



Naša uprava

institut alternativa

QCIN  
Centar za  
istraživačko  
novinarstvo  
Crne Gore

NH  
NEW HORIZON  
Civil Society Organization

Natura  
NVO Natura-Kolašin



# Hajde da govorimo o učincima!

*... Ili o prazninama u izvještavanju o reformi javne uprave u Crnoj Gori*



B | T | D The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ovaj projekat finansira Evropska unija, a kofinasira Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF)

---

Naziv publikacije:

**Hajde da govorimo o učincima!**

*... Ili o prazninama u izvještavanju o reformi javne uprave u Crnoj Gori*

Izdavač: **Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: [info@institut-alternativa.org](mailto:info@institut-alternativa.org)

Za izdavača: **Stevo Muk**

Urednik: **Stevo Muk**

Autorke: **Milena Milošević i Aleksandra Vavić**

Saradnice u istraživanju: **Miljana Babić**

Ekspertska podrška: **Prof. Dr Ivan Koprić**

Prelom i dizajn: **Ana Jovović**

**Podgorica, maj 2018. godine.**

---

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-66-3  
COBISS.CG-ID 35995408

---



**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ova analiza nastala je u okviru projekta „Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!“, koji sprovode Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo, a finansiraju Evropska unija u okviru programa podrške razvoju lokalnih organizacija civilnog društva i Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF). Sadržaj analize predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove donatora.

Svi izrazi koji se u ovoj analizi koriste u muškom rodu obuhvataju iste u ženskom rodu.

## UVOD

Izvještavanje o sprovođenju reformi je važan mehanizam kako bi se na vrijeme preduprijedili potencijalni negativni efekti, unaprijedila primjena, ali i stvorio osnov za cijelovitu procjenu uticaja, koja bi trebalo da prethodi donošenju novih odluka u datoј oblasti. U tom smislu, u ciklusu javnih politika, ovaj „alat“ se veže za fazu primjene određenih politika i njihovog nadgledanja (monitoringa), ali treba da bude „uvertira“ i u proces procjene uticaja – evaluacije.

Izvještavanje orijentisano na rezultate/učinke i uticaju Crnoj Gori je **nedovoljno razvijeno**. Za prvi izvještaj o sprovođenju Strategije reforme javne uprave SIGMA – Zajednička inicijativa Evropske komisije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je ocijenila da se fokusira isključivo na primjenu aktivnosti. U procjeni ispunjenosti Evropskih principa javne uprave u Crnoj Gori **pogoršala se ocjena za izvještavanje o primjeni strategija**, zašto što se izvještaji o kojima je Vlada raspravljala tokom 2015. i 2016. godine fokusiraju isključivo na primjenu aktivnosti, a ne na efekte tih aktivnosti.<sup>1</sup> Kada su u pitanju izvještaji o radu institucija, naglašava se da su godišnji izvještaji o radu organa u sastavu ministarstava „procesno orijentisani“, prepuni statističkih podataka, koji, međutim, ne govore ništa o specifičnim mjerljivim ciljevima ili o pokazateljima uspjeha.

Imajući u vidu opisane manjkavosti izvještavanja o sprovođenju strategija u Crnoj Gori, **cilj analize je da, na konkretnim primjerima (ne)izvještavanja o ključnim mjerama i efektima reforme javne uprave, pokaže koje su to praznine u sadašnjem sistemu i upravljanju podacima**, i koji su to pravci za unapređenje, kako bi izvještavanje o Strategiji, ali i o radu ključnih nosilaca njene primjene, omogućilo informisano donošenje odluka i diskusiju zasnovanu na dokazima.

Kao osnov uzimamo Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine, i prateće akcione planove (za 2016-2017. godinu, i za period 2018-2020. godine).<sup>2</sup> Ovu strategiju definiše nešto razvijenija struktura nego ostale dotadašnje, pa se razlikuju osnovni nivoi uticaja i rezultata određenih javnih politika: opšti ciljevi, tj. ključni prioriteti, za koje su definisani posebni pokazatelji, ali i posebni ciljevi po ključnim oblastima reforme (organizacija i odgovornost, pružanje usluga, službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, razvoj i koordinacija javnih politika, upravljanje javnim finansijama, posebna pitanja sistema lokalne samouprave, strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost). U okviru svake oblasti, dalje su razrađene aktivnosti, podaktivnosti, nosioci aktivnosti, rokovi, troškovi sprovođenja i pokazatelji – indikatori. Ono što ovu strategiju čini jedinstvenom u Crnoj Gori, jeste i da njenu primjenu prate tzv. pasoši

