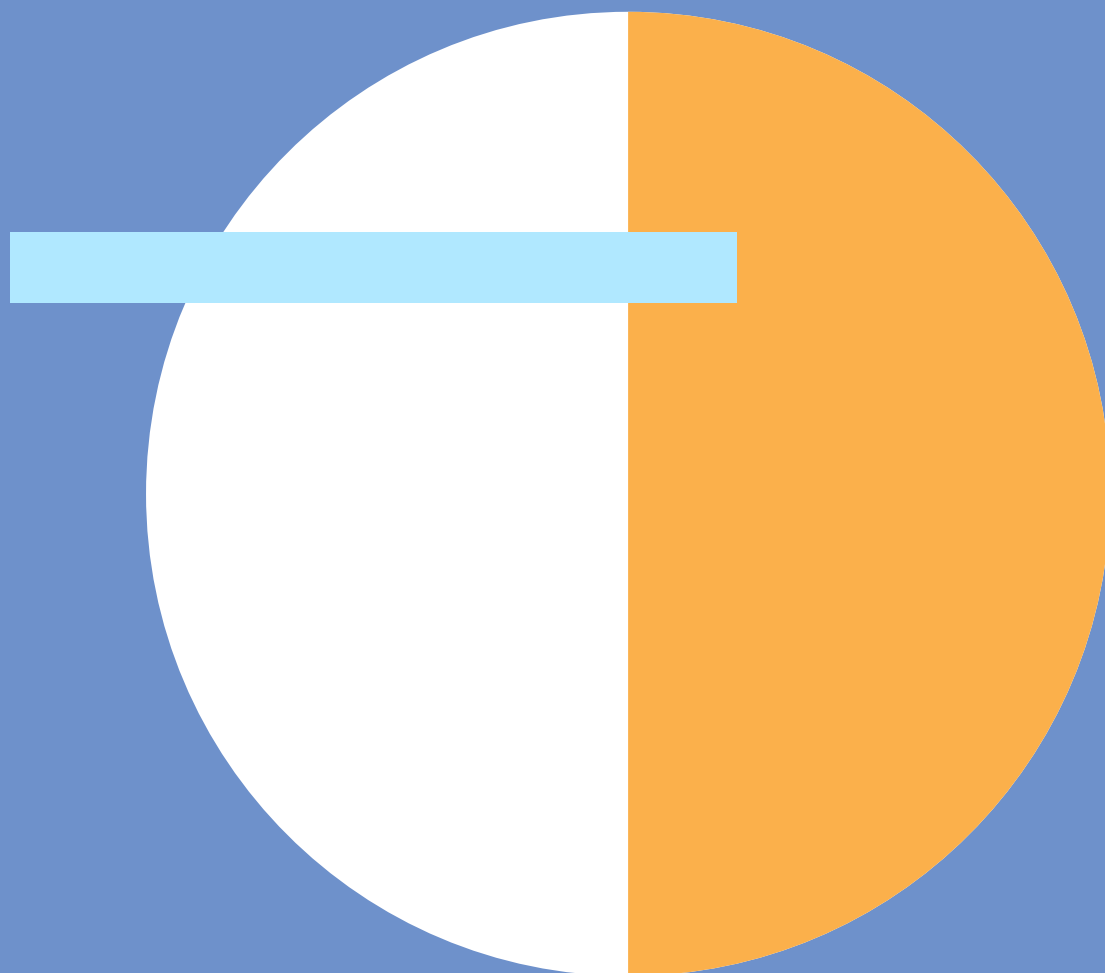


# Izvještaj o praćenju sprovođenja reforme javne uprave u 2019. godini



Naziv publikacije:

Izveštaj o praćenju sprovođenja reforme javne uprave u 2019. godini

Izdavač:

**Institut Alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686 E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:

**Stevo Muk**

Urednik:

**Stevo Muk**

Autori:

**Stevo Muk, Milena Muk, Marko Sošić**

Saradnica u istraživanju

**Dragana Jaćimović**

Prelom i dizajn:

**Ana Jovović**

Podgorica, januar 2020. godine



Ova analiza nastala je u okviru projekta „Za bolju reformu javne uprave” koji je finansijski podržala Evropska unija, u okviru sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave u Crnoj Gori. Sadržaj analize predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

## SADRŽAJ

SLUŽBENIČKI SISTEM . . . . .	5
Novi zakon nastavlja stare prakse . . . . .	5
Analiza postupaka popune radnih mjesta: Nema zapisnika sa intervjua . . . . .	6
„VD” stanje: Slaba tačka profesionalizacije rukovodnog kadra . . . . .	8
Kadrovsko planiranje na centralnom nivou. . . . .	9
Kadrovsko planiranje na lokalnom nivou . . . . .	10
ODGOVORNOST . . . . .	12
Organizacija uprave . . . . .	12
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda . . . . .	14
Upravna inspekcija . . . . .	15
Disciplinska komisija. . . . .	16
Etički kodeks. . . . .	17
Komisija za žalbe . . . . .	18
Planovi integriteta . . . . .	19
Budžetska inspekcija. . . . .	21
SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA . . . . .	22
Slučaj Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore . . . . .	23

Proaktivno objavljivanje informacija . . . . .	.24
Portal otvorenih podataka . . . . .	.26
<b>PRUŽANJE USLUGA . . . . .</b>	<b>.29</b>
Šta misle građani . . . . .	.29
Upravno postupanje . . . . .	.30
Elektronske usluge i portal eUprava . . . . .	.32
Inspekcijski nadzor . . . . .	.34
Katalog usluga i registar organa . . . . .	.34
eDemokratija . . . . .	.35

# SLUŽBENIČKI SISTEM

## Novi zakon nastavlja stare prakse

Crna Gora ima „novi” *Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZDSIN)*<sup>1</sup>, koji je u primjeni od 1. jula 2018. godine. Uz Zakon je donijeto i deset pratećih podzakonskih akata – uredbi, pravilnika i Etički kodeks državnih službenika i namještenika. Međutim, ključni podzakonski akti, uključujući i Uredbu o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, nisu donijeti prije nego što je Zakon stupio na snagu, iako je tako bilo predviđeno ovim pravnim aktom. Time su građani i zainteresovana stručna javnost uskraćeni da se izjasne o ključnim aspektima provjere sposobnosti, ali i utvrđivanja disciplinske odgovornosti i poštovanja etičkog kodeksa, koji su i te kako važni elementi, ne samo za unapređenje zapošljavanja i napredovanja na osnovu sposobnosti, već i unapređenje cjelokupnog integriteta službeničkog sistema. Da ovo treba da budu prioriteta reforme službeničkog sistema govore i rezultati istraživanja javnog mnjenja. Prema istraživanjima, koja se sprovode za potrebe Instituta alternativa, crnogorski građani iz godine u godinu nemaju povoljne percepcije o integritetu postupka zapošljavanja u javnoj upravi. Najveći udio **građana Crne Gore smatra političke veze ključnim faktorom zapošljavanja** u javnoj upravi (43%), a svaki četvrti vidi prijateljske/rodbinske veze (24%), odnosno obrazovanje, sposobnost i iskustvo kandidata (24%) kao ključne.<sup>2</sup> To potvrđuju i istraživanja ostalih nezavisnih aktera u Crnoj Gori, pa, prema izvještaju Vestminsterske fondacije za demokratiju, preko 62% mladih smatra da je članstvo u političkoj partiji ključno za napredovanje u karijeri, naročito u državnoj službi.<sup>3</sup>

U posebnom papiru detaljno smo analizirali i pokazali zašto je prilika **da se spriječi zloupotreba odredaba novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima osujećena lošim kvalitetom podzakonskih akata**, u prvom redu Uredbe o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima. Marginalizuje se uloga komisija za provjeru sposobnosti, koje i same pate od određenih nedostataka, naročito izostanka garancija nezavisnosti i nepristrasnosti članova. Drugim riječima, državni organi su zadržali mehanizme kontrole nad procesima zapošljavanja, prije svega

1 <http://www.mju.gov.me/biblioteka/zakoni>

2 Ipsos Strategic Marketing za Institut alternativa, *Percepcija javne uprave 2019, septembar 2019. godine*

3 <https://www.wfd.org/2019/11/04/whats-making-politics-so-unattractive-to-young-people-in-montenegro/>

kroz kreiranje sadržine praktičnih zadataka, koji su bitan dio testiranja. Ostavljen im je i veliki prostor za diskreciju, time što ne moraju po pravilu izabrati prvorangiranog kandidata, već bilo kojeg sa liste sa izbor koju čine tri najbolje rangirana kandidata. Prostor za diskreciju, samim tim, u crnogorskom kontekstu, i politizaciju, time se ne završava, jer je, mimo provjere sposobnosti, u zakonu zadržan institut „razgovora sa kandidatima sa liste za izbor” nakon sprovedene provjere sposobnosti, na osnovu koje se donosi odluka o izboru državnog službenika, dakle zapošljavanju.

Ovaj institut je u potpunosti neregulisan, kako u pogledu ovlašćenog lica za obavljanje razgovora, tako i u pogledu njegovog sadržaja i transparentnosti. Za posljedicu imamo da u praksi, postupci popune radnih mjesta na osnovu javnih oglasa i konkursa, kao i na osnovu internih oglasa, pate od ozbiljnih nedostataka koji praktično **uvode pravnu nesigurnost i onemogućavaju efikasnu zaštitu prava kandidata za posao u državnim organima, čime se onemogućava uvođenje praksi zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga.**

## **Analiza postupaka popune radnih mjesta: Nema zapisnika sa intervjuja**

Zapošljavanje na osnovu zasluga, koje je deklarativni cilj reforme javne uprave, podrazumijeva izbor najsposobnijih kandidata u službenička zvanja. U cilju ocjene kvaliteta sprovođenja ovog aspekta reforme, naš tim je analizirao postupke zapošljavanja sprovedene po novom zakonu o državnim službenicima i namještenicima, tako što smo za svaki mjesec odabrali po jedan oglas ili konkurs za svako službeničko zvanje prepoznato zakonom.<sup>4</sup>

Detaljna analiza dobijene dokumentacije pokazuje da konkurentnost postupaka ostaje relativno niska, tj. da je broj kandidata koji prođu provjeru sposobnosti u najvećem broju slučajeva manji od tri, što diskreciju prilikom konačne odluke o zapošljavanju između tri kandidata čini još većom i manje opravdanom. Ono što naročito zabrinjava, međutim, jeste da **ni za jedan oglas nije dostavljen zapisnik o sprovedenom usmenom intervjuu**, već samo izvještaj o provjeri sposobnosti, iz kog se vidi samo koliko su bodova ostvarili kandidati po određenim kriterijumima, ali ne i sadržaj zadataka koje su rješavali i pitanja na koja su odgovarali. Uprava za kadrove, kao obrazloženje za nedostavljanje zapisnika sa usmenih intervjuja, navodi da je „Zakonom definisano da se o provjeri kandidata sačinjava Izvještaj, a ne Zapisnik”.<sup>5</sup> Ni Zakonom ni pratećom uredbom nije regulisano šta sadrži izvještaj

4 Zhtjevi su poslali kako bi se izvršio uvid u cjelokupnu dokumentaciju, od donošenja odluke o pokretanju postupka popune radnog mjesta do donošenja odluke o izboru državnog službenika

5 Odgovor Uprave za kadrove na nacrt papira *Integritet zapošljavanja u državnim organima: Provjera sposobnosti ili podobnosti?*

o provjeri sposobnosti, osim da se u njega „unose podaci o sprovedenoj provjeri i ostvareni rezultati, za svakog kandidata posebno”. To znači da uopšte **nema pisanog traga o sprovedenim intervjuima**, pa su i odredbe koje se odnose na transparentnost postupaka i pravo kandidata da izvrše uvid u dokumentaciju oglasa<sup>6</sup> besmislene. Naime, prema Uredbi o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, usmeni intervju ima udio više od jedne trećine u ukupnom rezultatu tokom provjere sposobnosti.<sup>7</sup> Ukoliko kandidati ne mogu da izvrše uvid u sadržaj postavljenih pitanja i odgovora, ne mogu izvršiti ni procjenu da li je čitav postupak sproveden na fer način. Posljedično, ni tijela zadužena za preispitivanje postupaka zapošljavanja Komisija za žalbe i Upravni sud ne mogu da utvrde da li je intervju sproveden. Da je i te kako važno da postoje dokazi o sprovedenom intervjuu, upućuju i preporuke međunarodnih organizacija aktivnih u Crnoj Gori, u prvom redu Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA), koja čak sugeriše audio snimanje intervjuja, kako bi se unaprijedila transparentnost zapošljavanja.<sup>8</sup>

Da nije ubjedljivo opravdanje da se zapisnici sa usmenog intervjuja ne sačinjavaju jer to zakon ne predviđa, govori i apsurdna praksa da nam je većina državnih organa dostavila zapisnike ili službene zabilješke o sprovedenim naknadnim razgovorima sa kandidatima sa liste za izbor, iako je ova materija, kako je ranije objašnjeno, u potpunosti neregulisana.

