

Naša uprava

institut alternativa

Q CIN Centar za istraživačko
inovativno
Crne Gore

NH
NEW HORIZON
Civil Society Organization

Natura
NVO Natura-Kolašin



REFORMA JAVNE UPRAVE: KOLIKO DALEKO JE 2020?

Presjek stanja za 2016.
i prvu polovinu 2017. godine



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Naziv publikacije: **Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020?**

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: **mr Stevo Muk**

Urednik: **mr Stevo Muk**

Autorka: **mr Milena Milošević**

Istraživačice: **Ana Đurnić, Aleksandra Vavić, Ivana Bogojević, Jovana Bulatović**

Saradnici u istraživanju: **Amra Strujić, Milan Medenica, Nazif Velić**

Prelom i dizajn: **Ana Jovović**

Štampa: **Štamparija Lapis**

Podgorica, jun 2017. godine.

Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-58-8
COBISS.CG-ID 33991184



Ova publikacija je nastala u okviru projekta "Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!" koji finansira Evropska unija, a sprovode ga Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

SAŽETAK

Predmet ovog izvještaja je presjek stanja u ključnim oblastima reforme javne uprave, uz opšti pregled primjene Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godine.

Početak sprovođenja Strategije još nije dao zamah reformi javne uprave: tokom prvih 11 mjeseci primjene, 60% aktivnosti nije sprovedeno u predviđenom roku. Nalazi izvještaja ukazuju da su razvoj i koordinacija javnih politika i upravljanje ljudskim resursima naročito problematične oblasti.

Tokom prve polovine 2017. godine, u potpunosti su izbjegnute javne rasprave o važnim zakonskim izmjenama koje, između ostalog, uređuju pitanja javnih nabavki i slobodnog pristupa informacijama.

Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, iako formalno jedna od aktivnosti predviđenih Strategijom, predstavljaju korak unazad u transparentnosti rada uprave. One uvode dodatna ograničenja za pristup informacijama, kao što su poslovna i poreska tajna i dokazivanje posebnog interesa.

Zapošljavanje na lokalnom nivou naročito je slabo regulisano, što se odražava u propustima, kao što su oglašavanje radnih mjesta koja su već popunjena i nesprovođenje provjere sposobnosti.

Prevelika diskreciona ovlašćenja pri zapošljavanju na državnom nivou takođe negativno utiču na stvaranje sistema zasluga u našoj upravi. Ovi problemi ogledaju se i u negativnim percepcijama građana kada je ova oblast u pitanju. Ključni problem javne uprave za građane je upravo „zapošljavanje preko veze“.

Građani javnim uslugama daju prosječnu ocjenu, dok iskustva „tajnih posjetilaca“ odabranim institucijama na teritoriji osam opština pokazuju relativno veću ispunjenost standarda kvaliteta usluge.

„Priprema terena“ za novi Zakon o upravnom postupku (ZUP), čija primjena je počela 1. jula 2017. godine i od kojeg se očekuje da najviše unaprijedi pružanje usluga, naišla je na poteškoće. Posebni zakoni i dalje nijesu usaglašeni sa novim odredbama ovog sistemskog zakona. Zbog neusaglašenosti, prelazne odredbe novog ZUP-a su izmijenjene, i stari zakon će da se primjenjuje na sve postupke koji nisu pravosnažno okončani do jula. To će se negativno odraziti na prosječno trajanje upravnih postupaka.

Za pomake u reformi javne uprave neophodno je brisanje novih ograničenja za pristup informacijama, kao i bolje izvještavanje nadzornih organa. Izvještaj nudi i preporuke za efikasnije organizovanje javnih rasprava, pružanje usluga i upravljanje ljudskim resursima, naročito u pogledu ograničenja diskrecionih ovlašćenja i objektivnije provjere sposobnosti.

UVOD

Ovaj izvještaj prikazuje ključne informacije o reformi javne uprave iz ugla civilnog sektora, odnosno organizacija koje u okviru projekta „Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!“ nastoje da povećaju ulogu civilnog društva u praćenju reforme javne uprave, i samim tim, doprinesu upostavljanju praksi dobrog upravljanja u Crnoj Gori.

Crna Gora je u reformu javne uprave krenula 2002. godine. Međutim, ključni problemi koji opterećuju našu upravu i dalje su tu. Evropska komisija je u posljednjem izvještaju o Crnoj Gori naglasila da problemi poput politizacije i prekobrojnosti i dalje opterećuju javnu upravu.¹ Građani, na drugoj strani, uprkos osrednjem povjerenju, smatraju da su zapošljavanje preko veze, neefikasnost i korupcija problemi koji i te kako opterećuju našu administraciju.²

Vlada je u julu 2016. godine usvojila Strategiju reforme javne uprave za period 2016-2020. godine. Za prethodni period, takođe je postojala Strategija (tzv. AURUM za period 2011-2015. godine). Međutim, upravo nedostatak sveobuhvatnog nadgledanja dosadašnje reforme upućuje na važnost nezavisnog monitoringa od strane nevladinog sektora, koji bi bio usmjeren na ključne probleme u oblasti nezavisno od toga da li su oni ugrađeni u konkretne aktivnosti i ciljeve aktuelne Strategije.³

Ključni kriterijumi kojima smo se vodili prilikom prikupljanja podataka i analize stanja, koji su predstavljeni u izvještaju, jesu relevantnost određenih pitanja za građane, dodatna vrijednost koju organizacije civilnog društva praćenjem određenih oblasti mogu da ostvare, i dostupnost podataka neophodnih za istraživanje. Oblasti na koje smo se naročito fokusirali su odgovornost naše uprave, razvoj i koordinacija javnih politika, zapošljavanje u javnoj upravi i sveukupno upravljanje ljudskim resursima i pružanje javnih usluga. Upravljanje javnim finansijama je predmet posebnog strateškog dokumenta Vlade⁴, ali smo se kroz druge aktivnosti u okviru ovog projekta osvrnuli i na ovu značajnu oblast.

Takođe, za razliku od pristupa Vlade u praćenju reforme javne uprave, većinu pitanja koja se odnose na centralni nivo, analizirali smo i na lokalnom nivou, naročito se fokusirajući na glavni grad Podgoricu i opštine Ulcinj, Pljevlja i Kolašin.

¹ / Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori, novembar 2016. godine

² / Prema istraživanju koje je za potrebe IA sproveda agencija IPSOS, svaki peti građanin smatra da je zapošljavanje preko veze najveći problem (22%); nešto manji procenat građana smatra da naša uprava pati od neefikasnosti (21%), dok je korupcija treći po redu problem koji građani izdvajaju kao nešto što u najvećoj mjeri opterećuje upravu.

³ / Tekst Strategije sastoji se od analitičkog dijela i ključnih prioriteta. Pristup izradi ovog izvještaja bio je i fokus na prepoznatim problemima, koji nijesu našli odraz u prioritetima do 2020. godine i aktivnostima iz akcionog plana za prvi dvogodišnji period primjene Strategije.

⁴ / Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, Ministarstvo finansija, Vlada Crne Gore, novembar 2015. godine

Period koji pokriva ovaj izvještaj odnosi se na 2016. godinu i na prvih šest mjeseci 2017. godine, naročito kada su u pitanju ključni procesi – donošenje odluka i primjena ključnih mjera. Namjera je da se prikaže stanje u oblastima u kontinuitetu, uključujući i međuperiod u kojem nije bilo primjene Strategije reforme javne uprave. U odnosu na primjenu važećih propisa, podaci neophodni za dublju analizu prikupljeni su za 2016. godinu, zahtjevima za slobodan pristup informacijama.

Neophodni podaci prikupljeni su i analizom dokumenata i zvaničnih izvještaja o stanju u pojedinim oblastima, ali i dubinskim i polustrukturiranim intervjuima sa ključnim donosiocima odluka, fokus grupom sa predstavnicima nevladinih organizacija i zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Takođe, sa ciljem što sveobuhvatnijeg monitoringa, sprovedena su dva kvantitativna istraživanja – jedno istraživanje percepcije javnog mnjenja o javnoj upravi⁵ i istraživanje pružanja javnih usluga na teritoriji osam opština metodom „tajni posjetilac“⁶.