**1** / Monitoring report: The principles of Public administration in Montenegro, SIGMA, joint initiative of OECD and the EU, November 2017, dostupno na: <http://www.sigmapublications.org/publications/Monitoring-Report-2017-Montenegro.pdf> (pristup 5. aprila 2018. godine)

**2** / Dokumenti su dostupni na sljedećem linku: <http://mojauprava.me/strategija-reforme-javne-uprave-u-crnoj-gori-2016-2020/>

indikatora, koji još detaljnije u odnosu na pokazatelje definisane strategijom, sadrže njihovo objašnjenje, učestalost objavljivanja i metodologiju prikupljanja podataka.<sup>3</sup>

U našem fokusu su **učinci, odnosno rezultati**, koji treba da doprinesu ostvarivanju posebnih ciljeva i ključnih prioriteta Strategije. U tom smislu, a u skladu sa definicijom koju preuzmamo za potrebe analize, rezultati treba da ukažu na promjenu stanja u određenim oblastima, „a ne na konkretni, direktni rezultat neke aktivnosti, što bi bio niži (eng. output) nivo“.<sup>4</sup> Nedostatke u izvještavanju detaljnije analiziramo na primjeru praćenja primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, i izvještavanja o radu Upravne inspekcije i Upravnog suda, pa i struktura papira prati te primjere. Primjeri su odabrani na osnovu dvogodišnjeg monitoringa primjene Strategije, imajući u vidu da su oblasti odgovornosti uprave i pružanja usluga prepoznate kao vrlo važne za odnos sa građanima. Na osnovu opisanih nedostataka, ukazujemo na neophodnost uključivanja dodatnih informacija u izvještavanje o reformi javne uprave, koje će, osim unaprijed definisanih pasoša indikatora, uvažiti „nepredvidivost“ primjene i česte zakonske izmjene kroz stalno mapiranje problematičnih oblasti, koje mogu osujetiti ostvarivanje ključnih prioriteta reforme.

## SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA: MISTERIOZNI PROCENTI I ZABORAVLJENA PORESKA TAJNA

Pasoši indikatora za praćenje primjene reforme javne uprave u Crnoj Gori u oblasti slobodnog pristupa informacijama su sljedeći:

- broj žalbi na odluke donešene u postupku odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama;
- procenat odluka koje je poništila Agencija u odnosu na ukupan broj žalbi;
- procenat odluka Agencije koje je poništio Upravni sud, u odnosu na ukupan broj tužbi na odluke;
- broj žalbi zbog „čutanja administracije“ u postupku odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama Agencije;
- procenat informacija koje su ministarstva proaktivno objavila, u skladu sa obavezama iz Zakona.<sup>5</sup> o SPI

**3** / Pasoši indikatora su formulirani u aprilu 2017. godine a inovirani u martu 2018. godine. Ukupno je formuliran 51 pasoš indikator po sljedećoj strukturi: naziv indikatora, odgovarajući cilj ili aktivnost, izvor podataka za praćenje indikatora uspješnosti, naziv nosioca prikupljanja podataka, učestalost objavljivanja podataka, kratak opis indikatora i metodologije (formule/jednačine), podaci o polaznim, ciljanim i ispunjenim vrijednostima.

**4** / Priručnik za praćenje i evaluaciju politike reforme javne uprave, Centar za evropske politike, Fondacija za razvoj ekonomskih nauka, Beograd 2014. godine, dostupno na: [http://cep.org.rs/images/me\\_studija/prirucnici/prirucnik\\_rja\\_srp\\_final.pdf](http://cep.org.rs/images/me_studija/prirucnici/prirucnik_rja_srp_final.pdf) (pristup 25. aprila 2018. godine)

**5** / Pasoši indikatora za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020. godine, Vlada Crne Gore, april 2017. godine (dostavljeni Institutu alternativa na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama)



Ovi pokazatelji obuhvataju važne aspekte rada Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (u daljem tekstu Agencija), ali i svih organa vlasti, koji su obveznici Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Međutim, uprkos njihovim pasošima, svi indikatori nijesu dovoljno obrazloženi, što dovodi do nedorečenosti u praksi. Primjera radi, za računanje proaktivnog objavljivanja informacija ključnu odgovornost ima Agencija, i njeni izvještaji su neprikosnoveni izvor informacija za Vladu o ispunjenosti indikatora.