**Dostavljeni zapisnici potvrđuju da je institut naknadnog razgovora suvišan pored prethodno sprovedene provjere sposobnosti.** Naime, iz izvršenog uvida zaključuje se da se ovim razgovorom ili samo konstatuje rezultat prethodno sprovedene provjere sposobnosti, ili se, u slučaju popune radnog mjesta u Sudu za prekršaje u Podgorici, u okviru naknadnog razgovora cijene određeni kriterijumi koji je trebalo da budu predmet prethodnog pisanog testiranja i usmenog intervjuja. Tako, predsjednica suda obrazlaže odluku za izbor jedne kandidatkinje, time što je tokom razgovora, između ostalog, pokazala „izuzetnu motivisanost” za vršenje poslova radnog mjesta, kao i da je na obavljenom razgovoru kandidatkinja „ostavila zadovoljavajući utisak u pogledu opšte prezentacije i strukturisanja praktičnog rada”, iako zapisnik sa sprovedenog razgovora sadrži ukupno tri rečenice.

---

6 Član 50, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Službeni list Crne Gore*, br. 2/2018 i 34/2019

7 *Službeni list Crne Gore*, br. 050/18 od 20. 7. 2018. godine

8 Merit Recruitment in the Western Balkans: An Evaluation of Change between 2015 and 2018, ReSPA, February 2019

**„VD” stanje:****Slaba tačka profesionalizacije rukovodnog kadra**

Profesionalizacija rukovodnog kadra naročito je važna sa aspekta profesionalizacije cjelokupne javne uprave, jer bi upravo državni službenici koji su odmah ispod nivoa ministara, kao političkih ličnosti, trebalo da obezbijede kontinuitet državne službe i zaštite je od neprimjerenog političkog uticaja. Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima unaprijedio je provjeru sposobnosti za visoki rukovodni kadar i starješine organa. Pomak predstavlja i to što su starješine organa uprave prepoznate kao državni službenici, što ranije nije bio slučaj, pa je gornja granica razdvajanja profesionalnih od političkih funkcija u javnoj upravi bila nejasna.

Zakon je takođe propisao da se, po pravilu, vršiocu dužnosti do imenovanja ili postavljenja visokog rukovodnog kadra i starješina, određuju iz reda već zaposlenih službenika u datom državnom organu. Međutim, iako je propisano da se vršiocu dužnosti određuju u periodu od najduže šest mjeseci, ova odredba se učestalo zloupotrebljava. Tako je tokom samo prva tri mjeseca 2019. godine odredba zloupotrijebljena čak devet puta, time što su šestomjesečni mandati vršilaca dužnosti produžavani istim osobama.<sup>9</sup> Naime, u okviru jedne sjednice Vlade, istim osobama je bio konstatovan prestanak šestomjesečnog mandata vršioca dužnosti, ali tek toliko da bi bio obnovljen na dodatnih šest mjeseci njihovim ponovnim određivanjem na iste pozicije vršilaca dužnosti. Od početka 2019. godine a zaključno sa 5. 12. 2019. godine, kada je održana 146. sjednica Vlada Crne Gore, ukupno je 35 puta donijeta odluka o produžavanju vd mandata vršiocima dužnosti.

Ova praksa jasno podriva profesionalizaciju rukovodećih radnih mjesta u državnoj upravi, koja bi trebalo da se popunjavaju nakon prethodno objavljenog javnog konkursa. Dodatno, time što se obnavljaju šestomjesečni mandati vršiocima dužnosti, koji su određeni na ta mjesta bez primjene konkurentnih procedura, gomila se i njihovo iskustvo i povećavaju šanse za „dobijanje” tih istih pozicija u punom petogodišnjem mandatu na način koji nije fer i pravičan u odnosu na druge potencijalne kandidate.

9 Dnevne novine *Dan*, Vlada zloupotrebljava v.d. stanja i krši zakon, dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=690279&datum=2019-04-01&fbclid=IwAR3tPcBh98prvnq2trKIbm0yaoVhSJIBAu67NxKjy-ZEE6253wdVfRN3AvM>



## Kadrovsko planiranje na centralnom nivou: Zakašnjelo, bez obrazloženja, suprotno optimizaciji

Novi Zakon je deklarativno više pažnje posvetio kadrovskom planiranju, kao procesu čiji je cilj da osigura odgovarajuću organizaciju poslova i obezbijedi da odgovarajući broj ljudi sa pravim vještinama odgovori kratkoročnim i dugoročnim ciljevima funkcionisanja organa. Donijeta je posebna Uredba o kadrovskom planiranju,<sup>10</sup> koja razrađuje ovaj proces, i prema kojoj se Kadrovski plan za organe državne uprave i službe Vlade sastoji od uvodnog dijela, tabelarnog dijela i **obrazloženja**. Nacrti pojedinačnih kadrovskih planova organa uprave i službi Vlade trebalo bi da se pripremaju istovremeno sa predlogom zakona o državnom budžetu, a konačni Kadrovski plan organa državne uprave i službi Vlade Crne Gore za datu kalendarsku godinu trebalo bi da se donese **u roku od 30 dana od dana donošenja zakona o budžetu i da sadrži projekcije za naredne dvije godine**.

Međutim, **mnoge odredbe iz zakona i podzakonskih akata ostale su mrtvo slovo na papiru**. Kadrovski plan za 2019. godinu usvojen je na sjednici Vlade sa zakašnjenjem od skoro šest mjeseci<sup>11</sup> i **ne sadrži projekcije za naredne dvije godine**.

Obrazloženje kadrovskog plana, kako to predviđa Uredba, treba da sadrži podatke o realizaciji kadrovskog plana za prethodnu godinu; projekcije kadrovskog planiranja za naredne dvije godine; potrebu za izmjenom akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji; obaveze koje proističu iz strateških, planskih dokumenata ili propisa; potrebu za povećanjem ili smanjenjem broja državnih službenika, odnosno namještenika; projekcije broja državnih službenika, odnosno namještenika koji će biti stavljeni na raspolaganje Upravi za kadrove ili ispuniti uslov za penziju. Narativni dio Kadrovskog plana **ne sadrži podatke o realizaciji kadrovskog plana za prethodnu godinu, naznake o potrebama za izmjenama unutrašnje organizacije, niti obrazlaže potrebe za izmjenama postojećeg broja državnih službenika**.

Ovako „krnjim” planom iskazuje se **potreba za 778 državnih službenika i namještenika**, od čega bi 550 trebalo da bude angažovano na neodređeno vrijeme i 228 na određeno vrijeme. Kako izostaje obrazloženje plana, nije jasno da li ova brojka podrazumijeva da će se i broj zaposlenih u organima obuhvaćenim planom

10 Uredba o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade (*Službeni list Crne Gore*, br. 050/18 od 20. 7. 2018)

11 Iako je Skupština Crne Gore na Osmoj sjednici Drugog redovnog jesenjeg zasijedanja u 2018. godini, **dana 28. decembra 2018. godine** donijela Zakon o budžetu Crne Gore za 2019. godinu, Kadrovski plan **Vlada Crne Gore donijela je 26. juna 2019. godine**.

povećati za 778, ili će se u određenoj mjeri produžiti radni odnos službenicima koji su već u sistemu. U svakom slučaju, on odlikava **izostanak strateškog pristupa i vjerodostojnosti procesa optimizacije, koji je također jedan od ciljeva reforme javne uprave.**

Naime, Vlada je obećala da će do 2020. godine smanjiti broj zaposlenih u javnom sektoru za 5% na nacionalnom nivou i 10% na lokalnom nivou, tj. da će oko 3 200 zaposlenih prestatu da radi u javnoj upravi. Uporedna analiza kadrovskih planova Vlade za dvije uzastopne godine od kada se plan optimizacije primjenjuje, pokazuje i da je **samo 136 radnih mjesta manje sistematizovano u 2019. u odnosu na 2018. godinu**, odnosno da je i dalje u organima državne uprave i službama Vlade **nepopunjeno čak 2 581 radno mjesto**, koja su predviđena aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, što može ugroziti dugoročne efekte optimizacije, odnosno prilagođavanja broja zaposlenih u javnoj upravi njenim stvarnim potrebama.

## **Kadrovsko planiranje na lokalnom nivou: Zakon tek počeo sa primjenom, a već se krši**

Zakon o lokalnoj samoupravi, koji je stupio na snagu 2018. godine, obavezao je i opštine da donesu kadrovski plan za organe lokalne uprave, stručne i posebne službe u njihovom sastavu. Kako bismo ocijenili primjenu ovog novog instituta na lokalnom nivou, a imajući u vidu i njegovu relevantnost za uspostavljanje optimizacije kao trajnog opredjeljenja donosilaca odluka za utvrđivanje odgovarajućeg broja zaposlenih i u crnogorskim opštinama, od svih opština smo zatražili kopije kadrovskih planova za 2019. godinu. Slično centralnom nivou, lokalne samouprave bile su dužne da ove planove donesu do kraja januara, 30 dana od dana donošenja lokalnih budžeta.

Samo su četiri lokalne samouprave donijele kadrovske planove u zakonskom roku, do kraja januara (Tivat, Plužine, Danilovgrad, Golubovci), dok je do kraja marta ove godine to učinilo još njih šest: Podgorica, Nikšić, Andrijevica, Mojkovac, Budva i Herceg Novi. Tri opštine su odgovorile da nisu usvojile odluke o budžetu za ovu godinu do kraja 2018. godine – Kolašin, Cetinje i Plav, što je bilo i njihovo ključno obrazloženje za nedonošenje kadrovskog plana. Ostale opštine su tokom marta odgovorile da je donošenje kadrovskog plana u toku (Rožaje, Berane, Bar), ili jednostavno da kadrovski plan nije još bio donijet, uglavnom iz razloga što je u toku reorganizacija poslova u tim opštinama.

Osim što su prekršile zakonsku obavezu, opštine, navođenjem razloga za nedonošenje ovih dokumenata zbog reorganizacije koja je u toku, pokazuju nerazumijevanje suštine kadrovske planiranja. Dodatno, među opštinama koje su usvojile kadrovske planove prepoznaje se formalistički pristup ispunjavanju zakonske obaveze, bez detaljnog obrazlaganja potreba za novim popunjavanjima radnih mjesta, navođenja detaljnih informacija o trenutnoj situaciji, ali i uz relativizovanje podataka iskazanih u dokumentu.

Primjera radi, Opština Tivat navodi da u toku 2019. i 2020. godine planira zapošljavanje 60 službenika (39 na neodređeno i 21 na određeno), „**ukoliko za njima bude potrebe**” iz čega proizilazi da kadrovski plan nije zasnovan na analizi potreba. U pogledu potreba za novim zapošljavanjima, naročito se ističu opštine Podgorica (100), Herceg Novi (92), Tivat (79) i Budva (77).