Izvještaj je podijeljen na pet oblasti. U prvom dijelu dat je opšti pregled primjene Strategije reforme javne uprave. Drugi dio fokusira se na oblast odgovornosti uprave, i ključne izazove u radu Upravne inspekcije, ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama, pokazateljima sudske kontrole rada uprave i uticaju Ombudsmana (Zaštitnika ljudskih prava i sloboda). U trećem dijelu, dat je prikaz pružanja javnih usluga, naročito u odnosu na percepciju zadovoljstva pruženim uslugama, iskustva „tajnih posjeta“ organima lokalne i državne uprave na teritoriji osam opština, pripremu terena za novi Zakon o upravnom postupku, i napredak ostvaren u pružanju elektronskih usluga putem portala eUprava. Razvoj i koordinacija javnih politika su predmet analize u četvrtom dijelu izvještaja, uz akcenat na učešće građana i organizovanje javnih rasprava. Peti dio se fokusira na službenički sistem i probleme pri zapošljavanju kadra na centralnom i lokalnom nivou. Zaključci sumiraju goruće izazove u reformi javne uprave. Na kraju, dajemo i preporuke usmjerene na bolje izvještavanje nadzornih organa, izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama kako bi se izbrisala nova ograničenja u ostvarivanju transparentnosti, sačinjavanje kataloga usluga organa uprave, smanjenje diskrecionih ovlašćenja i pravnih praznina prilikom zapošljavanja u javnoj upravi, i preporuke za unapređenje javnih rasprava.

⁵ / Percepcija javne uprave: Istraživanje javnog mnjenja, IPSOS agencija za potrebe Instituta alternativa, februar 2017. godine

⁶ / Građani na šalteru: Iskustva tajnih posjetilaca, IPSOS agencija za potrebe Instituta alternativa, mart 2017. godine

OPŠTI PREGLED PRIMJENE STRATEGIJE

Tokom prvih 11 mjeseci primjene Strategije, nije ispunjeno 60% aktivnosti u roku predviđenom Strategijom (9 od 15 predviđenih aktivnosti). Ukupno posmatrano, ispunjeno je oko sedam procenata svih inicijalno zacrtanih aktivnosti (6 od 82).

Od 28. jula 2016. godine do juna 2017. godine, **ispunjeno je šest aktivnosti Strategije**: usvojeni su Zakon o upravnom sporu i izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, sprovedena analiza posebnih upravnih postupaka, donijeti kadrovski planovi za 2016. godinu, utvrđeni pasoš indikatori za praćenje Strategije i objavljen prvi izvještaj o njoj realizaciji.

Međutim, u predviđenom roku, **nije realizovano devet aktivnosti**:

1. Izrada Analize o položaju organizacija koje vrše javna ovlašćenja;
2. Priprema Mape puta za uvođenje sistema „upravljanje za rezultate“;
3. Razvoj metodologije o načinu planiranja i ocjene učinaka javnih politika;
4. Izmjene Poslovnika Vlade kojim su definisane procedure za planiranje, koordinaciju i praćenje politika;
5. Jačanje kapaciteta ministarstava za planiranje i praćenje učinaka javnih politika;
6. Usvajanje Programa rada Vlade za period 2017-2020. godine;
7. Priprema izmjena i dopuna Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme Zakona i Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija;
8. Analiza o primjeni analiza regulatornog uticaja propisa (RIA);
9. Uputstvo za primjenu analiza regulatornog uticaja propisa (RIA).

Aktivnosti planirane za prvu godinu, kao što se vidi iz pregleda, uglavnom su se odnosile na oblast razvoja i koordinacija javnih politika, ali i na odgovornost – kroz izradu Analize o položaju organizacija koje vrše javna ovlašćenja, što je zapravo aktivnost „zaostala“ iz prethodne Strategije, koja je važila za period 2011-2015. godine⁷.

Iako je Vlada u Izvještaju o primjeni Strategije tvrdila da je utvrđen nacrt predmetne analize, kao i Nacrt odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta⁸, na zahtjev

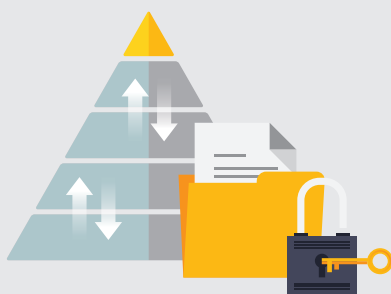
⁷ / Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. „AURUM“, Vlada Crne Gore, Podgorica, mart 2011. godine

⁸ / Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. godine, u 2016. godini, Vlada Crne Gore, Podgorica, mart 2017. godine

za slobodan pristup informacijama, kojima su tražene kopije nacрта, ministarstva javne uprave i finansija odgovorila su da ih nemaju u posjedu.

Na drugoj strani, kao što će pokazati ostatak izvještaja neke od realizovanih aktivnosti, naročito usvajanje izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacija, predstavljaju korak unazad u odnosu na ranije stanje. Zato je i ostatak izvještaja strukturiran na način da pruži osvrt na ključne izazove u odabranim oblastima, u odnosu na pokazatelje koji bi trebalo da odgovore na suštinska pitanja o tome da li ima pomaka u pojedinim oblastima reforme javne uprave.

ODGOVORNOST UPRAVE



U oblasti odgovornosti uprave naročito smo se fokusirali na rad Upravne inspekcije, ali i na sudsku kontrolu rada uprave. Takođe, u fokusu je i uticaj Ombudsmana na odgovornost uprave i ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama.

Upravna inspekcija pati od nedostatka resursa, sa brojem inspektora, koji se tokom 2016. i 2017. godine, kretao između 7 i 4. Izvršeni inspeksijski nadzor uglavnom se fokusira na službeničke odnose u lokalnim samoupravama, i ne uvažava u dovoljnoj mjeri ostale nadležnosti Upravne inspekcije.

Na drugoj strani, sudska kontrola uprave ispisuje neslavnu statistiku: više od 50% upravnih akata ministarstava, protiv kojih je pokrenut upravni spor tokom 2016. godine, poništeno je.

Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz marta 2017. godine na „mala vrata“ uvode dokazivanje posebnog interesa za pristup informacijama. Izmjene takođe prepoznaju dodatna ograničenja pristupa ukoliko je riječ o „poreskoj“ ili „poslovnoj tajni“.

Elementarno nepoštovanje zakona i nepostupanje organa razlog je većine pritužbi građana na javnu upravu, koje je zaprimio Ombudsman tokom 2016. godine. Na 33 mišljenja sa preporukama Ombudsmana u ovoj oblasti, dostavljeno je 12 izjašnjenja institucija na osnovu kojih je moguće tvrditi da je ostvarena preporuka. Za ostale pritužbe, neujednačena je metodologija prema kojoj je Ombudsman izvijestio o poštovanju svojih preporuka.

UPRAVNA INSPEKCIJA: STATUS IZMIJENJEN, REZULTATI NA ČEKANJU

U julu 2016. godine usvojen je Zakon o upravnoj inspekciji, sa ciljem da odgovori na dotadašnje probleme u radu inspekcije koji su, prema mišljenju predlagača, bili posljedica nepostojanja specifičnog propisa kojim se uređuje ova oblast. Donošenje posebnog zakona je u tijesnoj vezi i sa reformom upravnom postupka.⁹ Nadležnosti Upravne inspekcije, prema ovom Zakonu, sastoje se u vršenju nadzora nad primjenom propisa o upravnom postupku, o državnoj upravi i državnim službenicima i namještenicima, i drugim oblastima u skladu sa posebnim zakonima.¹⁰



⁹ / Novi zakon o upravnom postupku trebalo je da počne da se primjenjuje u julu 2017. godine. Ovaj zakon, za razliku od prethodnog, ne razrađuje detaljno pitanja inspeksijskog nadzora.

¹⁰ / Zakon o upravnoj inspekciji, „Službeni list Crne Gore“, br. 042/16

Tokom 2016. godine, usljed formiranja novog Ministarstva javne uprave, došlo je i do reorganizacije Upravne inspekcije, koja je od ranije direkcije u okviru posebnog Direktorata Ministarstva unutrašnjih poslova, postala posebno odjeljenje u okviru Ministarstva javne uprave. To znači da je inspekcija postala samostalna organizaciona jedinica u okviru Ministarstva, što bi trebalo pozitivno da se odrazi na samostalnost u radu upravnih inspektora.