Proaktivno objavljivanje je dobar primjer aspekta otvorenosti administracije koji nije jednostavno izračunati, jer obuhvata dvanaest stavki – tipova informacija, koji bi trebalo da budu dostupni na internet stranicama organa vlasti.<sup>6</sup> Za rezultat imamo situaciju da je Agencija izračunala da je 88,88% ministarstava ispoštovalo obavezu proaktivnog objavljivanja, nikada jasno obrazloživši način na koji je došla do procenta, iako se on kosi sa zapisnicima o inspekcijskom nadzoru, koji je ta ista institucija sačinila. Naime, Agencija je inspekcijskim pregledima u periodu između marta 2017. godine i januara 2018. godine utvrdila za ukupno šest ministarstava, dakle za više od 30 procenata od ukupno 18 ministarstava, da u okviru relevantnih rubrika („info/vodići“ ili „slobodan pristup informacijama“) nemaju objavljene spiskove zaposlenih. To se donekle poklapa sa naprednom pretragom sajtova organa državne uprave, koju je Institut alternativa sproveo u avgustu 2017. godine, kada je tek 10 ministarstava, od ukupno njih 18, objavilo spiskove zaposlenih što je jedna od stavki koja podliježe obavezi proaktivnog objavljivanja pod Članom 12. Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Od toga, četiri ministarstva takođe nijesu objavila spiskove javnih funkcionera sa zaradama.<sup>7</sup>

Na drugoj strani, nakon izrade Strategije i pasoš indikatora, u maju 2017. godine, skupštinskim amandmanima je izmijenjen Zakon o slobodnom pristupu informacijama, uvodeći dodatna ograničenja pristupa informacijama. Izmjenama je, između ostalog, propisano i da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ukoliko je riječ o „poslovnoj“ ili „poreskoj tajni“. Institut alternativa se već suočio sa negativnim efektima ovih rješenja i odbijanjem pristupa informacijama uz obrazloženje da je riječ o poreskoj tajni. Uvid u kopije izvještaja o sprovodenju Plana Poreske uprave za upravljanje dugom i jačanjem mjera naplate

**6** / Informacije, koje treba proaktivno da se objavljuju u skladu sa Članom 12. su: 1) vodič za pristup informacijama; 2) javni registri i javne evidencije; 3) programi i planovi rada; 4) izvještaji i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti; 5) nacrti, prijedlozi i konačni tekstovi strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; 6) nacrti i prijedlozi zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise; 7) pojedinačni akti i ugovori o raspolažanju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom; 8) spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima, 9) spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije; 10) rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interesе trećih lica; 11) informacija kojoj je po zahtjevu pristup odobren.

**7** / Reforma javne uprave u Crnoj Gori: Dobar napredak ili skromna priprema? – NACRT, Institut alternativa, april 2018. godine

za period 2017-2021. godine i informacije o ispunjavanju obaveza 16 opština iz ugovora o reprogramu poreskog duga odbijen je pod izgovorom da je riječ o poreskim tajnama. Mreži za afirmaciju nevladinog sektora odbijen je pristup drugim važnim informacijama, između ostalog i zapisnicima o inspeksijskom nadzoru određenih poreskih obveznika, zahtjevima za oslobođanje plaćanja carine za građevinski materijal, opremu i postrojenja za izgradnju auto-puta Bar – Boljare u skladu sa relevantnim zakonom<sup>8</sup>, rješenjima o reprogramu poreskog duga za niz preduzeća, informacijama koja sadrži podatke o svim žiro računima i deviznim računima 15 političkih partija, uplatama po osnovu plaćanja poreza na dobit jedne kompanije.<sup>9</sup>

Zvanični izvještaji Agencije i Vlade o sprovođenju strategije ne sadrže nikakve informacije o odbijenim zahtjevima ili žalbama, u odnosu na primjenu opisanog ograničenja. Informacioni sistem Agencije, na osnovu kojeg se prati stanje u oblasti slobodnog pristupa informacijama, takođe nije usklađen sa zakonskim izmjenama i ne sadrži podatke o drugostepenim postupcima – žalbama koje Agencija zaprima protiv prvostepenih organa i odlukama po žalbama. Samim tim, ne postoje sveobuhvatni podaci koji bi ukazali na efekte nove odredbe o ograničenju pristupa zbog poreske ili poslovne tajne.