Kadrovski plan Glavnog grada prikazuje potrebu od 100 službenika i namještenika u tekućoj i narednoj godini, dok sa druge strane predviđa smanjivanje broja službenika u Sekretarijatu za lokalnu samoupravu (14) nakon zaključivanja sporazuma sa opštinama Golubovci i Tuzi. Ostale opštine u svojim kadrovskim planovima nisu navele podatak da li će u naredne dvije godine doći do smanjenja broja zaposlenih, osim informacije koja se odnosi na broj službenika i namještenika koji će ispuniti uslove za odlazak za penziju, kojih je ukupno 17 u navedenih deset opština. Takođe, jedan broj neophodnih službenika odnosi se na imenovanje rukovodilaca koji su trenutno na pozicijama vršilaca dužnosti.

Kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, izostaje veza između procesa kadrovske planiranja sa aktuelnim sprovođenjem Plana optimizacije javne uprave. Izvještaj o sprovođenju Plana optimizacije ne sadrži osvrt na dinamiku kadrovske planiranja na lokalnom nivou, niti na podatke prikupljene u okviru razvoja kadrovskih planova za ovu godinu. Iz prikaza informacija sadržanih u lokalnim kadrovskim planovima, proizilazi mogućnost da će efekti smanjenja broja zaposlenih, kojima teži Plan optimizacije, biti osujećeni novim zapošljavanjima.

## ODGOVORNOST

### Organizacija uprave

Skupština Crne Gore je krajem 2018. godine usvojila novi Zakon o državnoj upravi<sup>12</sup>, a Vlada novu Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave. Za razliku od ranije organizacije državne uprave, koja je pored 17 ministarstava, imala 35 organa uprave i to 20 organa uprave u sastavu i 15 samostalnih organa uprave, novi sistem organizacije predvidio je 17 ministarstava i 29 organa uprave, a ukupno posmatrano, šest organa manje u sistemu državne uprave. Novom Uredbom su ukinuti pojedini organi, a poslovi preuzeti od strane resornog ministarstva, dok je u jednom slučaju došlo do spajanja dva organa. U novom sistemu organizacije ukinuti su organi u sastavu, koji su u crnogorski sistem državne uprave uvedeni 2011. godine.

Nova Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave usvojena je bez rasprave na Savjetu za reformu javne uprave. Uredba ne sadrži obrazloženje, niti je u javnim izjavama dato detaljno obrazloženje odluke. Odluka o novoj organizaciji državne uprave zahtijevala je ozbiljnu analizu međunarodnih obaveza i posljedica koje nova organizacija može imati, a izostanak takve analize već je proizveo negativne posljedice u najmanje jednom poznatom slučaju.

Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (FIU), ranije samostalni organ – integrisana je u Upravu policije, kao Finansijsko obavještajna jedinica, jedan od osam policijskih sektora. Ova promjena statusa uzrokovala je automatsko isključenje Crne Gore iz Egmont grupe, platforme od 164 jedinice za finansijske istrage, koja je obezbjeđivala svjetsku sigurnu razmjenu obavještajnih podataka o pranju novca. Evropska komisija konstatuje da nova prijava za članstvo u Egmontu podrazumijeva da Crna Gora mora izmijeniti Zakon o unutrašnjim poslovima i Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, kako bi zakonski definisala administrativnu autonomiju FIU, uprkos sadašnjem institucionalnom uređenju po kojem se ona nalazi u Upravi policije. Tokom procesa podnošenja zahtjeva, koji može trajati do dvije godine, Crna Gora nema pristup ključnim međunarodnim podacima o sumnjivim transakcijama koje prolaze kroz njen finansijski i nefinansijski sektor.”<sup>13</sup>

12 *Službeni list Crne Gore*, broj 78/18 od 4. 12. 2018. godine

13 Radni dokument Evropske komisije o stanju u poglavljima 23 i 24, novembar 2019. (dostupno na: [http://www.eu-me/images/Nezvanični\\_radni\\_dokument\\_Evropske\\_komisije\\_o\\_stanju\\_u\\_poglavljima\\_23\\_i\\_24\\_za\\_Crnu\\_Goru\\_novembar\\_2019.pdf](http://www.eu-me/images/Nezvanični_radni_dokument_Evropske_komisije_o_stanju_u_poglavljima_23_i_24_za_Crnu_Goru_novembar_2019.pdf))

Vlada je, odgovarajući na novonastalu situaciju, u novembru predložila izmjene Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, kojima je utvrdila da je Finansijsko obavještajna jedinica „operativno nezavisna u vršenju svojih poslova”, kao i da je „nezavisna u primjeni ovlašćenja prilikom vršenja poslova utvrđenih” tim zakonom, i „samostalna u donošenju odluka ...”<sup>14</sup> Ovim se u sistem državne uprave uvodi novi hibridni oblik organizacione jedinice unutar samostalnog organa uprave, koja ima karakteristike „operativne nezavisnosti“ i „samostalnosti u donošenju odluka“. Posljedice koje je izazvalo ukidanje Uprave pokazuje da je odluka o novoj organizaciji državne uprave zahtijevala ozbiljniju analizu međunarodnih obaveza i posljedica koje nova organizacija može imati.

Novom vladinom uredbom je i Uprava za javne nabavke, ranije samostalni organ, postala dio Ministarstva finansija. Obrazloženje ovog poteza bilo je „osigurati da politika izrade javnih nabavki bude u nadležnosti ministarstva nadležnog za to područje.”<sup>15</sup> Ministarstvo javne uprave je tvrdilo da su se rukovodili „potrebama za racionalizacijom, uzimajući u obzir zakonom utvrđene kriterijume, zbog prirode posla ili manjeg opterećenja”. Dalje, nije dato objašnjenje zašto je samostalni organ državne uprave integrisan u Ministarstvo, dok je većina bivših tijela unutar ministarstava reorganizovana u samostalne organe. Međutim, Zakon o budžetu za 2019. godinu, kao i opis poslova i nadležnosti Ministarstva finansija za 2019. godinu iz nove Uredbe, sugeriše da odgovarajući program (javne nabavke) unutar Ministarstva nema ni manje ni više nadležnosti nego što ih je imala Uprava za javne nabavke, niti manje zaposlenih, a takođe neće trošiti manje novca.

Zakonom o državnoj upravi predviđeno da će se odredbe posebnih zakona kojima su osnovane: Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za lijekove i medicinska sredstva, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za zaštitu konkurencije, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore i Fond rada uskladiti sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Taj rok ističe 12. 12. 2019. godine.

Vlada Crne Gore je 24. 1. 2019. godine donijela Akcioni plan za usklađivanje posebnih zakona sa novim Zakonom o državnoj upravi. Ovaj Akcioni plan sadrži prikaz posebnih zakona, koje treba usaglasiti sa rješenjima iz novog Zakona o državnoj upravi, kao i rok za realizaciju i nadležno ministarstvo po resornom pristupu. Ministarstvo javne uprave je do 1. decembra 2019. godine dalo mišljenja na predloge

14 <http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/zakoni-i-drugi-akti>

15 SIGMA razgovori s Ministarstvom javne uprave, 29. i 30. januara 2019.

pet zakona.<sup>16</sup> Predlog zakona o fondu rada je početkom decembra 2019. godine bio u fazi usaglašavanja sa Zakonom o državnoj upravi, dok se usaglašavanje Zakona o zaštiti konkurencije i Zakona o ljekovima očekuje do kraja godine.

## Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Izvještaj zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2018. godinu pokazuje da je na rad državnih organa bilo 311 pritužbi, što u poređenju sa prethodnom godinom pokazuje da je broj pritužbi neznatno smanjen. U 299 predmeta u kojima su postupci po pritužbama okončani, u 53 slučaja utvrđeno je da nema povrede prava, u 20 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 25 slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga,<sup>17</sup> dok je u 121 predmetu postupak obustavljen.<sup>18</sup> U 31 predmetu je dato mišljenje sa preporukom, u pet slučajeva spajanjem, ukazivanjem u 17 slučajeva, dok su u 27 slučajeva podnosioci pritužbe upućeni na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.<sup>19</sup>

Zaštitnik je kao probleme/prepreke u radu za 2018. godinu izdvojio pojavu ignorisanja zahtjeva za izjašnjenjem u ispitnom postupku i odnos prema neispoštovanim preporukama Zaštitnika. Kao problematičan, izdvojio je i jedan broj slučajeva u kojima je preporuka ispoštovana, a da o tome nije obaviješten Zaštitnik, u skladu sa zakonskom obavezom koju imaju državni i drugi organi, već je o tome informisan putem medija ili od strane podnosioca pritužbe.<sup>20</sup>

Kao i ranijih godina, građani su izražavali nezadovoljstvo radom organa javne uprave. Žalili su se na: ćutanje uprave, dužinu trajanja upravnog postupka, nedonošenje odluka u zakonskom roku, nedonošenje odluka po žalbi, nedjelotvornost u radu, povrede načela upravnog postupka, višestruko poništavanje prvostepenih akata i vraćanje predmeta prvostepenom organu na ponovno odlučivanje (tzv. „pingpong” odlučivanje), neprofesionalno postupanje službenika, insistiranje organa na dostavljanju obimne dokumentacije, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa i kršenje principa pomoći neukoj stranci.

16 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju

17 Nisu iscrpljena druga pravna sredstva, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.

18 Povreda otklonjena u toku postupka – 100, podnosilac povukao pritužbu i dr.

19 [http://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji\\_Zastitnika.html](http://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html)

20 Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2018. godinu

Zaštitnik smatra da je u pogledu efikasnosti i kvaliteta rada javne uprave ostvaren određen napredak, ali su i dalje prisutne nepravilnosti i slabosti u radu javne uprave, koje nepovoljno utiču na ostvarivanje prava građana, na princip pravne sigurnosti i jednakost građana pred zakonom. Te slabosti najčešće se ispoljavaju u vidu ćutanja uprave, nepoštovanja zakonskih rokova i načela dobre uprave. Neodlučivanjem organa javne uprave u upravnim stvarima (tzv. „ćutanje uprave“), neblagovremenim odlučivanjem, poništavanjem upravnih akata i vraćanjem predmeta na ponovni postupak, nepostupanjem po primjedbama i stavovima drugostepenog organa i Upravnog suda Crne Gore, krše se ustavna načela i načela dobre uprave i povređuju prava građana.

### Upravna inspekcija

Upravna inspekcija (UI) već dvije godine djeluje bez Glavnog upravnog inspektora, koji se po slovu Zakona o upravnoj inspekciji bira na sedam godina i rukovodi Upravnom inspekcijom.<sup>21</sup> Koordinaciju rada inspektora vrši sekretar Ministarstva za javnu upravu, što narušava nezavisnost i autonomni rad upravnih inspektora. Izvještavanje o radu UI ne pokazuje praćenje uočenih nepravilnosti, stoga se ključni pokazatelji uspješnosti inspektorata ne mogu pratiti. UI od februara 2018. godine zapošljava osam inspektora, što je ranije ocijenjeno kao manjak kapaciteta. Ipak, akt o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva javne uprave iz septembra 2018. predviđa prostor za samo dva inspektora više. Time je ukupan broj sistematizovanih inspektorskih radnih mjesta smanjen sa petnaest, koliko je predviđao raniji akt o sistematizaciji, na ukupno deset. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave iz marta 2019. predviđa, pored glavnog upravnog inspektora, još osam upravnih inspektora i jednog samostalnog savjetnika za izvještavanje i analitiku.<sup>22</sup>

Iako se u polugodišnjem izvještaju o realizaciji Strategije reforme javne uprave ukazuje na „dvostranu komunikaciju“ Upravne inspekcije sa podnosiocima predstavi, iskustvo Instituta alternativa govori drugačije. Naime, na inicijativu inspekciji koju je Institut alternativa uputio 13. oktobra 2016. godine, nikada nije odgovoreno. Odgovor nismo dobili ni na Urgenciju za dostavljanje informacija o izvršenom

21 Ranija glavna upravna inspektorka (GUI) razriješena je odlukom Vlade 2016. godine, nakon čega se žalila Komisiji za žalbe, a potom podnijela tužbu protiv rješenja Komisije. Upravni sud je usvojio tužbu, nakon čega je Komisija za žalbe, postupajući po presudi, donijela rješenje kojim se poništava rješenje ministarke javne uprave o razrješenju GUI i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje. U postupku inspeksijskog nadzora kod Uprave za kadrove i MJU utvrđeno je da ona nije zasnovala radni odnos u državnom organu na način propisan Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, nakon čega je ministarka javne uprave obavijestila bivšu GUI da joj prestaje rad na mjestu GUI, jer radni odnos nije ni zasnovala u skladu sa zakonom. Dalji sudski postupak je u toku.