Međutim, broj upravnih inspektora nije povećan. Čak je smanjen sa sedam na četiri, koliko ih je radilo u martu 2017. godine u novoformiranom Ministarstvu javne uprave. Dva inspektora su, po preuzimanju iz Ministarstva unutrašnjih poslova, raspoređena na druga radna mjesta.¹¹ To ne ide u prilog zaštiti inspektora u službeničkom sistemu, s obzirom na to da su lica u sedmogodišnjem mandatu, a da njihova radna mjesta nijesu ukinuta. Naprotiv, radna mjesta upravnih inspektora sistematizovana su u većem broju u novom ministarstvu, pa nema obrazloženja za raspoređivanje inspektora na druga radna mjesta.

Takođe, u martu 2017. godine je dužnosti razriješena glavna upravna inspektorka, nakon što je tek nešto više od godine i šest mjeseci postavljena na funkciju u mandatu od sedam godina. Razrješenje je izazvalo kontroverze u javnosti, s obzirom na navode da je politički motivisano.¹² Zaključak Vlade kojim je data saglasnost na rješenje o razrješenju glavne upravne inspektorke je označen stepenom „interno“, što takođe ne doprinosi transparentnosti i povjerenju javnosti u postupanje Vlade i Ministarstva u ovom slučaju. Protiv razrješenja glavne upravne inspektorke u međuvremenu je pokrenut upravni spor, nakon što je žalba odbijena.

NEDOVOLJAN OPSEG INSPEKCIJSKOG NADZORA

Iz izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova o radu i stanju u upravnim oblastima nije moguće pouzdano izvući podatke o opsegu izvršenog inspekcijskog nadzora. Osim opisno, nije na precizan i pregledan način dat pregled planiranog inspekcijskog nadzora i izvršenog redovnog nadzora (na osnovu prethodnog plana). Primjera radi, samo posredno, iz izvještaja za 2016. godinu, može se zaključiti da 12 jedinica lokalnih uprava nije kontrolisano tokom 2015. godine, iako je inspekcijski nadzor bio planiran.¹³ Ni tokom 2016. godine, nije kontrolisana polovina planiranih jedinica lokalne uprave. Planirani redovni nadzori nisu vršeni ni u Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija, kao ni u Ministarstvu finansija (Uprava za nekretnine Podgorica, Područna jedinica Herceg Novi, Područna jedinica Budva, Područna jedinica Plav). Takođe, nijesu pravovremeno

¹¹ / Intervju sa Dragicom Anđelić, bivšom glavnom upravnom inspektorkom, obavljen 13. juna 2017. godine, u Podgorici.

¹² / Bivša glavna inspektorka je na izborima u Podgorici 2014. godine bila kandidatkinja za odbornicu Socijaldemokratske partije, koja je tokom 2016. godine raskinula koaliciju sa vladajućom Demokratskom partijom socijalista. Na drugoj strani, kao jedan od osnovnih razloga za razrješenje prema dokumentaciji u koju je IA imao uvid, bilo je postupanje Upravne inspekcije u Opštini Kolašin, na čijem čelu je predstavnik SDP-a.

¹³ / Opština Danilovgrad, Prijestonica Cetinje, Opština Mojkovac, Opština Bijelo Polje, Opština Rožaje, Opština Žabljak, Opština Gusinje, Opština Petnjica, Opština Kotor, Opština Herceg Novi, Gradska opština Tuzi i Gradska opština Golubovci.

razmatrane podnesene inicijative – razmatranje 40% inicijativa prenijeto je za 2017. godinu (400 od 953).

Broj institucija u kojima je izvršen inspekcijski nadzor po redovnom planu, na osnovu zvaničnih izvještaja, na približnom je nivou bio tokom obje godine – iznad 200 subjekata nadzora je obuhvaćeno izvršenim inspekcijskim pregledima. Na drugoj strani, prema zapisnicima o inspekcijskim pregledima, koji su objavljeni na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova za period od 1. januara do 18. novembra 2016. godine, ukupno njih 141, zaključuje se da u odnosu na predmet, vrstu i organe, nadzor Upravne inspekcije nije dovoljno raznovrstan i sveobuhvatan.¹⁴ Štaviše, u manjem broju izvršen je redovni nadzor (u svega 25 slučajeva). Takođe se svega 35 pregleda i nadzora odnosilo na državne organe, dok su u preostalim slučajevima obuhvaćene opštine.

U odnosu na predmet nadzora, u većini slučajeva inspekcija je kontrolisala popunjavanje radnih mjesta i službeničke odnose, u manjoj mjeri ćutanje administracije i specifične postupke (poput izdavanja građevinskih dozvola, legitimacija i viza). Zanimljivo je da se više od 17% objavljenih zapisnika odnosi na Opštinu Kolašin, u kojoj su uglavnom vršeni vanredni (po inicijativi) i kontrolni pregledi. Ova opština je prošla kroz znatno smanjenje broja radnih mjesta, što objašnjava veliki broj inicijativa. Na drugoj strani, činjenica da je vlast u opštini dogovorila opozicija i bivši koalicioni partner vladajućeg DPS-a – Socijaldemokratska partija, navodi na mogućnost politizacije rada Upravne inspekcije. Naročito u svijetlu velikog broja neodgovorenih inicijativa tokom 2016. godine, nije jasan kriterijum postavljanja prioriteta u radu inspekcije i planiranja inspekcijskog nadzora.

UPRAVNE MJERE

Broj i karakter nadzora na godišnjem nivou samo je jedan pokazatelj rada Upravne inspekcije. Ono što u značajnijoj mjeri određuje njen uticaj na odgovornost i zakonitost postupanja su mjere preduzete nakon izvršenog inspekcijskog pregleda. Upravne mjere, koje Upravna inspekcija može izreći, a uključuju i novčane kazne, definisane su Zakonom o upravnoj inspekciji i posebnim zakonima.

Tokom 2016. godine, donijeto je 49 rješenja o naredbi za otklanjanje nepravilnosti, izrečeno 16 novčanih kazni, 11 upravnih mjera o zabrani obavljanja poslova, podneseno 15 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i podnijeto je pet prijedloga za pokretanje krivičnog postupka.¹⁵ Sa praksom objavljivanja zapisnika o pregledu i nadzoru od novembra 2016. godine, nakon parlamentarnih izbora, nije nastavljeno, iako predstavlja

¹⁴ / Objavljeni zapisnici o inspekcijskim pregledima i nadzorima dostupni su na linku: http://www.mup.gov.me/rubrike/upravna_inspekcija?alphabet=lat&pagerIndex=1

¹⁵ / Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova o radu i stanju u upravnim oblastima za 2016. godinu, Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart 2017. godine

značajan doprinos transparentnosti i odgovornosti organa uprave, kroz lakšu mogućnost praćenja postupanja organa uprave.

SUDSKA KONTROLA UPRAVE: NESLAVNA STATISTIKA

Statistika Upravnog suda ne govori pohvalno o odgovornosti naše uprave. **Više od polovine rješenja ministarstava, koja su utužena pred Upravnim sudom, poništi Upravni sud.** Kada se ovi podaci ukrste sa velikim brojem parničnih sporova, u okviru kojih se potražuje naknada štete od državnih i lokalnih organa uprave pred drugim sudovima, dobija se jedan od ključnih negativnih pokazatelja kvaliteta upravljanja u Crnoj Gori.

Naime, prema podacima o završenim predmetima pred Upravnim sudom, tokom 2016. godine, ukupno su donijete **2.173 presude** u sporovima protiv ministarstava. U 56% slučajeva je poništeno rješenje ministarstva protiv kojeg je pokrenut upravni spor (U Prilogu 1. data je tabela sa prikazom broja završenih predmeta i odluka kojima je poništeno rješenje svih ministarstava pojedinačno). Time je nastavljen trend velikog broja tužbi protiv odluka ministarstava na koji je Upravni sud upozorio i u izvještaju za 2015. godinu.¹⁶

O opsegu neodgovornog upravnog postupanja govore i podaci o broju sporova, u kojima državne organe zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Na dan 17.11.2016. godine, **ukupan broj parničnih predmeta koji se nalazio u radu kod Zaštitnika iznosio je 15.468.**¹⁷ U najvećem broju slučajeva, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, zastupa državne organe kao tuženu stranu i to u radnim sporovima, pri čemu je zanemarljiv broj zahtjeva tužilaca državnih organa neosnovan.¹⁸

Prema zakonskom okviru, državni organi snose odgovornost za štetu koju naprave zaposleni. Međutim, iako Zakon o državnim službenicima i namještenicima ostavlja mogućnost da državni organ pokrene spor protiv zaposlenog koji je nesavjesnim postupanjem pričinio štetu organu, ova mogućnost nije korišćena.¹⁹

¹⁶ / Tada je bilo ukupno 1.888 tužbi. „Kada uzmemo u obzir početak primjene novog zakona o upravnom postupku, koji predviđa širi krug nadležnosti po kojima odlučuju ministarstva, (ovo) može dovesti do znatnog povećanja broja upravnih sporova“, upozoreno je u izvještaju.