Opisani primjeri upućuju na važnost konsultovanja civilnog društva, kao važnog korisnika prava na slobodan pristup informacijama, u izvještavanju o sprovođenju politika u ovoj oblasti. Dobru praksu u tom smislu predstavljaju izvještaji Povjerenika za informacije u Hrvatskoj, koji ima nadležnost da analizira stanje u ovoj oblasti. Izvještaji ove institucije zasnovani su na višestrukim izvorima podataka, koji nijesu isključivo dobijeni od zvaničnih institucija. Naročito je pozitivno što se zasnivaju na metodologiji, koja uključuju i samoevaluaciju od strane obveznika zakona, ali i izvještaje relevantnih organizacija civilnog društva.<sup>10</sup> Za posljedicu, izvještaj jasno ukazuje na izazove i nedostatke u primjeni zakona, koji mogu biti osnova za unapređenje njegove primjene.



## UPRAVNA INSPEKCIJA: ŠTA NAKON UTVRĐENIH NEPRAVILNOSTI?

Upravna inspekcija bi svojim radom trebalo naročito da doprinese ostvarivanju sljedećeg posebnog cilja reforme: „Unaprijeđena kontrola nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa javne uprave“, iako njen doprinos nije eksplicitno preveden u indikatore relevantne za ostvarenje cilja. Naprotiv, aktivnosti vezane za Upravnu inspekciju svedene su

<sup>8</sup> / Z akon o auto-putu Bar-Boljare, „Službeni list Crne Gore, broj 52/2014“

<sup>9</sup> / Dopis Mreže za afirmaciju nevladinog sektora

<sup>10</sup> / Vidi: Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu, Zagreb, ožujak 2018. godine, dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/> (pristup 23. aprila 2018. godine)

u prvom akcionom planu uglavnom na jačanje kapaciteta kroz povećanje broja zaposlenih inspektora, odnosno na studijske posjete i obuke u drugom aktuelnom akcionom planu.

Redovno izvještavanje o radu Upravne inspekcije je sastavni dio nadležnosti Ministarstva javna uprave, u čijem se sastavu i nalazi ovo odjeljenje (u organizacionom smislu). **Ipak, proaktivno izvještavanje je šturo pa je nemoguće procijeniti stvarni učinak upravnih inspektora na terenu.** Ministarstvo je izvjestilo da je ukupan broj izvršenih inspekcijskih nadzora u 2017. godini 438, od čega redovnih 69, 293 vanredna i 76 kontrolnih nadzora, iako plan inspekcijskog nadzora za tu godinu nikada nije usvojen.<sup>11</sup> Utvrđeno je ukupno 266 nepravilnosti, što potencijalno ukazuje na visok udio utvrđenih nepravilnosti u odnosu na broj inspekcijskih nadzora. Međutim, zvanični izvještaji ne sadrže nikakve informacije o kontrolnim pregledima nakon utvrđenih nepravilnosti, niti o stepenu izvršenja naredbi Upravne inspekcije o uklanjanju nepravilnosti.

Samim tim, **apsolutne brojke o utvrđenim nepravilnostima ne govore mnogo.** Zvanični izvještaji proaktivno ne ukazuju na određene tačke spoticanja u primjeni zakona o upravnom postupku, o slobodnom pristupu informacijama ili o državnim službenicima i namještenicima, čiju primjenu Upravna inspekcija kontroliše pa bi samim tim trebalo da igra i ulogu „korektiva“ u njihovoj primjeni. Ne navode se konkretni subjekti inspekcijskog nadzora u kojima su utvrđene nepravilnosti, što bi moglo da ima podsticajan efekat na ukupni sistem odgovornosti.

Institut alternativa je zahtjevom za slobodan pristup informacijama ostvario uvid u mjesecne izvještaje o radu Upravne inspekcije, koji nijesu proaktivno objavljeni.<sup>12</sup> Ovi izvještaji, iako u tabelarnom formatu, sadrže neke od bitnih informacija za procjenu učinka inspekcijskog nadzora: subjekt (instituciju) i predmet nadzora, datum nadzora i broj predmeta, utvrđene nepravilnosti, kontrolni nadzor i preduzete mjere. Mjesecni izvještaji sadrže i opise utvrđenih nepravilnosti, kao što su, primjera radi, nezakonito zasnivanje radnog odnosa, nezakonita upotreba pečata ili čutanje administracije. Samim tim, osnova za unapređenje pokazatelja uspješnosti Upravne inspekcije i izvještavanje o njenom uticaju na sistem odgovornosti u javnoj upravi već postoji.