22 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, utvrđen 14. marta 2019, na sjednici Vlade. Odjeljenje Upravne inspekcije: 1) glavni upravni inspektor/ka - broj izvršilaca: 1; 2) Upravni/a inspektor/ka I - broj izvršilaca: 3; 3) Upravni inspektor/ka II - broj izvršilaca: 2; 4) Upravni inspektor/ka III - broj izvršilaca: 3.

inspekcijskom nadzoru i mišljenju Upravne inspekcije po izvršenom nadzoru u Zavodu za zapošljavanje, upućenu 22. decembra 2017. godine. Tako je ostala uskraćena za odgovor na molbu za informacije o radnjama koje je Upravna inspekcija preduzela po našoj inicijativi, kao i o ishodu sprovedenog nadzora. Takođe, kako bi ostvario detaljniji uvid u rad Upravne inspekcije, Institut alternativa je zahtjevom za slobodan pristup informacijama tražio zapisnike o izvršenom nadzoru za prvih 10 mjeseci 2019. godine. Umjesto dostavljanja elektronskih verzija ili proaktivnog objavljivanja, troškovi postupka su određeni u iznosu od 327 eura, što je bilo van mogućnosti podnosioca zahtjeva i čime je spriječen uvid u dokumentaciju.

## Disciplinska komisija

Predsjednik i članovi Disciplinske komisije imenovani su krajem oktobra 2018. godine.

U 2018. godini izrečene su ukupno 54 disciplinske mjere službenicima, od čega je najviše izrečenih mjera bilo u Upravi policije (27 teških i 15 lakših prekršaja), što ukupno čini 77,7% svih izrečenih mjera u navedenoj godini. Pored policije, po broju prekršaja izdvajaju se i Uprava za šume (sa četiri teža prekršaja) i Ministarstvo odbrane (sa tri teža prekršaja). U posmatranom periodu 2019. godine (do 31. oktobra) bilo je ukupno 14 izrečenih disciplinskih mjera. Najviše izrečenih mjera bilo je u Upravi za šume (pet težih prekršaja) i Upravi policije (tri teža i dva lakša prekršaja). Izrečeno je ukupno 68 disciplinskih mjera službenicima, od čega je 51 bila teža povreda, a 17 lakših.

Najviše izrečenih disciplinskih mjera je kod Uprava policije (sa 30 težih prekršaja i 17 lakših) i Uprave za šume (sa devet težih prekršaja). U ukupnom broju izrečenih mjera Uprava policije učestvuje sa 69% disciplinskih mjera, Uprava za šume sa 13,23% disciplinskih mjera, dok svi ostali organi i institucije na državnom nivou učestvuju sa samo 17,17%.

ASK ukazuje da je u vezi sa pokretanjem disciplinskih postupaka zbog povreda radnih obaveza, najveći broj organa, njih 22 od 38, izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u 2018. godini jer nije bilo kršenja utvrđenih pravila. Procenat organa u sistemu državne uprave koji je odabrao taj odgovor gotovo je istovjetan prosjeku u ostalim organima vlasti. Ukupno 14 organa je odgovorilo da su pokrenuti disciplinski postupci, od kojih su četiri navela da je bilo težih povreda radnih obaveza, sedam da je bilo i težih i lakših, dok su u tri slučaja bili pokrenuti samo lakši disciplinski postupci. Najviše organa, njih 11, izvijestilo je da su pokrenuta do dva disciplinska postupka tokom prethodne dvije godine.<sup>23</sup>

23 ASK Izvještaj o sprovođenju planova integriteta za 2018. godinu



## Etički kodeks

Zakonom o državnim službenicima kršenje pravila i standarda Etičkog kodeksa propisano je kao lakša povreda službene dužnosti. Stupanjem na snagu novog Etičkog kodeksa koji je Vlada usvojila u julu 2018. godine ukinut je Etički odbor, do tada nadležan za odlučivanje o predstavkama za kršenje Etičkog kodeksa, a ova nadležnost data je starješinama organa.<sup>24</sup> Odlučivanje o predstavkama za kršenje Etičkog kodeksa dato je starješinama organa, ali o tome nema dostupnih podataka.

Nije bilo posebnog obrazloženja za ukidanje posebnog tijela za odlučivanje o kršenju etičkog kodeksa, i u kojoj mjeri je cjelishodnije da o tome odlučuju starješine organa. Postoji opravdano očekivanje da bi se, time što je teret odlučivanja o kršenju Etičkog kodeksa prenijet na starješine organa, postupci utvrđivanja poštovanja etičkih pravila mogli nepotrebno centralizovati, ali i politizovati. Dok se na jednoj strani princip menadžerske odgovornosti afirmiše kroz davanje mogućnosti visokom rukovodnom kadru da odlučuje o zapošljavanju, na drugoj strani starješine zadržavaju neprikosnovenu ulogu u stvarima koje se tiču svakodnevnog izvršavanja dužnosti, a tiču se lakših povreda dužnosti onako kako su opisane u važećem Etičkom kodeksu.

Takođe, Etički kodeks se uglavnom bavi sporednim pitanjima, kao što su standardi odijevanja, ili u fokus stavlja određene standarde ponašanja i principe, kao što je sprečavanje sukoba interesa, koji su na detaljniji način uređeni aktima više pravne snage, odnosno posebnim zakonima. Ključne okosnice profesionalnog integriteta službenika, ljubaznost, nepristrasnost i efikasnost nisu preciznije definisani. Otuda ne čudi da u praksi, uprkos tome što Etički kodeks ukazuje da standardima odijevanja državni službenici ne smiju odavati političku pristrasnost, imamo situaciju da su državni službenici, najčešće direktori određenih uprava, otvoreno politički eksponirani, kao članovi upravljačkih tijela vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS). Na primjer, direktor Poreske uprave član je Glavnog odbora DPS-a, dok je direktorica Uprave za kadrove učesnica Kongresa ove partije.

Ono što je zajedničko i starom i novom Etičkom kodeksu jeste odsustvo njegovog intenzivnijeg promovisanja i upoznavanja šire javnosti, u prvom redu građana, o mogućnostima podnošenja pritužbi na rad državnih službenika. Dodatno, Uprava za kadrove, kao ključni samostalni organ za unapređenje službeničkog sistema, uopšte ne izvještava o poštovanju etičkih standarda i eventualnim pritužbama na rad državnih službenika. Tako, primjera radi, u Izvještaju ovog organa za 2018. godinu, nema nikakvih informacija o poštovanju Etičkog kodeksa državnih službenika.

<sup>24</sup> Prestao je da važi Etički kodeks državnih službenika i namještenika iz 2012. godine, kao i Odluka o obrazovanju Etičkog odbora iz 2013. godine

Prijavu kršenja Etičkog kodeksa evidentiralo je svega pet organa, od kojih veći dio sa većim brojem zaposlenih – više od 50.

Agencija za sprečavanje korupcije ukazala je da kod većine organa u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa, dok je prijavu kršenja Etičkog kodeksa evidentiralo svega pet organa, od kojih većina sa većim brojem zaposlenih – više od 50. ASK je preporučila organima da dodatno ojačaju svijest zaposlenih o važnosti poštovanja pravila Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika i prijavljivanja eventualnih kršenja njegovih odredaba.<sup>25</sup>

## Komisija za žalbe

Komisija za žalbe nadležna je da postupa po žalbama na odluke prvostepenih organa za lakšu povredu službene dužnosti, dok Disciplinska komisija vodi postupak i izriče disciplinsku mjeru za težu povredu službene dužnosti. Komisija za žalbe je nadležna da odlučuje o žalbama svih državnih i lokalnih službenika i namještenika. Komisija je u 2018. godini, u 344 predmeta poništila rješenje i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak, u 260 predmeta odbila je žalbu kao neosnovanu, dok je postupak obustavljen u 40 predmeta. Komisija je usvojila 13 žalbi zbog ćutanja administracije i naložila prvostepenim organima da donesu odluku.

U 2018. godini Upravni sud odlučio je u 129 predmeta, na način što je u 65 predmeta ili 50,38% tužbi odbio kao neosnovane, u četiri predmeta ili 3,10% tužbi je odbačeno, a u pet predmeta ili 4,65% postupak je obustavljen. U 50 predmeta, ili 38,75%, poništena su rješenja Komisije, a u četiri ili 3,10% predmeta sud je odlučio meritorno. Komisija za žalbe navodi da je na procenat usvojenih tužbi i poništenih rješenja Komisije za žalbe „uticala činjenica što stranke u postupku pokrenutom po tužbi, u sve većoj mjeri, ukazuju na nove činjenice i prilažu nove dokaze, činjenice koje, odnosno dokazi nisu bili predmet razmatranja u postupku po žalbi pred Komisijom, a koja je vezana žalbenim navodima.”<sup>26</sup>

Imenovani su članovi Komisije za žalbe, koji su prema novim zakonskim odredbama postali profesionalno zaposleni u Komisiji, odnosno u Upravi za kadrove u okviru koje su sistematizovana njihova radna mjesta. Evidencija provjere sposobnosti potencijalnih kandidata sugerše da biografije i vještine kandidata nisu pravilno ispitane. Na primjer, razgovor sa kandidatom, koji je nakon toga ime-

25 Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2018. godini, Agencija za sprečavanje korupcije, mart 2019. godine

26 Izvještaj o radu Komisije za žalbe za 2018. godinu

novan za predsjednika Komisije za žalbe, na osnovu zapisnika, trajao je samo osam minuta. Štaviše, predsjednica nove žalbene komisije Vera Medojević politički je aktivna u vladajućoj Demokratskoj partiji socijalista (DPS), dok je druga (od pet) članica Enesa Rastoder bila kandidatkinja za poslanika Bošnjačke stranke na izborima 2016. godine i obavlja funkciju predsjednika opštinskog odbora te stranke u opštini Berane. S obzirom na relevantnost Komisije za žalbe, kao ključnog tijela za zaštitu pravnih interesa svih državnih službenika i namještenika, kao i kandidata za službenike u državnim službama, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, tako i cjelokupnog konteksta u zemlji gdje je partijsko zapošljavanje dugogodišnji izazov za dobru upravu, politička pozadina predsjednika i najmanje još jednog člana Komisije za žalbe ne doprinosi povećanju povjerenja javnosti u postupke upravljanja ljudskim resursima u javnoj administraciji.

## Planovi integriteta

Usvajanje planova integriteta je obaveza organa od 2016. godine, a naredne dvije godine Agenciji su dostavljani godišnji izvještaji o sprovođenju planova. Godišnji izvještaj o sprovođenju planova integriteta usvaja i objavljuje ASK. Izvještaj je zbirni, i ne donosi podatke o organima pojedinačno, već predstavlja statistiku po sektorima i vrstama rizika. Iz ovog izvještaja nije moguće, osim vrlo načelno, naslutiti u kojoj mjeri planovi integriteta zaista doprinose smanjenju rizika i, u krajnjem, borbi protiv korupcije, kao i drugog ponašanja koje narušava integritet. Sudeći po ocjenama datim u ovom izvještaju, organi pristupaju izradi i sprovođenju planova, birokratski ispunjavajući isključivo formalne i tehničke obaveze utvrđene zakonom.

Iako je organ vlasti dužan da plan integriteta učini dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način,<sup>27</sup> ovi planovi se rijetko objavljuju na internet stranicama organa državne uprave, kao i izvještaji o njihovom sprovođenju.