¹⁷ / Analiza o vrsti i uzrocima sporova, pravnom položaju, kadrovskoj i tehničkoj opremljenosti Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, s prijedlogom mjera unapređenja položaja Zaštitnika, radi zaštite državne imovine, Vlada Crne Gore, Podgorica, 7. februar 2017. godine.

¹⁸ / Isto.

¹⁹ / Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

NESLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

„Postojanje posebnog pravnog interesa za pristup informaciji“, „poreska“ i „poslovna tajna“ – neki su od novih pojmova, uvedenih izmjenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ove izmjene mogu da ugroze transparentost naše uprave.

U maju 2017. godine, stupile su na snagu izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koje u naš zakonski okvir uvode i razrađuju princip ponovne upotrebe podataka i obavezu organa da proizvode, dostavljaju i objavljuju svoje baze podataka u mašinski čitljivim formatima. Ponovna upotreba informacija zakonom je definisana kao upotreba informacija koje su u posjedu organa vlasti, u komercijalne i

nekomercijalne namjene, različite od početne namjene za koju su te informacije nastale. Organ vlasti dužan je da informacije za ponovnu upotrebu objavljuje na način koji omogućava lako pretraživanje u otvorenom i mašinski čitljivom formatu, na potportalu portala elektronske uprave.



Ove izmjene, iako bi trebalo da utabaju put za „otvaranje podataka“ od javne uprave, potencijalno unose pravnu nesigurnost. Naime, utemeljene su na pogrešnom tumačenju Direktive 2013/37/EU.²⁰ Njima se, između ostalog, propisuje i da će se zahtjev za ponovnu upotrebu informacija odbiti ukoliko podnosilac zahtjeva mora da dokaže postojanje posebnog

pravnog interesa za pristup informaciji. Do sada, podnosioci zahtjeva nijesu morali da dokazuju interes za pristup informaciji, što je dobro rješenje, jer bi u suprotnom, od slučaja do slučaja, organi vlasti cijenili da li je interes opravdan ili ne. Ipak, uvođenje formulacije „posebnog pravnog interesa“ bi moglo da preokrene ovu dobru praksu, što nije u duhu EU regulative u oblasti prisupa i ponovne upotrebe informacija.

Naprotiv, relevantna EU Direktiva nastala je upravo kao odgovor na pravnu nesigurnost koju je proizvela različita praksa u rješavanju po zahtjevima za pristup i za ponovnu upotrebu informacija. Osim dokazivanja tzv. posebnog pravnog interesa, uveden je i niz drugih širokih osnova kojima se stvara značajan prostor za neosnovano odbijanje pristupa informacijama. Izmjenama se uvode i tzv. „dodatni troškovi postupka“ za ponovnu upotrebu informacije, čime je ostavljen veliki prostor za zloupotrebu naplate ove usluge od strane organa vlasti.

Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, iako je javna rasprava bila ograničena samo na segment ponovne upotrebe informacija, prepoznaju i dodatna

²⁰ / Direktiva 2013/37/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. juna 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj potrebi informacija javnog sektora, Službeni list Evropske unije L 175/1, dostupna na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0037&from=EN>

ograničenja za slobodan pristup informacijama. Propisano je da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije ukoliko je riječ o „poslovnoj“ ili „poreskoj tajni“. Time se privatni interes privrednih subjekata stavlja iznad javnog interesa, što nije u duhu pristupa informacijama od javnog značaja. Organi vlasti „nemaju poslove“ koji bi trebalo da se kriju od javnosti, pa se ove izmjene mogu tumačiti kao nešto usmjereno na privatne interese kompanija, a ne na pravo građana da znaju kako se troši javni novac.

SVE VIŠE ZAHTJEVA, SVE MANJE INFORMACIJA

Tokom 2016. godine, ukupan broj pristiglih zahtjeva za slobodan pristup informacijama prema organima vlasti je porastao za skoro 2.000 (sa 4.434 na 6.426). Zabilježen je i trend porasta odbijenih zahtjeva za skoro sedam procenata (u 2016. godini ovaj procenat iznosi 24,3%, a u 2015. godini 17,7%), kao i porast slučajeva ćutanja administracije za više od 100 (tokom 2016. godine zabilježeno je ćutanje administracije u 997, a tokom 2015. godine u 897 slučajeva).²¹

Na svaki drugi zahtjev podnijet organima vlasti u 2016. godini, izjavljena je jedna žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Na skoro svaki drugi zahtjev izjavljena je žalba, jer je Agencija tokom 2016. godine zaprimila 3556 žalbi. Tokom 2017. godine, nastavljen je trend rasta: u periodu od početka godine do sredine maja broj izjavljenih žalbi Agenciji iznosi 1.718.²² Na drugoj strani, veliki broj žalbi odražava se i na veliki broj upravnih sporova protiv Agencije: tokom 2016. godine 543 tužbe podnijete su Upravnom sudu na rješenja Savjeta Agencije. U istom periodu sud je donio 345 presuda, i u **više od 83% slučajeva usvojio tužbu protiv Agencije (288 presuda)**.

Dva su ključna razloga visokog procenta usvojenih tužbi protiv Agencije: ćutanje, odnosno neodgovaranje ove institucije na žalbe izjavljene protiv rješenja prvostepenih organa, i nejednako tumačenje meritornog – konačnog odlučivanja po izjavljenim žalbama između Agencije i Upravnog suda. Naime, više od 190 tužbi protiv Agencije je usvojeno zato što je, po izjavljenim žalbama, ova institucija zatražila od Upravne inspekcije vršenje kontrole kancelarijskog poslovanja, na šta inspekcija nije pravovremeno odgovorila. Posljedično, Agencija nije odgovorila na navode žalbi. Na drugoj strani, ostale tužbe su usvojene zato što je Agencija odlučila konačno na način što je naložila prvostepenom

²¹ / Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2016. godinu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Podgorica, mart 2017. godine, i Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2015. godinu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Podgorica, mart 2016. godine, dostupni na: <http://www.azlp.me/me/izvjestaji>

²² / Intervju sa Čedomirom Mitrovićem, direktorom Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP), Muhamedom Gjokajem, predsjednikom Savjeta AZLP, Biljanom Božić, rukovodiocem Odsjeka za pristup informacijama u AZLP i Nenadom Durkovićem, rukovodiocem Odsjeka za Registar i informacioni sistem, urađeni 12. maja 2017. godine u prostorijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

organu da obezbijedi pristup traženim informacijama. Upravni sud smatra da je sama Agencija trebalo da obezbijedi traženi pristup.²³

IGNORISANJE OBAVEZE PROAKTIVNOG OBJAVLJIVANJA

Proaktivno objavljivanje informacija od javnog interesa, koje je zakonska obaveza za sve organe uprave, naročito je problematična oblast.²⁴ Do 2017. godine, iako je imala zakonsku nadležnost, Agencija nije vršila inspekcijski nadzor u ovoj oblasti. Nije bilo ni zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv organa koji ne poštuju obavezu o proaktivnom objavljivanju informacija, iako je nevladin sektor imao inicijativa ka Agenciji po ovom pitanju.²⁵

Tokom 2017. godine, Agencija je dobila zadatak da izvrši inspekcijski nadzor u ministarstvima u vezi sa proaktivnim objavljivanjem, nakon što su izmjenama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji početkom godine stvorene pretpostavke za to. Međutim, planom nadzora u potpunosti su izostavljene lokalne uprave, iako činjenica da opština Gusinje, primjera radi, uopšte nema internet stranicu, ukazuje na potrebu efikasnijeg nadzora nad proaktivnom transparentnošću organa uprave na lokalnom nivou.