Na rješenja Upravne inspekcije je moguće izjaviti žalbu. Međutim, osim zbirnog broja izjavljenih žalbi nema drugih detalja o drugostepenim postupcima i upravnim sporovima protiv rješenja Upravne inspekcije. Ovi podaci mogli bi da ukažu na važne složene aspekte primjene ključnih propisa. Odluke u koje je Institut alternativa imao uvid ukazuju na važnost kvalitativne procjene rada Upravne inspekcije, a ne isključivo svođenje njenog rada na kvantitativne pokazatelje, bez bližeg objašnjenja i narativnog dijela koji bi ukazao na ključne

**11** / Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva javne uprave za 2017. godinu sa izvještajem Uprave za kadrove, mart 2018. godine, dostupan na: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/68](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/68) (pristup 23. mart 2018. godine)

**12** / Ministarstvo javne uprave, Rješenje br: 01-069/18-UPI-464/4, Podgorica, 4.5.2018. godine

izazove u radu i prijedloge za unapređenje.<sup>13</sup> Kao što sugerise literatura, komunikacija nalaza sa građanima nakon izvršenog nadzora igra naročito važnu ulogu. Kada se rezultati nadzora učine dostupnim javnosti, uočava se njihov pozitivan efekat na učinak organa vlasti.<sup>14</sup>

## O ISHODU UPRAVNIH SPOROVA: PING-PONG SA PODACIMA

**Izvještavanje Upravnog suda**, iako van sistema javne uprave, trebalo bi da sadrži niz podataka korisnih ne samo za ocjenu rada suda, već i rada javne uprave, čije se odluke preispituju u upravnom sporu. U Crnoj Gori, naročito u kontekstu početka primjene novih zakona o upravnom postupku i o upravnom sporu u julu 2017. godine, važno je odgovoriti i na pitanje u kojoj mjeri je moguće pratiti efikasnost u pružanju usluga građanima kroz izvještavanje o odlukama Upravnog suda.

Jedan pasoš indikator za praćenje reforme javne uprave formulisan je na način da se direktno odnosi na informacije u posjedu Upravnog suda: „**prosječno trajanje upravnog spora, u mjesecima**“. Pokazatelj je bliže objašnjen na način da on podrazumijeva „efikasnost rada Upravnog suda, pri čemu će se u obzir uzeti trajanje sporova za predmete u kojima je donesena odluka tokom kalendarske godine u kojoj se mjerjenje vrši“.<sup>15</sup> Glavni izvor informacija je izvještaj o radu Upravnog suda.

Ciljana vrijednost trajanja upravnog spora do 2020. godine je četiri mjeseca, iako su u međuvremenu, tokom 2017. godine, upravni sporovi trajali duže (devet mjeseci) nego što je bio slučaj na početku primjene Strategije (sedam mjeseci). Iako ova informacija, sama po sebi, ukazuje na izazove u efikasnosti rada suda, u odnosu na jedno od ključnih pitanja, ne samo za odgovornost uprave, već i efikasnost pružanja usluga, neophodno je odgovoriti na pitanje u kojoj mjeri zvanični izvještaji dozvoljavaju da se prati efikasnost i zakonitost u različitim vrstama upravnog postupanja koja su prethodila upravnom sporu. Takođe je važno rasvijetliti u kojoj mjeri se kroz upravni spor dobijaju podaci ne samo o efikasnosti rada uprave nego i o zakonitosti njenog rada jer je upravni spor jedan od ključnih elemenata sistema pravne zaštite građana, pa samim tim i režima vladavine prava.

Novi zakon o upravnom postupku propisuje izvještavanje o upravnom postupanju svih organa uprave i njihovo objedinjavanje u jedinstveni izvještaj. Ministarstvo javne uprave

**13** / U drugom izvještaju o sproveđenju reforme javne uprave u Crnoj Gori ukazali smo na odluku o usvajanju žalbe na rad Upravne inspekcije, koja ima važne implikacije po depolitizaciju crnogorske uprave, jer je poništeno rješenje utvrdilo nepravilnosti prilikom imenovanja na pozicije v.d. starješina organa lokalne samouprave lica koja su pravносnažno osuđena za predizborne zloupotrebe. Rješenje je poništeno jer institut vršioca dužnosti nije regulisan Zakonom o lokalnoj samoupravi, pa je time relativizovano imenovanje lica na pozicije, za koje su faktički nedostojni.