Jedna trećina ministarstava, šest od ukupno 18, nema na svojoj zvaničnoj internet stranici objavljen Plan integriteta,<sup>28</sup> dok više od dvije trećine ministarstava nema objavljen Izvještaj o sprovođenju plana integriteta.<sup>29</sup> Zanimljivo je da čak dva ministarstva – Ministarstvo nauke i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava imaju

27 Član 75, stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije

28 Ministarstvo finansija, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo nauke, Ministarstvo kulture, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Ministar bez portfelja nemaju Plan integriteta objavljen na svojim internet stranicama.

29 Izvještaji o sprovođenju Plana integriteta dostupni su na internet stranicama samo pet ministarstava: Ministarstvo pravde, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo nauke i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

na svojim internet stranicama Izvještaje o sprovođenju plana integriteta, dok sami Planovi integriteta ovih ministarstava nisu dostupni<sup>30</sup>.

Od 12 ministarstava čiji je Plan integriteta dostupan, samo su četiri iz 2019. godine<sup>31</sup> i tri iz 2018. godine<sup>32</sup>. Najmanje pet drugih ministarstava, dakle, nije inoviralo planove integriteta na dvogodišnjem nivou, kako to propisuje zakon, dok se za dodatnih šest ne zna ni da li su ikada usvojili ovaj interni antikorupcijski dokument, budući da on nije dostupan na njihovim internet stranicama.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja ima na svojoj internet stranici Plan integriteta čak iz 2013. godine.

Skoro polovina opština takođe na svojoj internet stranici nema dostupan Plan integriteta<sup>33</sup>, dok skoro njih 90% nema objavljen Izvještaj o sprovođenju Plana integriteta<sup>34</sup>. Opštine Andrijevića i Bar imaju objavljen Izvještaj, ali ne i Plan integriteta na svojim internet stranicama.

Da usvajanje i izvještavanje o sprovođenju planova integriteta nije dovoljno transparentno, pokazuje nam i slučaj Ministarstva održivog razvoja i turizma (MORT). Naime, ovo ministarstvo u svom Izvještaju o radu za 2018. godinu navodi da je „u skladu sa pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, kao i preporukama za unapređenje plana integriteta, datim od strane ASK, pripremljen i izrađen Plan integriteta za 2018 i 2019. godinu“<sup>35</sup>. Međutim, u odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, Ministarstvo odgovara da „nije u posjedu traženih informacija“, te da „nije usvajalo Planove integriteta za 2018. i 2019. godinu“<sup>36</sup>. Na internet stranici MORT-a posljednji dostupan Plan integriteta je od aprila 2016. godine, što znači da se ovo ministarstvo oglasilo o zakonsku obavezu da 2018. godine procijeni efikasnost i efektivnost plana integriteta<sup>37</sup>, te da na osnovu te procjene donese plan integriteta za naredni dvogodišnji period. ASK je na osnovu

30 Stanje je ažurirano na dan 6. decembar 2019. godine

31 Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo ekonomije

32 Ministarstvo odbrane, Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo prosvjete

33 Andrijevića, Bar, Berane, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Petnjica, Plužine, Pljevlja, Tivat i Tuzi nemaju plan integriteta na internet stranicama.

34 Opštine koje imaju Izvještaj na internet stranici: Opština Gusinje (za 2018. godinu), Andrijevića (za 2017. godinu) i Bar (za 2016. godinu).

35 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva održivog razvoja i turizma, organa u sastavu i Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju za 2018. godinu, mart 2019. godine, dostupno na:

36 Rješenje Ministarstva održivog razvoja i turizma po zahtjevu za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, UPI 117/5-168/2, od 28. 22. 2019. godine

37 Organ vlasti svake druge godine procjenjuje efikasnost i efektivnost plana integriteta u skladu sa pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta”, Član 76, stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije (*Službeni List Crne Gore*, br. 53/2014 od 19. 12. 2014. godine)

procjene svih izrađenih planova integriteta u podsistemu „Ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava”, ustanovio da je oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih oblast sa najvećom zastupljenošću rizika”. Agencija je organima državne uprave preporučila da mjere budu što konkretnije i da po mogućnosti sadrže indikatore uspjeha kako bi se mogao pratiti napredak u realizaciji mjera iz godine u godinu, te da se prilikom izvještavanja o sprovođenju plana integriteta navode i kvantitativni podaci o realizaciji tih mjera.

## Budžetska inspekcija

Budžetska inspekcija, ustanovljena Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti 2014. godine, ne funkcioniše već tri godine, odnosno, tokom ukupnog trajanja Strategije reforme javne uprave.

Mjesto glavnog budžetskog inspektora upražnjeno je od kraja 2016. godine, kada je dotadašnji budžetski inspektor postao državni sekretar u Ministarstvu zdravlja.<sup>38</sup> Pored glavnog budžetskog inspektora, u odjeljenju za budžetsku inspekciju sistematizovane su i tri pozicije inspektora, koje su takođe nepopunjene.

Za vrijeme rada budžetskog inspektora, od usvajanja Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti 2014. godine do kraja 2016. godine, nije podnijeta nijedna prekršajna prijava. Drugi detalji o radu inspektora nisu dostupni javnosti jer je Ministarstvo finansija dokumentaciju o radu budžetskog inspektora označilo stepenom tajnosti „INTERNO”. Ni nakon što je Upravni sud u septembru 2016. godine oborio ovo rješenje prema tužbi Instituta alternativa, Ministarstvo finansija nije dostavilo tražene zapisnike o izvršenoj inspekcijskoj kontroli koju je sproveo budžetski inspektor.

U nadležnosti ove inspekcije su, pored sistemskog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, takođe i Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Drugim riječima, osim potrošačkih jedinica na centralnom nivou, ova inspekcija ima mandat da vrši nadzor i nad lokalnim samoupravama, javnim preduzećima i preduzećima u kojima država ima većinsko vlasništvo, kao i regulatornim agencijama.

---

<sup>38</sup> Imenovanje se dogodilo na predlog Kenana Hrapovića, ministra zdravlja i bivšeg direktora Fonda za zdravstveno osiguranje u kojem je budžetski inspektor vršio kontrole po nalogu bivšeg ministra zdravlja Budimira Šegrta. Više na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/hrapovic-doveo-milovana-vujovica-u-ministarstvo>

## SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Evropska komisija u godišnjem izvještaju za 2018. godinu ocijenila da je „Sve češća praksa proglašavanja traženih dokumenata tajnima da bi se ograničio pristup informacijama pitanje za ozbiljnu brigu (2018: 104, 2017: 50, 2016: 30)”. U izvještaju se navodi i da javne institucije treba da obezbijede veću transparentnost i odgovornost, naročito u oblastima kod kojih postoji sklonost ka korupciji i u sektorima koji se bave opredjeljivanjem većih djelova državnog budžeta ili imovine.

U novembru 2019. godine, Evropska komisija je ocijenila da sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama nije doprinijelo osiguravanju veće transparentnosti i odgovornosti javne službe, jer organi nastavljaju da proglašavaju tražene informacije za povjerljive, uključujući teme koje su osjetljive u pogledu korupcije, čime ih isključuju iz djelokruga ovog zakona. U Radnom dokumentu o stanju u poglavljima 23 i 24 navodi se da se javne informacije često ne objavljuju proaktivno na smislen i dostupan način, što vodi ka još većem broju zahtjeva za pristup informacijama i stvara veliki broj zaostalih predmeta na svim nivoima.<sup>39</sup>

Naše iskustvo u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama, može se sažeti na sljedeći način: ukoliko ne dobijemo informaciju tokom prvih petnaest dana, vjerovatnoća da ćemo je dobiti nakon toga je gotovo nikakva, jer je blagovremeno odlučivanje o žalbama od strane Agencije i o tužbama od strane Upravnog suda – izuzetak a ne pravilo. Čak i kada ovi postupci žalbe i tužbe imaju uspjeha, oni nisu garancija pristupa informaciji jer ih organi vlasti ignorišu. Odlučivanje Agencije i Upravnog suda je u toj mjeri neblagovremeno da obesmišljavaju pristup informaciji. Pravna borba za pristup informaciji može da potraje godinama i karakteriše je niz komplikovanih koraka i etapa. Sve to je dovelo do toga da korisnici zakona često odustaju odmah nakon prvog koraka i ne upuštaju se u dugotrajne procedure žalbi, tužbi, predloga za administrativno izvršenje rješenja, itd. Čak i kada postoji volja organa da omogući pristup informaciji, neuredne interne evidencije otežavaju upravljanje informacijama. Problem pristupa informacijama je problem neefikasnosti koja je, sa jedne strane, rezultat velikog broja institucija. To podrazumijeva „prvostepene” organe kojima se dostavljaju zahtjevi, Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Upravni sud, Vrhovni sud, Odjeljenje za inspekcijski nadzor Ministarstva javne uprave, i druge. Sa druge strane,

39 Radni dokument Evropske komisije o stanju u poglavljima 23 i 24, novembar 2019. godine

glomazni sistem zasnovan na brojnim zakonima<sup>40</sup> ostavlja brojne mogućnosti za takozvano „pingpong” odlučivanje. Sve skupa stvara začarani krug iz kog podnosilac zahtjeva rijetko izlazi sa traženom informacijom.

## Slučaj Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore

Zakonom o SPI je propisano da će se novčanom kaznom od 200 eura do 20 000 eura kazniti odgovorno lice i fizičko lice ako: „ne sačini, ne objavi ili redovno, a najmanje jednom godišnje, ne ažurira vodič za pristup informacijama” ili „na svojoj internet stranici ne objavi informacije koje je dužan da objavi (član 12 stav 1)”.

Međutim, Komisija za stambena pitanja, nadležna za rješavanje stambenih potreba javnih funkcionera, i pored eksplicitne zakonske obaveze nema internet stranicu ni Vodič za pristup informacijama, ne objavljuje proaktivno informacije, svoju adresu i i-mejl adresu za podnošenje zahtjeva, kontakt telefon, podatke o odgovornim licima, niti postoje podaci o licu zaduženom za postupanje po zahtjevima za pristup informacijama, niti o licu koje će ga mijenjati u slučaju odsustva.

Kako nema drugog načina, zainteresovani za pristup informacijama u posjedu ove Komisije, obraćaju se zahtjevima Generalnom sekretarijatu Vlade ili Kabinetu predsjednika Vlade, koji imaju zakonsku obavezu da proslijede zahtjev Komisiji, kao nadležnom organu za dalji postupak. Tako Komisija prima zahtjeve koje uporno ignoriše, a drugi Vladini organi uporno podsjećaju da je samo Komisija obveznik primjene zakona.

Da cijela situacija bude još gora, i Ministarstvo javne uprave i Agencija za slobodan pristup informacijama, obje nadležne za oblast slobodnog pristupa, potpuno su svjesne da ovaj organ krši niz zakonskih obaveza. Agencija, koja ima zakonsku obavezu da komunicira sa ovim organom i postupa po žalbama protiv ovog organa, takođe nema kontakt ovog organa nego komunicira, po sopstvenom priznanju, preko Generalnog sekretarijata.

Konačno, prema Zakonu o tajnosti podataka Komisija za stambena pitanja, koja uporno određuje oznake tajnosti svojim dokumentima, morala bi i da uspostavi Komisiju koja će te oznake da preispituje i da ih po isteku roka koji je određen zakonom i ukloni. Od jula 2019. godine, Komisija za stambena pitanja nije odgovorila na zahtjev za pristup aktima Komisije za preispitivanja oznake tajnosti, niti na

40 (Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakona o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakona o upravnom postupku, Zakona o upravnom sporu, Zakona o poreskoj administraciji, itd.)

ijedan od ranije podnijetih zahtjeva. Zakon o slobodnom pristupu informacijama primjenjuje se od 2005. godine, dok Komisija za stambena pitanja postoji najmanje od 2007. godine.<sup>41</sup> To znači da Komisija najmanje dvanaest godina krši svoje zakonske obaveze i krši ustavno pravo građana na pristup informacijama u posjedu ovog organa vlasti, a da pri tome odgovorno lice – predsjednik komisije do sada nije prekršajno odgovarao, a morao je, u skladu sa zakonom.