Do polovine maja 2017. godine, Agencija je izvršila inspekcijski nadzor u šest ministarstava. Problematične stavke koje su prepoznate tokom nadzora su nepreglednost sajtova – tj. nemogućnost da se pronađu neke informacije, čak i kada su objavljene. Ažuriranost podataka iz oblasti proaktivnog pristupa je takođe problem, jer su, primjera radi, određena ministarstva posljednji put vodiče za slobodan pristup informacijama ažurirala 2013. godine, iako su obavezna da to rade na godišnjem nivou.²⁶

LOŠE (NE)POSTUPANJE UPRAVE: RAZLOG ZA PRITUŽBE OMBUDSMANU

Ombudsman je izvijestio da je tokom 2016. godine na rad javne uprave u radu bilo 340 pritužbi. Od toga je oko 10% rezultiralo posebnim preporukama ka organima uprave, dok je u više od 42% pritužbi povreda otklonjena tokom postupka, što govori u prilog tvrdnji da

²³ / Intervju sa Brankom Lakočević, predsjednikom Upravnog suda, obavljen 10. maja 2017. godine, u prostorijama Upravnog suda.

²⁴ / Obaveza proaktivnog objavljivanja informacija od javnog značaja definisana je članom 12, Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

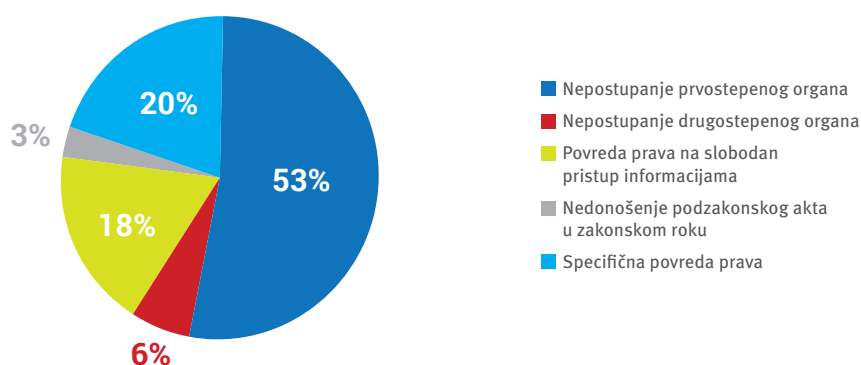
²⁵ / Fokus grupa sa predstavnicima nevladinog sektora.

²⁶ / Intervju sa Čedomirom Mitrovićem, direktorom Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP), Muhamedom Gjokajem, predsjednikom Savjeta AZLP, Biljanom Božić, rukovodiocem Odsjeka za pristup informacijama u AZLP i Nenadom Durkovićem, rukovodiocem Odsjeka za Registar i informacioni sistem, urađeni 12. maja 2017. godine u prostorijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Ombudsman i dalje ima pragmatičan pristup, koji se ogleda u nastojanju da se povrede otklone tokom samog postupka.²⁷

Na internet stranici Ombudsmana mogu se naći mišljenja sa preporukama po oblastima rada, uključujući i javnu upravu.²⁸ Takođe, u Izveštaju o radu dat je osvrt na neispunjene preporuke, sa njihovim pojedinačnim nabranjem. U Tabeli 1 dat je presjek mišljenja sa preporukama, koje je Ombudsman dao tokom 2016. godine u oblasti rada koja se odnosi na javnu upravu.

Grafikon 1. Preporuke Ombudsmana upućene javnoj upravi tokom 2016. godini, po predmetu preporuke (Izvor: Izveštaj o radu Ombudsmana za 2016. godinu)



Prema sadašnjem sistemu izveštavanja, od 33 mišljenja donijetih tokom 2016. godine sa ukupno 41 preporukom koja se odnose na javnu upravu, **nije ispoštovano sedam preporuka. Njih pet se odnosi na slobodan pristup informacijama.**

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva nije ispoštovalo četiri preporuke, jer nije odgovorilo na presudu Upravnog suda i zahtjev za slobodan pristup informacijama nevladine organizacije MANS od januara, odnosno marta 2014. godine. Jedna neispoštovana preporuka odnosi se i na Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, od koje se traži da donese rješenje po žalbi MANS-a, izjavljenoj na rješenje Ministarstva održivog razvoja i turizma povodom zahtjeva za slobodan pristup informacijama u maju 2015. godine. Druge dvije preporuke odnose se na Komisiju za stambene potrebe preduzeća D.O.O. Čistoća Glavni grad Podgorica, od koje se traži da postupi po presudi i izvrše preraspodjelu stanova, i na Ministarstvo odbrane, koje je pozvano da zaključi ugovor o zakupu stana sa jednim fizičkim licem.

Neke neispunjene preporuke odnose se na povredu prava koja je učinjena prije više od dvije godine. Međutim, Ombudsman do sada nije koristio mogućnost da pokrene disciplinski

²⁷ / I u izveštajima ekspertskih misija Evropske unije o Ombudsmanu konstatovan je ovaj pragmatični pristup u radu, Vidi: Peer-Review on the Rule of Law Fundamental Rights – The Ombudsman Institution Podgorica 24-27 March 2015 Peer Assessment Report (Follow-up) Klavs Kinnerup Hede, Ph.d. May 2015

²⁸ / <http://www.ombudsman.co.me/index.php>

i prekršajni postupak, protiv lica čijim je činjenjem ili nečinjenjem izvršena povreda ljudskih prava, odnosno lica koja ne postupe po zahtjevu Zaštitnika u određenom roku²⁹.

Iako je pohvalno što se sva mišljenja sa preporukama objavljuju na sajtu, javnost ostaje uskraćena za potpun uvid u mišljenja Ombudsmana, koja ne sadrže preporuke, odnosno kada nije utvrđena povreda prava. Određeni broj „ostalih mišljenja“ se objavljuje, ali nijesu uključena sva ostala mišljenja, što negativno utiče na mogućnost sveobuhvatne procjene rada institucije od strane zainteresovane javnosti.

KAKO SE IZVJEŠTAVA O ISPUNJENOSTI PREPORUKA?

Izvještavanje Ombudsmana koje se odnosi na ispunjene i djelimično ispunjene preporuke nije dovoljno detaljno. Osim načelne informacije da je preporuka ispunjena ili djelimično ispunjena, u godišnjem izvještaju o radu nije dalje obrazloženo u kojim segmentima i na koji način je preporuka ispunjena.

Primjera radi, tvrdi se da je djelimično ispunjena preporuka Ministarstvu finansija da analizira mogućnost finansiranja na ravnopravnim osnovama boračkih organizacija i da po ovom pitanju u što kraćem roku sprovede konsultacije sa svim boračkim organizacijama u cilju pronalaženja optimalnog modela finansiranja. Međutim, nejasno je u kom dijelu je ova preporuka djelimično ispunjena – da li su sprovedene konsultacije, ili utvrđen model finansiranja, ili nešto treće.

„Sve odluke koje će biti donesene (...) sadržeće obrazloženje sa jasnim i dovoljnim razlozima za odluku, (...) i biti dostavljene svim učesnicima u postupku sa odgovarajućom poukom o pravnom sredstvu“.

- JU „Komanski most“ u odgovoru na preporuku Ombudsmana

Takođe, iz izvještaja Ombudsmana nije jasno na koji način su ispunjene date preporuke. Institut alternativa je zato, zahtjevom za slobodan pristup informacijama, tražio kopije informacija/izvještaja/izjašnjenja sa pratećom dokumentacijom, koje su organi, iz sistema državne uprave i lokalne samouprave, tokom 2016. i 2017. godine dostavili Zaštitniku u vezi sa ispunjavanjem datih preporuka.

Iz dokumentacije, koju smo prikupili, može se zaključiti da ne postoji ujednačena metodologija na osnovu koje se može tvrditi da je određena preporuka ispunjena. Tako, primjera radi, **na 33 pritužbe koje se donose na javnu upravu, i preporuke date tokom 2016. godine u ovoj oblasti, dostavljeno je 12 izjašnjenja institucija na osnovu kojih je moguće tvrditi da je ostvarena prethodno data preporuka Ombudsmana** (primjera radi, žalba je proslijeđena

²⁹ / Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

nadležnom organu, sačinjen je zapisnik, uklonjene tehničke barijere, sačinjena nova rang lista, donesena nova odluka, rješenje, ostvareno pravo na odgovor i sl.).

