro municipal waste factsheet – September 2018, p. 4.

Analiza aspekta

Dimenzije	Staro	Novo	Upravljanje	Vrijednosni sud
Problem 1				
Dominantna logika				
Ciljevi				
Opterećenje				
Unutrašnji odnosi				
Spoljni odnosi				
Odgovornosti				
Planiranje				
Kontrola				
Organizacioni model				
Model upravljanja				

Dimenzije	Staro	Novo	Upravljanje	Vrijednosni sud
Problem 2				
Dominantna logika				
Ciljevi				
Opterećenje				
Unutrašnji odnosi				
Spoljni odnosi				
Odgovornosti				
Planiranje				
Kontrola				
Organizacioni model				
Model upravljanja				

BIBLIOGRAFIJA

- Ainscow, M. (2016). Diversity and Equity: A Global Education Challenge. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 51(2), pp. 143–155.
- Ashikali, T., Groeneveld, S., & Kuipers, B. (2020). The Role of Inclusive Leadership in Supporting an Inclusive Climate in Diverse Public Sector Teams. *Review of Public Personnel Administration*.
- Buchholtz, N., Stuart, A., Frønes T.S. (2020). Equity, Equality and Diversity — Putting Educational Justice in the Nordic Model to a Test. In: Frønes, T.S., Pettersen, A., Radišić, J., Buchholtz, N. (eds) *Equity, Equality and Diversity in the Nordic Model of Education*. Springer, Cham, pp. 13-41.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration — Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organiz Rev* 11, pp. 407–423.
- Dhaliwal, L.K. (2019). Health Equity and Sustainable Development Goals: Role and the Complexity. In: Leal Filho W., Wall T., Azeiteiro U., Azul A., Brandli L., Özuyar P. (eds) *Good Health and Well-Being. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer, Cham.
- Eunomia Research & Consulting (2017). A comprehensive assessment of the current waste management situation in South East Europe and future perspectives for the sector including options for regional co-operation in recycling of electric and electronic waste.
- European Environment Agency (2019). Montenegro municipal waste factsheet – September 2018.
- European Environment Agency (2019). Montenegro waste prevention fact sheet – November 2017.
- European Environment Agency (2018). Municipal waste recycled and composted in each European country.
- Farrow, T.C.W. (2014). What is Access to Justice? *Osgood Hall Law Journal* 51(3), pp. 957–988.
- Government of Montenegro (2014). Waste Management Plan 2014 – 2020 of Montenegro, Ministry of Sustainable Development and Tourism.

- Green Home – Coalition 27 – Env.net (2018). Country Specific Report, Written Contribution for the 2019 Montenegro Annual Report , *Chapter 15 & 27*.
- Hodkinson, A. (2011). Inclusion: A Defining Definition? Power and Education 3(2), pp. 179–185.
- Hyde, M. (2017). Understanding Diversity, Inclusion and Engagement. In Hyde, M. at al. (eds) *Diversity, inclusion and engagement* (3rd ed), pp. 3-13, Oxford University Press Australia & New Zealand.
- Iacovino, N.M., Barsanti, S. and Cinquini, L. (2017). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. *Public Organiz Rev* 17, pp. 61–82.
- Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. Berkeley: *University of California Press*.
- Merry, M.S. (2020). Do Inclusion Policies Deliver Educational Justice for Children with Autism? An Ethical Analysis. *Journal of School Choice*, 14(1), pp. 9-25.
- Osborne, S.P., Strokosch, K. (2021). Developing a strategic user orientation: a key element for the delivery of effective public services. *Global Public Policy and Governance (GPPG)*.
- Patrick, H.A., and Kumar, V.R. (2012). Managing Workplace Diversity: Issues and Challenges. *SAGE*, 1– 15.
- Peterson, A., Charles, V., Yeung, D., & Coyle, K. (2020). The Health Equity Framework: A Science- and Justice-Based Model for Public Health Researchers and Practitioners. *Health Promotion Practice*.
- Reckien, D., Creutzig, F., Fernandez, B., Lwasa, S., Tovar-Restrepo, M., Mcevoy, D., & Satterthwaite, D. (2017). Climate change, equity and the Sustainable Development Goals: an urban perspective. *Environment and Urbanization*, 29(1), pp. 159–182.
- Topping, K., & Maloney, S. (Eds.) (2005). The RoutledgeFalmer reader in Inclusive Education. (*Readers in education*). RoutledgeFalmer.
- UN General Assembly (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 21 October 2015, A/RES/70/1.
- Van Bochove, M. & Oldenhof L. (2020). Institutional Work in Changing Public Service Organizations: The Interplay Between Professionalization Strategies of Non-Elite Actors. *Administration & Society*, 52(1), pp. 111–137.

Za dalje čitanje

- Alison Scott-Baumann, A., Gibbs, P. Elwick, A. and Maguire, K. (2019). What Do We Know About the Implementations of Equality, Diversity and Inclusion in the Workplace? In Özbilgin M.F. et al. (eds) *Global Diversity Management, Management for Professionals* (pp. 11-23). Springer Nature Switzerland AG.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), pp. 555–573.
- Noordegraaf, M., and Schinkel, W. (2011). Professional capital contested: A Bourdieusian analysis of conflicts between professionals and managers. *Comparative Sociology* 10, pp. 97-125.
- Osborne, S.P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, S.P., Radnor, Z., Kinder, T., Vidal, I. (2014). Sustainable public service organisations: A Public Service-Dominant approach. *Society and Economy*, 36 (3), pp. 313–338.
- Özbilgin, M. F. (2019). Global Diversity Management. In Özbilgin M.F. et al. (eds.), *Global Diversity Management, Management for Professionals* (pp. 24-39). Springer Nature Switzerland AG.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. In W. Streeck & K. Thelen (eds) *Beyond continuity: Explorations in the dynamics of advanced political economies* (pp. 1–39), New York: Oxford University Press.

Autori: Jovan Kojičić, Đorđije Blažić;

Izdavač: Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica;

Za izdavača: Đorđije Blažić; **Edicija:** Analiza, knjiga 1;

Urednik: Aleksandar Samardžić; **Online izdanje:** <http://www.fdes.me/>

CIP - Каталогизacija у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-537-15-9
COBISS.CG-ID 17150724