## Proaktivno objavljivanje informacija

Organi javne uprave su prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama dužni da na svojim internet stranicama redovno objavljuju informacije od značaja, kao što su vodič za pristup informacijama, programi i planovi rada, ugovori, spiskovi javnih funkcionera sa listama njihovih zarada, informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup. Informacija o **preko 90% proaktivno objavljenih informacija od strane ministarstava**, koju u izvještaju o reformi javne uprave u 2018. godini navodi Ministarstvo javne uprave, kao i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u izvještaju za 2018. godinu, **kosi se sa stvarnim stanjem**.

Sama Agencija je prilikom vršenja kontrole ministarstava **naredila većini ministarstava otklanjanje nepravilnosti** i objavljivanje ažuriranih vodiča za slobodan pristup informacijama, programa i planova rada, javnih registara i evidencija, spiskova državnih službenika i namještenika, kao i uspostavljanje jasnih linkova koji vode do pomenutih informacija. Samo u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva je prilikom inspeksijskog nadzora zabilježeno **12 nepravilnosti**, a u Ministarstvu ekonomije Agencija je naredila otklanjanje **11 nepravilnosti**.

Iako je 12 ministarstava imalo određen rok od 15 dana za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, Agencija nije provjeravala da li je postupljeno po nalogu do sačinjavanja izvještaja o radu za 2018. godinu, **pa je nejasno na koji je način izračunala visoki procenat proaktivno objavljenih informacija**. Naime, iz odgovora na naš zahtjev za slobodan pristup informacijama, zaključili smo da tokom 2018. godine i prvih pet mjeseci 2019. godine nije bilo novih inspeksijskih pregleda u odnosu na ministarstva.

IA je, na drugoj strani, utvrdio da ni u junu 2019. godine tri ministarstva nisu imala objavljene programe i planove rada za tekuću godinu (ministarstva finansija, održivog razvoja i turizma i kulture). Ministarstvo ekonomije nije uopšte imalo

41 (Odluka o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera (*Službeni list RCG*, broj 47/07 i *Službeni list CG*, broj 37/09)



objavljen spisak zaposlenih, dok četiri ministarstava nisu ažurirala spisak državnih službenika i namještenika u 2019. godini (ministarstva pravde, nauke, održivog razvoja i turizma i odbrane). Iako su ministarstva proaktivnija nego ranije u objavljivanju spiskova javnih funkcionera sa zaradama, tri ministarstva (prosvjete, održivog razvoja i turizma i nauke) nisu imala ažuriranu ovu informaciju u junu 2019. godine.

**Upitan je i kredibilitet izvršenih inspekcijskih pregleda od strane Agencije.** Primjera radi, iako je konstatovano da Ministarstvo sporta i mladih i Ministarstvo vanjskih poslova imaju objavljene informacije po osnovu rješenja kojim je odobren pristup traženim informacijama u 2018. godini, naprednom pretragom smo utvrdili da su ova ministarstva objavila rješenja kojima se odobrava pristup određenoj informaciji, ali ne i same informacije koje su od značaja građanima. Agencija, dakle, nije vršila detaljnu kontrolu kako bi utvrdila sadrže li rješenja i informacije.

Naročito je nejasno na osnovu čega je utvrđeno da su ministarstva objavila ugovore i druge pojedinačne akte o raspolaganju sredstvima, niti koji su mehanizmi korišćeni da bi se utvrdilo proaktivno objavljivanje ovih, za građane važnih informacija o radu organa. Za Ministarstvo saobraćaja i pomorstva konstatovano je da ove informacije o raspolaganju javnim novcem nisu objavljene, a nejasno je na čemu se temelji ocjena da informacije objavljene od strane ostalih ministarstava odgovaraju u potpunosti svim njihovim sklopljenim aktima o raspolaganju javnim sredstvima.

IA je i ranije ukazivao da je nejasno na čemu se temelji navodni visoki procenat proaktivno objavljenih informacija od strane ministarstava. **Neutemeljenost ovih navoda govori o inertnosti Agencije kao ključnog nadzornog organa u ovoj oblasti i njenoj nevoljnosti da preokrene trend uskraćivanja prava građana na pristup ključnim informacijama o radu uprave koja bi trebalo da im služi.**

Ukupno 35 institucija je izvijestilo da objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na internet stranici, sedam na oglasnoj tabli, dok je jedna institucija navela da je djelimično objavljivala takva dokumenta. Samo je jedan organ izvijestio da ne objavljuje i redovno ažurira ta dokumenta, pa se preporučuje tom organu vlasti da razmotri analizu rizika i uključivanje mjera u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Svih 37 organa koji su odgovorili na pitanje o broju kazni izrečenih u prethodnoj godini zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, naveli su da nije izrečena nijedna kazna.

ASK je u opštim preporukama državnim organima preporučila „poštovanje sudskih odluka koje se odnose na slobodan pristup informacijama”, što ukazuje da je i ova Agencija utvrdila da se u značajnom obimu odluke sudova u ovoj oblasti ne poštuju.

U godišnjem izvještaju za 2017. godinu, ASK je ukazala da je u oblasti „Slobodan pristup informacijama ‚postignut’ nešto veći stepen realizacije mjera, ali je ovdje uočeno da je mjera koja se odnosi na proaktivno objavljivanje informacija iz Člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama često ocjenjivana kao realizovana, iako opis realizacije ne odgovara planiranoj mjeri”.

U cilju veće dostupnosti informacija od značaja za građane smatramo da Agencija mora detaljnije vršiti inspekcijski nadzor i redovno vršiti kontrolne preglede, kako bi utvrdila da li su otklonjene utvrđene nepravilnosti. Takođe, s obzirom na to da ministarstva posjeduju samo manji dio informacija u javnom sektoru i da trenutno imamo izrazito mali broj objavljenih podataka na lokalnom nivou, godišnjim kontrolama se moraju obuhvatiti sve opštine, kao i što više ostalih organa vlasti. Podsjećamo da su neka **javna preduzeća poslovnim tajnama proglasile određene informacije koje su dužne da proaktivno objavljuju**, kao što su zarade zaposlenih, odluke upravljačkih tijela i ugovori.

### Portal otvorenih podataka

Ministarstvo javne uprave je u julu 2018. godine pokrenulo Portal otvorenih podataka ([www.data.gov.me](http://www.data.gov.me)), u skladu sa obavezom iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama.<sup>42</sup>

Organi imaju zakonsku obavezu da na portalu objavljuju podatke u mašinski čitljivom formatu, a gotovo da je istekao i zakonski rok za organe da obezbijede uslove za objavljivanje podataka u mašinski čitljivom formatu (1. januar 2020. godine).<sup>43</sup> Ipak, dvije godine od usvajanja izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama u pogledu ponovne upotrebe podataka i godinu od uspostavljanja Portala otvorenih podataka, na istom je u decembru 2019. godine bilo objavljeno samo 107 skupova podataka, od strane ukupno 18 institucija, a još ne postoje slučajevi korišćenja podataka koji su objavljeni.

Portal nije promovisan na internet stranici nijednog drugog organa (uključujući i Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama), osim

---

42 Član 51a, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, *Službeni list Crne Gore*, br. 044/12 od 9. 8. 2012, 030/17 od 9. 5. 2017. godine

43 Član 51b, *ibid*

Ministarstva javne uprave, na kojoj takođe ne postoji baner za portal, već slabo uočljivi tekstualni link.

Tek 11 institucija je odgovorilo na anketu Ministarstva javne uprave među državnim organima o mogućim skupovima podataka za objavljivanje na portalu, ponudivši ukupno 54 baze podataka koje bi mogle biti objavljene na portalu.<sup>44</sup> Od njih 11, četiri još nisu objavile svoje skupove podataka na portalu.

Od ukupno 17 ministarstava, njih šest još nije objavilo nijedan skup podataka. Ministarstvo finansija je objavilo samo jedan skup podataka, registar ovlašćenih revizora, ujedno i jedini skup podataka u oblasti javnih finansija. Ministarstvo finansija nije među institucijama koje su tokom ankete među državnim organima ponudile spisak mogućih skupova podataka za objavljivanje.

Ministarstvo javne uprave, koje bi trebalo da prednjači u postavljanju sadržaja na portal u pogledu brojnosti i ažurnosti, trenutno ima tek šest skupova podataka, koji nisu ažurirani (npr. nije ažurirana lista opština nakon osamostaljenja opštine Tuzi, nije ažuriran Katalog organa državne uprave nakon izmjene Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave iz decembra 2018.). Ni Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koja bi trebalo da vrši nadzor nad sprovođenjem odredbi, koje se odnose na proaktivno objavljivanje i ponovnu upotrebu informacija, još nema objavljen skup podataka na portalu, niti ga promovise na svojoj internet stranici.

Od 15 oblasti, još nema nijednog objavljenog skupa podataka u dvije oblasti, zdravlje i zaštita životne sredine.

Najviše skupova podataka (20) objavila je Uprava za statistiku, koja je i prije uspostavljanja obaveze na sopstvenoj internet stranici objavljivala podatke u mašinski čitljivom formatu.

Treba imati u vidu da se ukupan broj skupova podataka odnosi i na više unosa koji se odnose na isti podatak za različit period. Primjera radi, Fond rada ima objavljenih 16 skupova podataka, od kojih se devet odnosi na *Isplatu prema pravosnažnim rješenjima*, šest na *Isplatu potraživanja*, jedan na *Isplatu doprinosa za penzijsko-invalidsko osiguranje*. Stoga bi pravilniji način vođenja statistike o broju skupova podatak bio da Fond rada, umjesto 16, zapravo ima tri skupa podataka objavljena na portalu, koji se povremeno ažuriraju novim podacima.

---

<sup>44</sup> Analiza ocjene spremnosti javne uprave za objavljivanje podataka u otvorenom formatu, koja naglašava početnu poziciju, postojeći pravni okvir, moguće prepreke za realizaciju projekta objavljivanja podataka u otvorenom formatu, septembar 2018. godine, Ministarstvo javne uprave

Skupovi podataka se objavljuju bez definicije, koja bi podrazumijevala na koje podatke se odnose, zakonski osnov prikupljanja, objašnjenje razumljivo građanima o svrsi prikupljanja i prikazivanja ovih podataka.

Prikaz skupova podataka na portalu je nepregledan jer ne postoji organizacija unosa po hronološkom redu objavljivanja podataka za isti skup. Ovo je posebno važno za skupove podataka koji se ažuriraju na periodičnoj i redovnoj osnovi, gdje korisnici nemaju mogućnost da jednostavno pretražuju hronološki raspored podataka za isti skup. Takođe, prilikom otvaranja određenog skupa podataka, ne postoji opcija da korisnik bude obaviješten da li pristupa posljednjoj, najsvježijoj verziji podataka. Na primjer, ne postoji jedna adresa za sve podatke Fonda rada koji se odnose na *isplate po pravosnažnim rješenjima*,<sup>45</sup> uz hronološki pregled on najnovijeg do najstarijeg skupa podataka, već se svi prikazuju kao poseban skup podataka u pregledu po instituciji ili temi. Ukoliko korisnik otvori skup podataka *Broj djece u predškolskim ustanovama*,<sup>46</sup> nema pregled skupova podataka po godinama u vidu povezanih postova. Pitanja preglednosti u pogledu hronologije i teme podataka će postati sve važnija kako se portal bude popunjavao skupovima podataka, a ista nisu regulisana podzakonskim aktom.<sup>47</sup>

Potencijal otvorenih podataka i portala u dosadašnjem periodu nije prepoznat niti kao sredstvo za rješavanje pitanja proaktivnog objavljivanja informacija, kao ni objavljivanja podataka o budžetskoj potrošnji u skladu za obavezama iz Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Izuzetak je preporuka Agencije za sprječavanje korupcije, koja je pozvala organe da u svoje planove integriteta uključe mjere koje će se odnositi na „ažuriranje ‚Portala otvorenih podataka‘ informacijama koje su od javnog interesa (podaci o budžetskoj potrošnji, skale zarada po institucijama, planirani i realizovani državni budžet, podaci o radu javnih funkcionera i organa vlasti)”.<sup>48</sup>

---

45 Skup podataka dostupan na: <https://www.data.gov.me/podatak.php?id=86>

46 Skup podataka dostupan na: <https://data.gov.me/podatak.php?id=60>

47 Pravilnik o načinu objavljivanja informacija u otvorenom formatu, *Službeni list Crne Gore*, br. 053/18 od 31. 7. 2018. godine

48 Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2018. godini, Agencija za sprječavanje korupcije, mart 2019. godine, str. 313

## PRUŽANJE USLUGA

### Šta misle građani

Dok je u 2017. godini 44% građana negativno ocijenilo usluge javne uprave (zbir blagog i jakog nezadovoljstva), udio građana sa ovakvim stavom je u 2019. godini prešao polovinu (52%).<sup>49</sup> Ovaj rast nezadovoljstva praćen je i većim brojem građana koji su spremni da artikuliraju stav (za 10% je manji udio onih koji su u 2019. godini dali odgovor „ne znam” u odnosu na 2017. godinu).