U određenim slučajevima, iako je Ombudsman izvijestio da je preporuka ispunjena, upitno je da li je time ostvarena preporuka u vezi sa povredom prava, zbog koje su se građani obratili ovoj instituciji. Primjera radi, Ombudsman je preporučio Komisiji za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju da u jednom slučaju donese „na zakonom zasnovanu odluku“, zbog neopravdanog odugovlačenja postupka. Komisija je odluku donijela u septembru 2016. godine. Međutim, kako je na ovu odluku izjavljena žalba drugostepenoj komisiji kod Ministarstva finansija i postupak je u toku, nije u potpunosti izvjesno da je zakonski zasnovana, što je bila suština date preporuke. **Takođe, na mišljenja sa preporukama u odnosu na 15 podnijetih pritužbi na rad organa javne uprave (od ukupno 33), uopšte nisu stigla izjašnjenja.** U ovim slučajevima, postupak se okončava pribavljanjem neophodnih informacija na drugi način, ali to nije predstavljeno u izvještaju.

OBJAŠNJAVANJE ZAKONA KAO PREPORUKA

U načelu, analiza mišljenja sa preporukama koje se odnose na javnu upravu ukazuje da se ona najčešće sastoje **u pozivanju nadležnih organa da poštuju propise i međunarodne standarde, što je uslovljeno neodgovornošću u postupanju organa uprave.** Primjera radi, u pritužbi koja se odnosi na povredu prilikom oglasa za radno mjesto u Javnoj ustanovi „Komanski most“, građanka je navela bitne povrede postupka, koju su joj onemogućili da ravnopravno učestvuje u njemu. U izjašnjenju su predstavnici ove ustanove naveli da će u budućim postupanjima prilikom donošenja odluka po javnom oglasu ili sličnim situacijama postupati u skladu sa zakonskim propisima: „Sve odluke koje će biti donesene po ovom pitanju sadržaće obrazloženje sa jasnim i dovoljnim razlozima za odluku, (...) i biti dostavljene svim učesnicima u postupku sa odgovarajućom poukom o pravnom sredstvu“. Neophodnost ukazivanja na zakonske propise organima koji su nadležni da ih sprovede govori o raširenoj neodgovornosti u javnoj upravi. Posredno, to utiče i ograničavajuće na rad Ombudsmana, koji se dominantno bavi elementarnim kršenjima zakona.

PRUŽANJE USLUGA

U oblasti pružanja usluga fokusirali smo se na percepciju kvaliteta pružanja javnih usluga, dostupnost informacija o pružanju usluga na lokalnom i državnom nivou, kvalitet i stepen pružanja elektronskih usluga, kao i na očekivane efekte primjene novog zakona o upravnom postupku.

Građani uslugama javne uprave daju prosječnu ocjenu: približno je jedan procenat zadovoljnih i nezadovoljnih građana pružanjem javnih usluga.

Do marta 2017. godine, Skupština još nije usvojila 50 posebnih zakona koji bi trebalo da budu usaglašeni sa novim Zakonom o upravnom postupku. Zbog kašnjenja u usklađivanju, izmijenjena je ranija odredba da se za sve postupke, koji nisu pravosnažno okončani do početka primjene novog zakona, primjenjuje nove odredbe. Za razliku od toga, veliki broj započetih postupaka primjenjivaće se po starom zakonu, što će odložiti očekivana pozitivna dejstva novih instituta.

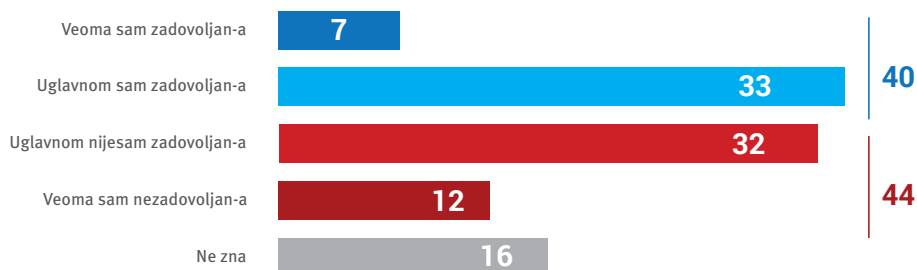
Broj elektronskih usluga dostupnih na portalu eUprava porastao je za više od 130 usluga od početka primjene Strategije. Cijena digitalnog sertifikata za građane i pravna lica, koja iznosi do 110 eura, predstavlja barijeru, zbog sume koja mora da se izdvoji da bi korisnici uopšte mogli da se identifikuju prilikom korišćenja naprednijih elektronskih usluga.

PERCEPCIJA KVALITETA JAVNIH USLUGA

Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja, koje je za potrebe projekta sprovela Agencija Ipsos, sličan je broj građana koji su zadovoljni uslugama javne uprave (40%) i onih koji nijesu (44%). Ipak, više je onih koji su veoma nezadovoljni (12%), nego onih koji su veoma zadovoljni (7%). Muškarci su češće nezadovoljni (50%) nego žene (38%), dok građani koji imaju iskustva sa lokalnom upravom u većem broju imaju ekstremno negativan stav (17%).



Grafikon 2: Koliko ste zadovoljni uslugama u službama javne uprave? Baza: Ukupna ciljna populacija (Izvor: istraživanje javnog mnjenja o percepciji javne uprave, Agencija Ipsos, februar 2017. godine)



Neefikasnost je najčešći razlog za nezadovoljstvo (21% prvi izbor, 33% svi navedeni), slijedi čekanje u redovima (13%, 30%), nužnost postojanja „veze“ (11%, 24%), složenost procedura (9%, 24%), odnos službenika (6%, 18%), kratko radno vrijeme sa strankama (4%, 14%) i nedostupnost informacija (5%, 13%). Veze, sudeći prema percepciji građana, igraju najvažniju ulogu u sjevernim opštinama (prvi izbor za 17% građana), a u Podgorici dugo čekanje u redovima (25%). U južnim opštinama se znatno češće pominje neefikasnost uprave (45%).

Skoro polovina građana smatra da se zahtjevi javnoj upravi rješavaju veoma sporo (49%). Građani su podijeljeni po pitanju visine cijena usluga javne uprave, gdje sličan broj smatra da su cijene prihvatljive (29%), da su previsoke (25%) i da visina cijene zavisi od usluge (29%). Građani sa najnižim primanjima (32%), nezaposleni (33%) i iz opština srednje veličine (30%) češće smatraju da su cijene previsoke, dok veći broj građana koji su imali iskustva sa javnom upravom smatra da cijene variraju od usluge do usluge (38%).

TAJNI POSJETILAC NA LOKALNOM NIVOU: ISKUSTVA SA ŠALTERA

Da bi se percepcije građana, dobijene na osnovu kvantitativnog istraživanja CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing) tehnikom na reprezentativnom uzorku od 1027 građana Crne Gore, ukrstile sa stanjem na terenu, za potrebe monitoringa reforme javne uprave, sprovedeno je i istraživanje javnih usluga metodom „tajni posjetilac“.

„Tehnika tajnog posjetioca/korisnika“ (eng. mystery shopper) podrazumijeva odlazak specijalno obučениh anketara u institucije da bi ocijenili različite parametre usluga koje te institucije pružaju. Oni se predstavljaju kao obični korisnici usluga, što im omogućava da sa izvjesnom vjerodostojnošću ocjenjuju pružanje usluga u toj instituciji.

U odvojenom istraživanju, „tajni posjetioци“ su bolje ocijenili pružene usluge, nego što su to uradili građani u istraživanju javnog mnjenja. Pored veće vidljivosti loših iskustava, koja mogu da „oboje“ stav o uslugama javne uprave, razlog za bolju ocjenu je i taj što je



u istraživanju metodom „tajni posjetilac“, fokus stavljen na pružanje informacija u vezi sa odabranim uslugama. Građani nezadovoljni uslugama javne uprave su uglavnom fokusirani na neefikasnost rješavanja zahtjeva, složenost procedura i nužnost korišćenja poznanstava zarad rješavanja zahtjeva – što su sve aspekti koji nijesu pokriveni istraživanjem tehnikom „tajni posjetilac“.