**14** / Maria Gustavson, Does Good Auditing Generate Quality of the Government, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Working paper series 2015:15

**15** / Pasoši indikatora za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020. godine, Vlada Crne Gore, april 2017. godine (dostavljeni Institutu alternativa na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama)

je u novembru 2017. godine donijelo Pravilnik koji je razradilo ovu zakonsku obavezu, uz preciziranje neophodnih podataka i elektronskog formata traženih evidencija.<sup>16</sup>

Pravilnik predviđa da se izvijesti o broju odluka Upravnog suda, kao i o podacima o upravnom sporu (broj podnijetih tužbi, ukupan broj odluka Upravnog suda Crne Gore, broj usvojenih i broj odbijenih tužbi). Međutim, u odnosu na jedan od glavnih nedostataka u sadašnjem sistemu, a to je **odugovlačenje postupaka** kroz njihovo ponavljanje i nedonošenje meritorne/konačne odluke drugostepenih organa i Upravnog suda, ovaj akt nije obuhvatio sve neophodne informacije. Predviđa se praćenje stepena meritornog odlučivanja, ali samo od strane drugostepenih organa, ali ne i direktno od Upravnog suda.

Dakle, i dalje na jednom mjestu nijesu objedinjene suštinske informacije koje su mjerilo ne samo kvaliteta pruženih upravnih usluga, već i poštovanja ljudskih prava. One se odnose, na jednoj strani, na broj ponavljanja upravnih postupaka i sporova, i, na drugoj strani, na ukupan broj konačno riješenih postupaka i sporova i njihov krajnji ishod. Do sada, statistika je bila brojnija u pogledu ponovljenih postupaka nego konačno riješenih. Primjera radi, prema Izvještaju o radu Upravnog suda za 2017. godinu, ovaj sud je donio samo 16 konačnih - meritornih odluka.<sup>17</sup> Ovaj nedostatak bi mogao da se preprijeđe time što bi organi na koje se odnose odluke Upravnog suda proaktivno objavljivali informacije o konačno riješenim sporovima i ponovljenim postupcima/sporovima.

Upravni sud se suočava sa nedovoljnim preduslovima za izvještavanje o ponovljenim sporovima. Zakon o upravnom sporu ne sadrži posebne obaveze o izvještavanju<sup>18</sup>, dok Zakon o sudovima propisuje obavezu da sudovi dostavljaju posebne izvještaje koji su potrebni za izvještavanje prema Evropskoj uniji i međunarodnim organizacijama, kao i radi praćenja primjene propisa.<sup>19</sup>

Unapređenje evidencija sudova u Crnoj Gori, međutim, jeste prepoznato kao prioritet, i dio je mjera iz akcionog plana za Poglavlje 23 (pravosuđe i temeljna prava) u pregovorima sa Evropskom unijom. U skladu s tim, donijeto je i Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ).<sup>20</sup> Uputstvo se odnosi i na podkategoriju upravnih sporova, ali naglasak stavlja uglavnom na trajanje rješavanja predmeta automatskom obradom podataka, kao i na trajanje svih faza

**16** / Ministarstvo javne uprave, Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima i bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima, 28. novembar 2017. godine

**17** / Upravni sud Crne Gore, Izvještaj o radu Upravnog suda Crne Gore za 2017. godinu, Podgorica, februar 2018. godine, dostupan na: <http://sudovi.me/uscg/izvjestaji-o-radu/> (pristup 20. aprila 2018. godine)

**18** / Zakon o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore“, br. 054/16)

**19** / Zakon o sudovima („Službeni list Crne Gore“, br. 011/15)

**20** / Sudski savjet Crne Gore, Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Podgorica, decembar 2014. godine

sudskog postupka (primjera radi, prvostepenog, drugostepenog itd.), i njihovo evidentiranje kroz Pravosudni informacioni sistem (PRIS).