Kada je riječ o portalu elektronskih usluga (eUprava), iz godine u godinu, sve je manji udio građana koji nisu upoznati sa portalom eUprava, sve veći udio onih koji navode da su za portal čuli, ali ga nisu koristili, dok nije registrovana promjena u udjelu onih koji su ga koristili. Stoga, može se zaključiti da je došlo do nešto veće informisanosti o postojanju portala eUprava, ali ne i do znatno većeg korišćenja istog.

Istraživanje pokazuje da se u posljednje tri godine, iz godine u godinu, bilježi nešto veći udio građana koji je upoznat sa postojanjem portala eUprava: 21% u 2017, 30% u 2018, 38% u 2019. godini. Uz to, dok se nešto veća upoznatost bilježi kod svih grupa građana, ovaj rast je najizraženiji kod populacije starije od 45 godina i građana srednjeg nivoa obrazovanja. U isto vrijeme, istraživanje pokazuje da samo 7% građana Crne Gore koristi portal eUprava. Udio građana koji koriste portal stagnira već tri godine: 6% u 2017, 6% u 2018, 7% u 2019. godini.

Kada je riječ o onima koji koriste elektronski portal javne uprave, to su češće zaposleni nego građani drugih statusa zaposlenja, građani uzrasta između 30 i 44 godine u odnosu na ostale, više i visokoobrazovani u odnosu na niže nivoe obrazovanja, kao i građani sa višim primanjima (od 200 eura po članu domaćinstva) u odnosu na one sa nižim.

Konačno, kada je riječ o informativnosti portala eUprava, među onima koji su za njega čuli i koristili ga (7%), svi građani navode da su u potpunosti ili djelimično uspjeli da dobiju uslugu ili informaciju koju su tražili, dok niko ne navodi da nije uspio da dođe do tražene informacije ili usluge.

<sup>49</sup> Podaci iz istraživanja javnog mnjenja koje je, za potrebe Instituta alternativa, sproveo Ipsos Strategic Marketing, u periodu od 1. do 9. septembra 2019.

## Upravno postupanje

Vlada je polovinom 2019. godine objavila Izvještaj o postupanju u upravnim stvarima koji prvi put sadrži i izvještaje o rješavanju u upravnim stvarima jedinica lokalnih samouprava, što je obaveza iz novog Zakona o upravnom postupku.

U opštim ocjenama stanja, osim pohvale visokog stepena ažurnosti odlučivanja prvostepenih organa, istaknuti su i određeni izazovi. Između ostalog, navodi se da kod drugostepenih javnopravnih organa nije u dovoljnoj mjeri zaživio institut „meritornog odlučivanja”. Ovaj institut podrazumijeva obavezu drugostepenog organa da sam riješi upravnu stvar, ukoliko je po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, sa ciljem da osigura brže ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka i dovede do smanjenja broja poništenih upravnih akata, sa druge strane. Kao najčešći razlozi za poništavanje prvostepenih rješenja i vraćanje na ponovni postupak navodi se povreda temeljnog principa upravnog postupka koje se odnosi na pravo stranke da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka. U postupcima po tužbama pred Upravnim sudom, rad drugostepenih organa je ocijenjen kao zadovoljavajući (u odnosu na ukupan broj odluka Upravnog suda, procenat odbijenih tužbi kod organa na centralnom nivou je 72%, dok je taj procenat kod organa na lokalnom nivou 66%).”<sup>50</sup>

Iz zvaničnih izvještaja nejasno je koliki je udio predmeta koji su riješeni po isteku roka, a koliki onih koji uopšte nisu riješeni. Ovo zato što se u Izvještaju o postupanju u upravnim stvarima za period od 1. 7. 2017. do 31. 12. 2018. godine navodi da je procenat neriješenih predmeta 6,75%, dok se u polugodišnjem izvještaju u realizaciji Strategije (januar–jul 2019) navodi da je „u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta, 2% riješeno nakon isteka roka”. Imajući u vidu ukupan broj predmeta, procenat neriješenih predmeta (bilo da je 6,75 ili 2%) pretvoren u brojke nije zanemarljiv. Imajući u vidu da se radi o kršenju Zakona o upravnom postupku i narušavanju prava značajnog broja građana, nema vjerodostojnog odgovora da li su preduzimate aktivnosti upravne inspekcije u tom smislu, da li je postavljeno pitanje odgovornosti službenika koji su postupali u tim predmetima ili predstavljena statistika ukazuje „na blagovremenost”, a u isto vrijeme značajnom broju građana narušava prava zagarantovana Zakonom.

<sup>50</sup> Izvještaj o postupanju u upravnim stvarima za period od 1. jula 2017. do 31. decembra 2018. godine, Ministarstvo javne uprave, jun 2019, str. 93.

Izveštaj o upravnom postupanju ne daje jasnu sliku razlika u odnosu na vrstu i složenost postupka. Jedan jednostavniji postupak, izdavanje uvjerenja, jednako se statistički vodi i predstavlja kao i neki drugi, značajno složeniji upravni postupak.

Činjenica koja izaziva posebnu zabrinutost je značajno produženje prosječnog trajanja upravnog spora. Naime, prosječno trajanje upravnog spora je u prvoj polovini 2019. godine trinaest mjeseci i osamnaest dana, iako je u vrijeme usvajanja Strategije, prosječno trajanje upravnog spora iznosilo šest mjeseci, a Strategijom planirano njegovo skraćivanje na četiri mjeseca. Ovo je naročito problematično ako se ima u vidu da je prema izvještajima „u prvoj polovini 2019. godine podnijeta 3 431 tužba, dok je ukupan broj predmeta na nivou od 13 827, pri čemu navedeni podaci ukazuju da je Upravni sud imao 9% manje predmeta u odnosu na isti period 2018. godine”, a konstatovana je i „manja opterećenost sudija u prvoj polovini 2019. godini za 21% u odnosu na isti period 2018. godine.”<sup>51</sup>

U Izveštaju se priznaje da je „U malom broju organa na centralnom nivou omogućena dostupnost usluga osobama sa invaliditetom, kretanju sa psima vodičima i pristupačnost naziva organa, organizacionih jedinica i zaposlenih, osobama koje koriste Brajevo pismo“.<sup>52</sup>

Obaveza pribavljanja dokumenata po službenoj dužnosti, bez obzira u kojoj se formi vode, uvedena je Zakonom o upravnom postupku. U Strategiji reforme javne uprave 2016–2020, kao jedan od strateških ciljeva, definisana je „obezbijedena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registara za korisnike”, odnosno, međusobnu razmjenu dokumenata i podataka u elektronskom obliku preko sistema za elektronsku razmjenu podataka“. Uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave (JISERP) je zakonski normirano kako bi državni organi i organi državne uprave dokumenta, odnosno podatke, pribavljali kroz informacijski sistem za razmjenu podataka.

Izveštaj o sprovođenju SRJU za 2018. godinu navodi da je „uspostavljena interoperabilnost između ključnih registara (...), a indikator „Procenat ključnih registara koji su povezani i koji vrše automatsku razmjenu podataka” naveden je kao 85% ispunjen, tako što je povezano šest od sedam ključnih registara. Sa druge strane u Informaciji o implementaciji JISERP-a iz decembra 2018. godine navodi se da je elektronska razmjena podataka između pet ključnih registara faza koja

51 <http://sudovi.me/podaci/uscg/dokumenta/11092.pdf>

52 Izveštaj o postupanju u upravnim stvarima za period od 1. jula 2017. do 31. decembra 2018. godine, Ministarstvo javne uprave, jun 2019, str. 94.

tek predstoji. Takođe, u decembru 2019. godine, MJU navodi da se tek „razvijaju informacioni sistemi u Ministarstvu finansija, Upravi carina, Upravi za kadrove koji će razmjenjivati podatke preko ovog sistema”, kao i da će „razmjena podataka biti realizovana stavljanjem u produkciju navedenih sistema”.<sup>53</sup>

## Elektronske usluge i portal eUprava

Vlada je Strategijom reforme javne uprave obećala da će do 2020. godine na portal eUprava postaviti 500 usluga svih nivoa (od 1 do 5), te da će do iste godine postaviti osam usluga na nivou 3 ili 4. kao i 30 „one stop shop” usluga.

Posljednji dostupni podaci govore da je ukupan broj usluga na portalu 580, od čega su 174 elektronske,<sup>54</sup> a ostale su informativne, pružajući korisniku podatak ili formular za preuzimanje. Dvije usluge, Program stručnog osposobljavanja i Zahtjev za dobijanje studentskog kredita najviše su korišćene na portalu, pa se u 2018. godini od ukupnog broja podnijetih zahtjeva na portalu, 95% odnosilo na ove dvije usluge. Za sve ostale usluge na portalu, podnijeto je 5% ili 824 zahtjeva,<sup>55</sup> a od ostalih elektronskih usluga, korisnici portala koristili su samo usluge Ministarstva pravde i Ministarstva nauke. Uvid u usluge dostupne na portalu pokazuje da je značajan broj njih ad hok karaktera. Naročito je veliki broj javnih poziva, konkursa koji traju ograničeno vrijeme, ali se ubrajaju u usluge iako nemaju aktivan status, te na taj način čine statistiku pohvalnijom nego što je objektivno stanje stvari.

Ne postoji transparentan sistem nagrađivanja/promovisanja dobrih primjera (organa odnosno rukovodilaca) i sankcionisanja onih u okviru uprave koji odbijaju da se na odgovarajući način uključe u razvoj e-uprave. Iz Izvještaja o stanju elektronskih usluga, očigledno je da drugi organi uprave mahom ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze, inicijative Ministarstva javne uprave ni zaključke Vlade u ovoj oblasti. Institucije ne ažuriraju podatke objavljenih elektronskih usluga,<sup>56</sup> ne promovišu samostalno usluge na portalu eUprava, ne odgovaraju na dopise MJU

53 Odgovor MJU na Predloge Instituta alternativa za unapređenje Izvještaja o implementaciji *Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016–2020 (januar–jul 2019. godine)*, 22. 11. 2019. godine

54 *Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom mjera za njihovo unapređenje za 2018. godinu*, Ministarstvo javne uprave, 2019.

55 *Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom mjera za njihovo unapređenje*, Ministarstvo javne uprave, Podgorica, jun 2019.