Usluge koje smo odabrali za istraživanje metodom „tajni posjetilac“, koje se prvi put sprovodi u Crnoj Gori, su:

- izdavanje ličnih dokumenata;
- zaključenje braka;
- izdavanje građevinske dozvole;
- registracija poljoprivrednih proizvođača.³⁰

Usluge javne uprave su mjerene preko tri aspekta: pristupačnost usluge, profesionalnost i ljubaznost službenika, i kvalitet odgovora službenika.³¹ Terenski rad je sproveden na teritoriji sljedećih osam opština: Pljevlja, Kolašin, Ulcinj, Podgorica, Nikšić, Bijelo Polje, Danilovgrad i Bar.³²

30 / Detaljan prikaz odabranih „scenarija“ i nalaza dat je i Prilogu 2, kao i u odvojenom izvještaju o ovom istraživanju: Građani na šalteru: Iskustva tajnih posjetilaca, IPSOS agencija za potrebe Instituta alternativa, mart 2017. godine

31 / Aspekt pristupačnost usluge građanima je mjeran brojem aktivnih šaltera, prilagođenošću prostorija osobama sa invaliditetom, adekvatnošću usmjeravanja korisnika na ulazu u ustanovu i dužinom čekanja u redu. Aspekt profesionalnost i ljubaznost službenika mjeran je učtivošću, posvećenošću službenika, uključenošću službenika u razgovor, jasnim komuniciranjem, davanjem jasnih i potpunih informacija i činjenicom da li je službenik adekvatno pozdravio posjetioca na početku i kraju susreta. Aspekt kvaliteta odgovora službenika na specifični zahtjev je mjeran brojem službenika koji su odgovarali na zahtjev, upućivanjem na adekvatne institucije, adekvatnošću postavljenih pitanja posjetiocu (kako bi bolje odgovorili na njegov zahtjev), navođenjem potrebnih dokumenata (i njihovim sumiranjem na kraju razgovora) i narednih koraka, predočavanjem svih troškova vezanih za zahtjev i davanjem svih potrebnih informacija vezano za zahtjev.

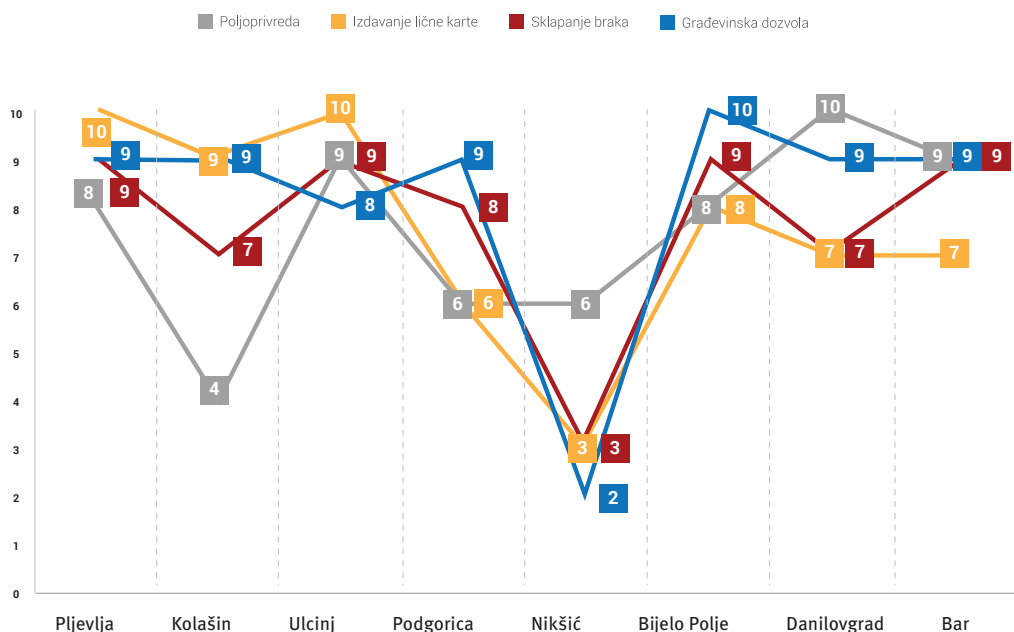
32 / Važno je napomenuti da nije riječ o reprezentativnom uzorku i da, iako ovi podaci daju dobar prikaz situacije u institucijama po navedenim parametrima, ne mogu nužno predstavljati sve organe uprave u Crnoj Gori. Takođe, treba napomenuti da je za jedan scenario u jednoj opštini rađena po jedna posjeta, pa nije moguće generalizovati da tako izgleda pružanje usluge od svih službenika i pri svakom dolasku građana u instituciju.

Kvalitet usluga javne uprave je na sličnom nivou u ispitivanim opštinama, pri čemu je kvalitet usluga najbolje ocijenjen u opštini Ulcinj (80% ispunjenosti standarda usluge), a najlošije u opštini Nikšić (55%). Prosjek ocjena kvaliteta usluga javne uprave za sve ispitivane opštine iznosi 73% ispunjenosti standarda.

Grafik 3: Ocjene tajnih posjetilaca po vrsti usluge i opštinama

Na skali od 1 do 10, ocijenite Vaše iskustvo prilikom posjete ovoj ustanovi, gde 1 znači da Vam se uopšte nije svidjelo, a 10 znači da Vam se jako svidjelo.

Baza: Sve posjete (N=32).



U načelu, **opšta profesionalnost i ljubaznost službenika je generalno veoma pozitivno ocijenjena u većini ispitivanih opština. Pristupačnost usluga, međutim, ocijenjena je lošije.** Mnogim institucijama nedostaje adekvatan prilaz za osobe sa invaliditetom, a nerijetko i kada postoji rampa ili lift na prizemnom spratu, prostor nije prilagođen osobama sa invaliditetom – npr. nije im omogućen pristup ostalim spratovima. Takođe, **lošije je ocijenjen i kvalitet odgovora službenika na specifične zahtjeve** – službenici su u rijetkim slučajevima postavili sva neophodna pitanja kako bi prepoznali potrebe građana i, u skladu sa tim, predložili koja su im dokumenta potrebna ili koliki će biti troškovi prikupljanja datih dokumenata.

Dakle, neadekvatan rad službenika koji primjećuje jedan dio građana u istraživanju javnog mnjenja, donekle je potvrđen propustima u kvalitetu usluge javne uprave zabilježen posjetama institucijama (nepotpuno navođenje potrebnih dokumenata i predviđenih troškova do kraja završetka zahtjeva, kao i izostanak pozdravljanja klijenta na kraju razgovora, neuključenost u razgovor i davanje nepotpunih i nejasnih informacija).

PRIPREMA „TERENA“ ZA NOVI ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU

Sistemske zakon od kojeg najviše zavisi efikasnost upravnog postupanja, pa samim tim i pružanja usluga, jeste novi Zakon o upravnom postupku, koji je počeo da se primjenjuje 1. jula 2017. godine.³³

Ključne novine koje ovaj zakon donosi, i od kojih se očekuje da unaprijede pružanje usluga su, između ostalog:³⁴

- uvođenje načela pribavljanja podataka po službenoj dužnosti; sa ciljem da se smanji teret građanima, koji prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom često sami moraju da prikupljaju dokumentaciju od više različitih institucija, javnopravni organi dužni su da sami od drugih organa pribave neophodne dokumente;
- elektronska komunikacija - podnošenje podnesaka i dostavljanje elektronskim putem;
- sprečavanje tzv. ping-pong efekta - tj. ponavljanja postupaka unedogled, propisivanjem obaveze drugostepenom organu da sam riješi upravnu stvar, ukoliko je po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka ponovi postupak.

Novi Zakon o upravnom postupku trebalo bi da unaprijedi i izvještavanje o upravnom postupanju, time što u nadležnost Ministarstvu javne uprave stavlja prikupljanje svih izvještaja o upravnom postupanju organa državne uprave, odnosno lokalne samouprave, do kraja februara tekuće za prethodnu godinu, i njihovo objedinjavanje u jedinstveni izvještaj. To bi trebalo da unaprijedi dostupnost podataka, naročito o upravnom postupanju na lokalnom nivou, s obzirom na to da sada izvještaji o stanju rješavanja upravnih stvari uglavnom nisu objavljeni.

Prvobitno je Zakon o upravnom postupku (ZUP), koji je Skupština donijela u decembru 2016. godine trebalo da počne sa primjenom u januaru 2016. godine, ali je ovaj inicijalni rok odlagan tri puta, najprije za 1. jul 2016. godine, pa za 1. januar 2017. godine, i konačno, treći put za 1. jul 2017. godine.

Trostruko odlaganje je prouzrokovano nedovoljnim stepenom usklađenosti pravila postupaka u posebnim zakonima sa ZUP-om. Međutim, ni tokom 2017. godine, ovaj proces harmonizacije nije u potpunosti zaokružen.

Ministarstvo javne uprave je u 2016. godini i početkom 2017. godine započelo postupak usaglašavanja 90 zakona, iz različitih resora sa novim ZUP-om. Od ovog broja 40 je usvojeno u Skupštini do marta 2017. godine, četiri mjeseca pred početak primjene

³³ / Zakon o upravnom postupku, „Službeni list Crne Gore“, br. 056/14, 020/15.