Strategija reforme pravosuđa u Crnoj Gori za period 2014-2018.godine upućuje da osnovne funkcije PRIS-a nijesu u potpunosti razvijene. U vrijeme izrade Strategije, statistički indikatori još nijesu omogućavali potpunu informaciju o trajanju suđenja i radu sudova, a nedostaje pouzdan statistički sistem za mjerjenje stope naplate troškova i trajanja izvršnih postupaka.<sup>21</sup> Iako je planirano unapređenje sistema, praćenje tzv. ping-pong efekta nije postavljeno kao prioritet. To, međutim, ne bi trebalo da osloboди sudove i ostale nadležne institucije odluke da proaktivno izvještavaju o broju ponovljenih predmeta, jer je upravo jedan od osnovnih ciljeva novog zakonodavstva bio da se smanji ping-pong efekat.<sup>22</sup> I Evropski sud za ljudska prava razmatra trajanje upravnog spora ne samo od momenta podnošenja tužbe kojom počinje upravni spor, već od momenta kada je građanin prvi put uložio žalbu ili iskoristio drugi vid pravne zaštite u odnosu na konkretni upravni akt.<sup>23</sup>

## ŠTA DALJE?

Nadležene institucije ne prate sistematski efekte ozakonjenja ograničenja prava na sloboden pristup informacijama radi zaštite poreske i poslovne tajne . Upravna inspekcija vrši određeni broj inspekcijskih nadzora na godišnjem nivou, ali ne postoji izvještavanje o stepenu izvršenja naredbi ovog tijela za otklanjanje nepravilnosti. Novi zakonski okvir za upravni postupak i upravni spor teži unapređenju pružanja usluga i efikasnijoj zaštiti prava građana. Ipak, ne postoji eksplicitna obaveza, čak ni u strateškom okviru, da se sistematski prati meritorno odlučivanje i trajanje upravnih sporova, ne samo u pojedinačnim fazama sudskog postupka, ili od prvog stepena do najviše instance, već i u širem smislu – od početka upravnog postupka, odnosno spora, do donošenja konačne odluke.

Pasoši indikatora koji prate primjenu Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori djelimično su dotakli samo jedno od ovih pitanja, trajanje upravnog spora. Međutim, taj jedan relevantni pokazatelj uzima u obzir samo trajanje sporova za predmete u kojima je donesena odluka u toku kalendarske godine u kojoj se mjerjenje vrši. Šira slika o ping-pong efektu kao jednom od glavnih neprijatelja građana u ostvarivanju prava pred upravom se na taj način gubi, jer se najčešće radi o višegodišnjem okviru.

U literaturi je odavno prepoznata opasnost da, uslijed zahtjeva da se institucije podvrgnu nadzoru spoljnih aktera, mjerljivost aktivnosti postaje važnija od vrste aktivnosti koje

**21** / Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, Podgorica, mart 2014. godine

**22** / Dr Ivan Koprić, Dr Polonca Kovač, Dr Vedran Đulabić, Dr Jasmina Džinić, Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, Prepared and written by the Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia for Regional School of Public Administration, Danilovgrad, Montenegro, 2016

**23** / European Court of Human Rights, CASE OF BOŽIĆ v. CROATIA (Application no. 22457/02), JUDGMENT, STRASBOURG, 29 June 2006

te institucije sprovode.<sup>24</sup> Slično tome, tek započeti procesi uspostavljanja praksi dobrog upravljanja u Crnoj Gori, koji su, nažalost, uglavnom podstaknuti spolja, kroz uslovljavanje u sklopu pregovora sa Evropskom unijom, nose opasnost da indikatori, sa često nedovoljno jasno definisanim vrijednostima i formulama za izračunavanje, zamagle suštinu ključnih izazova u napretku reforme.

## PREPORUKE:

- Osim unaprijed utvrđenih indikatora u sklopu praćenja Strategije reforme javne uprave, izvještaji o sprovođenju Strategije i nadležnih institucija treba da uključe i informacije o primjeni javnih politika i odluka donijetih mimo strateškog okvira, a koji nesumnjivo utiču na stanje u ovoj oblasti;
- Zvanične informacije o ispunjenosti određenih indikatora od strane nadležnih institucija – nosilaca aktivnosti, treba da sadrže detaljno obrazloženje utvrđene vrijednosti indikatora i formulu računanja;
- Za procjenu stanja u svojim oblastima, nadležne institucije u većoj mjeri treba da koriste kredibilne izvještaje organizacija civilnog društva i rezultate njihovih istraživanja;
- Sa ciljem podsticanja izvještavanja orijentisanog na rezultate, zakoni treba da propisuju obaveze izvještavanja o primjeni javnih politika iz date nadležnosti;
- Agencija za zaštitu ličnih podataka treba redovno i proaktivno da izvještava o svim razlozima odbijanja zahtjeva za slobodan pristup informacijama, uključujući poresku i poslovnu tajnu, i o drugostepenim postupcima – žalbama, u vezi sa ovom zakonskom odredbom, kako bi se pratili njeni efekti na transparentnost rada uprave;
- Izvještaji o postupanju u upravnim stvarima treba da sadrže detaljnu statistiku o odlučivanju Upravnog suda, sa naglaskom na broj i sadržaj konačnih meritornih odluka povodom konkretne upravne stvari, odnosno na broj odluka kojima je upravna stvar vraćena na ponovno odlučivanje;