56 Naš uvid u svojstvu korisnika portala pokazuje da se informacije o uslugama ne ažuriraju, što je vidljivo na primjeru usluge *izdavanje pasoša*. Iako su mediji objavili vijest o problemima prilikom izdavanja pasoša, te da ta usluga neće biti dostupna u jednom periodu tokom novembra 2019. godine (<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/pasos-u-roku-mogu-dobiti-samo-hitni-slucajevi>) takve informacije nije bilo u opisu ove usluge na sajtu eUprava: [https://www.euprava.me/usluge/detalji\\_usluge?generatedServiceId=348](https://www.euprava.me/usluge/detalji_usluge?generatedServiceId=348)



u vezi sa pružanjem informacija o svojim uslugama na portalu, nemaju informaciju o tome koliko usluga nude na portalu, ne koriste mogućnosti za digitalizaciju usluga koje nudi portal i insistiraju na predaji papira.<sup>57</sup> Značajan broj institucija nije ispoštovalo zaključak Vlade da sva ministarstva i drugi organi uprave promovišu e-usluge i imenuju osobe koje će biti zadužene da prate i podstiču razvoj e-usluga iz njihove nadležnosti, i o preduzetim aktivnostima izvještavaju Ministarstvo javne uprave na mjesečnom nivou. Prema informacijama MJU, samo sedam institucija ispoštovalo je zaključak u cjelosti.<sup>58</sup>

Organi ne uvažavaju ni zahtjeve MJU i obavezu da vrše mjerenje zadovoljstva korisnika, iako je MJU u više navrata pozivalo organe državne uprave da kreiraju ove ankete. Sa druge strane, nije uspostavljen ni sistem mjerenja zadovoljstva korisnika elektronskih usluga na portalu eUprava. Na portalu je tokom 2018. kreirano osam anketa za korisnike servisa sa ciljem sagledavanja zadovoljstva korisnika uslugama koje se pružaju na centralnom nivou vlasti,<sup>59</sup> međutim, rezultati anketa nikada nisu objavljeni. Iz MJU tvrde da je u toku „izrada metodologije na osnovu koje će se sistemski, na isti način i redovno mjeriti zadovoljstvo građana pruženim uslugama.”<sup>60</sup>

Nejasna je (ne postoji) veza portala eUprava i portala eZdravlje, tj. elektronskih usluga koje se pružaju u sistemu zdravstva (recepti, zakazivanje, nalazi, osiguranje). Iako na portalu e-uprava postoji sekcija/link na temu „zdravlje”, na tom podlinku se ne nalazi bilo kakva informacija, pa čak ni ona koja bi uputila na stranicu Fonda za zdravstveno osiguranje i njihov portal. Slična je situacija sa Poreskom upravom, koja na svojoj stranici na portalu eUprava ne pominje svoje ključne e-usluge, elektronsko podnošenje poreskih prijava i pregled finansijskih iskaza. Sa druge strane, Ministarstvo prosvjete je na svojoj stranici na portalu eUprava pružilo informacije i o svojim uslugama za koje postoje posebni portali, kao što su evidencija ocjena, portal za roditelje i nastavnike. Ista je situacija i sa Upravom za nekretnine, koja iako ima posebne portale za svoje e-usluge, i na portalu eUprava nudi podatke o korišćenju usluga evidencije o nepokretnostima i pravima na njih i pristupa prostornim podacima na Geoportalu Uprave za nekretnine

---

57 *Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom mjera za njihovo unapređenje za 2018. godinu*, Ministarstvo javne uprave, 2019.

58 *Analiza stanja elektronskih usluga sa predlogom mjera za njihovo unapređenje*, Ministarstvo javne uprave, Podgorica, jun 2019.

59 *Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016–2020, za 2018. godinu*, str. 16.

60 *Odgovor MJU na Predloge Instituta alternativa za unapređenje Izveštaja o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016–2020 (januar–jul 2019. godine)*, 22. 11. 2019. godine

## Inspekcijski nadzor

Inspekcija za usluge informacionog društva u okviru Uprave za inspekcijske poslove, u okviru koje je sistematizovana i popunjena jedna pozicija inspektora, nadležna je za nadzor nad primjenom Zakona o elektronskoj upravi i drugih zakona u ovoj oblasti.<sup>61</sup> U toku 2018. godine, inspekcija za usluge informacionog društva izvršila je 57 inspekcijskih pregleda, od kojih se osam odnosi na primjenu Zakona o elektronskoj upravi. Kod dva ministarstva, inspektor je uočio nepravilnosti u pogledu e-usluga, odnosno neprijavlivanje na portal eUprava i nepostavljanje odgovarajućih servisa (Ministarstvo sporta i Ministarstvo vanjskih poslova).<sup>62</sup>

Iako izvještaj navodi da su uočene nepravilnosti otklonjene, na portalu oba ministarstva imaju ukupno tri usluge, od koji se dvije odnose na podnošenje zahtjeva za slobodan pristup informacijama, uz pozivanje na staru verziju Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

## Katalog usluga i registar organa

MJU u prvom kvartalnom izvještaju za 2019 navodi „(...) da je u okviru jedne od radionica predstavljen i Katalog upravnih usluga na lokalnom nivou, koji su pripremili službenici Direktorata za lokalnu samoupravu i isti kasnije dostavljen svim JLS, na upoznavanje i dopunu.” Prema navodima MJU, izrada ovog kataloga sprovodi se mimo Akcionog plana (...) i isti će služiti samo za internu upotrebu.<sup>63</sup> Nema informacija da je sličan katalog razvijen za organe državne uprave ili za nacionalni nivo državnih organa, dok je predlogom Zakona o elektronskoj upravi koji je trenutno u skupštinskoj proceduri predviđena izrada Kataloga elektronskih usluga.

Na posljednjem, sedmom po redu, sastanku Posebne radne grupe za reformu javne uprave (PAR), formirane između Evropske komisije i Crne Gore, jedan od donesenih zaključaka je izrada i redovno ažuriranje registra svih organa uprave. Prema zaključku sa sastanka, rok za uspostavljanje registra je planiran do narednog sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave, koji će okvirno biti održan u

61 Ovi zakoni uključuju i Zakon o elektronskoj trgovini, Zakon o informacionoj bezbjednosti, Zakon o elektronskom dokumentu, Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, kao i podzakonske akte, koji su doneseni za njihovu primjenu.

62 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijski nadzor za 2018. godinu

63 Odgovor MJU na Predloge Instituta alternativa za unapređenje *Izvještaja o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016–2020 (januar–jul 2019. godine)*, 22. 11. 2019. godine

aprilu 2020. godine.<sup>64</sup> Institut alternativa je, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave i ekspertima SIGMA/OECD programa, prikupio podatke o institucijama javnog sektora. Prikupljeni podaci će poslužiti za formiranje jedinstvenog Registra svih organa javne uprave Crne Gore. Različite kategorije osnovnih informacija prikupljene su za **467 organa javne uprave**, za koje su javno dostupni podaci ili su ovi organi dostavili tražene podatke, tačnije za: 17 ministarstava i 29 organa uprave (Uprave, agencije, direkcije, zavodi i sekretarijati), 6 službi državnih organa, 20 državnih agencija i fondova, 26 sudova, 17 tužilaštava, 321 javnu ustanovu, 22 javna preduzeća i 8 ostalih organa uprave.

### eDemokratija

U martu 2019. godine pokrenuta je nova verzija segmenta portala eUprava, **eParticipacije**, elektronski servis za javne rasprave o strateškim dokumentima i zakonima koje donosi Vlada. Građani nisu koristili portal tokom prve godine, preko ove platforme nije podnijet nijedan komentar ili predlog u okviru javnih rasprava i konsultacija, zbog suženih funkcionalnosti i korisničkih mogućnosti koje portal nudi i njegove nedovoljne promocije.

Prilikom objavljivanja poziva za javnu raspravu, ostala ministarstva na svojim internet stranicama ne navode portal eUprava kao način učešća građana. Portal nije promovisan na stranicama drugih organa, koje su zadržale svoje banere „javne rasprave”, koji ne pominju portal e-participacija. Upotreba portala nije propisana kao obavezna podzakonskim aktom koji reguliše sprovođenje konsultacija i javnih rasprava. Oni predlagači koji objavljuju akte na portalu, ne ažuriraju segmente u okviru javnih rasprava koje su u toku sadržajima koji se objavljuju u toku njenog trajanja, kao što su organizacija javnih događaja i izvještaja sa istih, produženja rokova i slično.

Novi portal nije dostupan preko internet pretraživača na mobilnom telefonu, odnosno, prilikom otvaranja na telefonu, otvara se stara verzija portala. Istraživanja pokazuju da, od građana koji koriste internet, većina (93%) to čini preko pametnog telefona<sup>65</sup>.

---

64 Zaključci Posebne radne grupe za reformu javne uprave od 15. 10. 2019. godine, dostupno na: <http://www.mju.gov.me/vijesti/211560/Zakljucci-Posebne-radne-grupe-za-reformu-javne-uprave-PAR.html>

65 Istraživanje sa građanima i preduzećima u vezi sa korišćenjem i stavovima prema e-uslugama u Crnoj Gori, avgust 2019. godine, dostupno na: [https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/democratic\\_governance/Eservices.html](https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/democratic_governance/Eservices.html)

Portal je dizajniran tako da predlagaču ostavi mogućnost da ne pruži odgovor na svaki komentar pojedinačno, u skladu sa načinom na koji je Uredbom definisan izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi, koji predviđa da predlagač u ovom dokumentu pruža „rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima za njihovo prihvatanje, odnosno neprihvatanje”.<sup>66</sup>

U odjeljku portala „Konsultacije” objavljuju se sadržaji koji ne predstavljaju konsultacije u smislu uredbe<sup>67</sup>, kao što su odluke o raspodjeli sredstava i javni konkursi. Takođe, na portalu ne postoji mogućnost filtriranja javnih rasprava po vrsti akta (zakon, strategija) niti po oblasti. U odjeljku „Učešće u radnim grupama” nije moguće prijavljivanje za članstvo kroz popunu formulara, interakciju sa upravom i podnošenje dokumentacije, već je riječ o isključivo informativnoj usluzi.

U aprilu 2019. godine, Ministarstvo javne uprave je ponovo pokrenulo i portal „Glas građana e-peticije” ([www.epeticije.gov.me](http://www.epeticije.gov.me)), sa jedinom novinom u pogledu smanjenja broja potpisa potrebnih za izglasavanje peticije sa 6 000 na 3 000. Od ponovnog pokretanja portala, jedna peticija je izglasana, ali je odbijena od Vlade,<sup>68</sup> a pokrenuta je i peticija koja nije dobila potreban broj glasova.

Osim uputstava na portalu, ne postoji pravni akt kojim je uređena procedura podnošenja peticije, glasanja i koraka nakon usvajanja. Komisija za e-peticije, organ čiji rad nije definisan bilo kojim aktom i koju čine predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstva pravde i Ministarstva javne uprave, može da odbije da podnošenje peticije, iako zadovoljava sve formalne uslove koji su izlistani na stranici e-peticije.me. Istovremeno, peticije odbijene na ovaj način i prateće obrazloženje nisu izlistane na sekciji sajta pod nazivom Odbijene peticije.<sup>69</sup>

Na portalu ne postoji statički link za pojedinačne stranice na sajtu niti za pojedinačne peticije, što otežava njihovo dijeljenje, oglašavanje na internetu, socijalnim mrežama (link svakog sadržaja na sajtu je isti - <https://epeticije.gov.me>).

---

66 Član 18, Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, *Službeni list Crne Gore*, br. 041/18 od 28. 6. 2018.

67 „Konsultovanje podrazumijeva davanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije”, član 12, ibid

68 ePeticija *Sačuvajmo Sinjajevinu - proglasimo Sinjajevinu zaštićenim područjem i parkom prirode*, koja je dobila podršku (3324 glasa), odbijena je na 135. sjednici Vlade od 19. septembra 2019. godine, tačka 4 na [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/135](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/135)

69 Ovakvo je bilo iskustvo Instituta alternativa koji je pokušao da podnese peticiju u vezi sa objavljivanjem informacija o radu komisija za stambenu politiku i raspodjelu sredstava budžetske rezerve, a koju je pomenuta Komisija odbila, iako je peticija bila sasvim u skladu sa traženim kriterijumima. Više na: <https://institut-alternativa.org/peticija-bez-efekta-kad-otkriva-kako-funkcioneri-dobijaju-stanove/>

---

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

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 strukturirane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovela međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

---