---

<sup>24</sup> / Maria Gustavson, Does Good Auditing Generate Quality of the Government, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Working paper series 2015:15

- 
- Izvještaji o radu Upravne inspekcije, između ostalog, treba da sadrže:
    - opise utvrđenih nepravilnosti tokom inspekcijskih pregleda i informacije o tome da li su utvrđene nepravilnosti otklonjene u zakonskim rokovima,
    - podatke o žalbama na rješenja Upravne inspekcije i o odlukama Ministarstva javne uprave na izjavljene žalbe, po organu na koji se žalba odnosi.
- 

- Upravni sud treba da uvede praksu izvještavanja u dužim periodima ( npr. u periodu od tri ili pet godina), a ne samo jednom godišnje, kako bi se omogućilo praćenje tzv. ping-pong efekta u upravnim postupcima i sporovima.
- 

## IZVORI:

- Dr Ivan Koprić, Dr Polonca Kovač, Dr Vedran Đulabić, Dr Jasmina Džinić, Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, Prepared and written by the Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia for Regional School of Public Administration, Danilovgrad, Montenegro, 2016
- European Court of Human Rights, CASE OF BOŽIĆ v. CROATIA (Application no. 22457/02), JUDGMENT, STRASBOURG, 29 June 2006
- Maria Gustavson, Does Good Auditing Generate Quality of the Government, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Working paper series 2015:15
- Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva javne uprave za 2017. godinu sa izvještajem Uprave za kadrove, mart 2018. godine, dostupan na: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/68](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/68) (pristup 23. mart 2018. godine)
- Ministarstvo javne uprave, Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima i bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima, 28. novembar 2017. godine
- Ministarstvo javne uprave, Rješenje br: 01-069/18-UPI-464/4, Podgorica, 4.5.2018. godine
- Monitoring report: The principles of Public administration in Montenegro, SIGMA, joint initiative of OECD and the EU, November 2017, dostupno na: <http://www.sigmapublications.org/publications/Monitoring-Report-2017-Montenegro.pdf> (pristup 5. aprila 2018. godine)
- Pasoši indikatora za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020. godine, Vlada Crne Gore, april 2017. godine

- Priručnik za praćenje i evaluaciju politike reforme javne uprave, Centar za evropske politike, Fondacija za razvoj ekonomski nauke, Beograd 2014. godine, dostupno na: [http://cep.org.rs/images/me\\_studija/prirucnici/prirucnik\\_rja\\_srp\\_final.pdf](http://cep.org.rs/images/me_studija/prirucnici/prirucnik_rja_srp_final.pdf) (pristup 25. aprila 2018. godine)
- Reforma javne uprave u Crnoj Gori: Dobar napredak ili skromna priprema? – NACRT, Institut alternativa, april 2018. godine
- Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, Podgorica, mart 2014. godine
- Sudski savjet Crne Gore, Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Podgorica, decembar 2014. godine
- Upravni sud Crne Gore, Izvještaj o radu Upravnog suda Crne Gore za 2017. godinu, Podgorica, februar 2018. godine, dostupan na: <http://sudovi.me/uscg/izvjestaji-o-radu/> (pristup 20. aprila 2018. godine)
- Zakon o sudovima („Službeni list Crne Gore“, br. 011/15)
- Zakon o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore“, br. 054/16)

## O INSTITUTU ALTERNATIVA

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su okviru programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, parlamentarni program i bezbjednost i odbrana. Na osnovu rada u okviru naših programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za pregovaračka poglavlja 23 i 32. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine. IA je licenciran od strane Ministarstva nauke kao naučno-istraživački institut 2013. godine.

Projekat "Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!" finansiraju Evropska unija u okviru programa podrške razvoju organizacija civilnog društva i Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF). Projekat sprovode Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo. Cilj projekta je unapređenje praksi dobrog upravljanja u Crnoj Gori.

**MOJA UPRAVA**

[WWW.MOJAUPRAVA.ME](http://WWW.MOJAUPRAVA.ME)