³⁴ / Analiza dejstva novih instituta ZUP-a i ZUS-a u primjeni i postupanju Upravnog suda Crne Gore, Upravni sud Crne Gore, UNDP, Podgorica, decembar 2015. godine

Zakona, 14 Predloga zakona je utvrdila Vlada, dok je 36 zakona još bilo u različitim fazama donošenja.³⁵

Imajući u vidu da postupak usaglašavanja posebnih zakona nije završen, Skupština Crne Gore je 2. juna 2017. godine izglasala izmjene novog zakona o upravnom postupku, kako bi se propisalo da postupci koji nijesu pravosnažno okončani do dana stupanja na snagu novog zakona, budu okončani po starom, iako je prvobitna namjera bila drugačija. Naime, namjera je bila da se postupci započeti po starom, okončaju po novom zakonu, čime bi se, u slučaju pune i dosljednje primjene novih rješenja, znatno ubrzalo rješavanje starih postupaka, kojih, kako poslanici u obrazloženju izmjena sami tvrde, ima mnogo.³⁶

Neki od ključnih zakona, uključujući i Zakon o inspeksijskom nadzoru, koji definiše inspeksijski nadzor i preduzimanje upravnih i drugih mjera za otklanjanje nepravilnosti u primjeni propisa, nijesu bili usaglašeni do sredine juna 2017. godine. Vlada je tri mjeseca ranije usvojila zaključak da Ministarstvo ekonomije i Uprava za inspeksijske poslove što prije usaglase ovaj zakon sa novim ZUP-om.³⁷

USLUGE ELEKTRONSKIM PUTEM: SPORI POMACI

U trenutku kada je pripremana Strategija reforme javne uprave, broj servisa na portalu eUprava, koji predstavlja jedinstvenu tačku pristupa, odnosno „elektronski šalter“ za pružanje javnih usluga, iznosio je 77 dok je početkom juna 2017. godine ovaj broj porastao na oko 215 dostupnih servisa.³⁸ Cilj je da, do kraja godine, bude postavljeno 300 servisa.³⁹ Međutim, nepostojanje jedinstvenog kataloga upravnih usluga otežava procjenu modernizacije usluga, naročito u odnosu na dostupnost elektronskih servisa. Drugim riječima, nedostaju početne vrijednosti u odnosu na koje bi se mogao izračunati procenat usluga koji je dostupan i elektronskim putem.

³⁵ / Informacija o ispunjenosti uslova za početak primjene novog zakona o upravnom postupku, Podgorica, mart 2017. godine, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/20

³⁶ / Jovanka Lalić i Marta Šćepanović, Predlog izmjena Zakona o upravnom postupku, 31. maj 2017. godine, <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/164/1441-9123-23-1-17-5.pdf>

³⁷ / Vlada Crne Gore, Broj 07-883, Podgorica, 13. april 2017. godine, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/20

³⁸ / Intervju sa Milicom Janković, v.d. generalnog direktora Direktorata za elektronsku upravu i informatičku bezbjednost Ministarstva javne uprave, obavljen 9. juna 2017. godine u prostorijama Ministarstva javne uprave.

³⁹ / Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine, dostupna na: <http://media.mojauprava.me/2016/11/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2016-2020.godine.pdf>

Elektronski servisi razvrstavaju se u odnosu na nivo usluge koji je moguće pružiti putem portala.⁴⁰ Više od 40% servisa na portalu e-uprava (82 od ukupno 192), koji su bili dostupni na kraju 2016. godine, bili su informativnog karaktera, dakle nivoa 1 i 2, koji podrazumijevaju samo pružanje informacija ili preuzimanje obrazaca.

Pod uslugama elektronskog tipa, podrazumijevaju se oni servisi koji omogućavaju završavanje neke radnje putem portala – primjera radi, ispunjavanje i slanje elektronskog

Oko 215 servisa je bilo dostupno na portalu eUprava u junu 2017. godine. Cilj je da do kraja godine, bude dostupno 300 servisa.

Na portalu nema usluga koje pružaju lokalne samouprave.

formulara, što je krajem 2016. godine bilo moguće izvršiti u odnosu na nešto više od polovine dostupnih servisa (57%).

Raznovrsnost institucija koje pružaju usluge putem portala je na niskom nivou, što je prepoznato i u Informaciji koju je pripremilo Ministarstvo javne uprave u martu 2017. godine: tek 30 institucija

je krajem 2016. godine, učinilo svoje servise dostupnim preko portala, dok je u odnosu na 2015. godinu, ukupan broj institucija koje imaju svoje elektronske servise na portalu e-uprava povećan za svega 11%.⁴¹

Lokalne samouprave su „zaboravljene“ i kada je u pitanju portal eUprava, iako se Zakon o elektronskoj upravi, usvojen 2014. godine, odnosi i na njih.⁴² Na portalu nije registrovana nijedna lokalna samouprava kao pružalac usluga. Dok je Ministarstvo javne uprave preuzelo nadležnost izdavanja digitalnog sertifikata za organe državne uprave, u skladu sa izmjenama Zakona o elektronskom potpisu i elektronskoj identifikaciji iz 2017. godine, ono još nije nadležno za izdavanje sertifikata lokalnim samoupravama.⁴³ Postoji namjera da do kraja 2017. godine Ministarstvo preuzme izdavanje sertifikata lokalnim samoupravama, što bi otklonilo postojeće prepreke za objavljivanje njihovih usluga na portalu.⁴⁴

⁴⁰ / Razlikuje se pet nivoa pružanja elektronskih usluga: Nivo 1 se sastoji samo u pružanju neophodnih informacija, Nivo 2, omogućava preuzimanje originalnih obrazaca, Nivo 3 omogućava korisnicima da elektronski podnesu zahtjeve putem portala e-uprava, dok Nivo 4 omogućava korisnicima, uz autentifikaciju putem digitalnog sertifikata, interaktivno ispunjavanje formulara, dostavljanje dokumenata u prilogu – drugim riječima, potpuno izvršavanje radnje, prilaganje neophodnih priloga, i potpunu obradu predmeta gdje krajnji korisnik bez odlaska u organ državne uprave dobija zahtijevano rješenje na kućnu adresu i/ili informaciju o završenom predmetu.

⁴¹ / Vlada Crne Gore, Broj 07-883, Podgorica, 13. april 2017. godine, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/20

⁴² / Zakon o elektronskoj upravi, „Službeni list Crne Gore“, br. 32/2014.

⁴³ / Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, „Službeni list Crne Gore“, br. 031/17.

⁴⁴ / Intervju sa Milicom Janković, v.d. generalnog direktora Direktorata za elektronsku upravu i informatičku bezbjednost Ministarstva javne uprave, obavljen 9. juna 2017. godine u prostorijama Ministarstva javne uprave.

eUPRAVA ZA GRAĐANE: BARIJERE



Prema istraživanju javnog mnjenja koje je sproveda Agencija IPSOS, **svaki četvrti građanin izjavljuje da je čuo za portal eUprava (27%), a mali broj da ga je koristio (6%).** Građani koji su imali iskustvo sa javnom upravom su u većem broju upoznati (30%) i koristili su portal (13%). Vlada je takođe prepoznala nizak nivo znanja krajnjih korisnika u domenu elektronskog poslovanja, odnosno nedostatak informatičke pismenosti, kao i neinformisanost krajnjih korisnika

o postojanju e-usluga na portalu eUprava, kao jedan od faktora koji negativno utiču na napore u ovoj oblasti.⁴⁵

Osim neinformisanosti, i relativno visoka cijena digitalnog sertifikata, koji predstavlja preduslov identifikacije prilikom korišćenja naprednijih elektronskih usluga, predstavlja dodatnu barijeru. Prema Cjenovniku Pošte Crne Gore, koja je nadležna za izdavanje sertifikata građanima, cijena digitalnog sertifikata za napredni elektronski potpis, kojim se pouzdano garantuje identitet potpisnika i integritet elektronskih dokumenata, iznosi **do 110 eura.**⁴⁶

⁴⁵ / Informacija o portalu e-uprave za 2016. godinu, Vlada Crne Gore, Ministarstvo javne uprave, mart 2017. godine

⁴⁶ / Cjenovnik za izdavanje i obnovu kvalifikovanog digitalnog sertifikata, Pošta CG-CA

RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

U oblasti koordinacije javnih politika, naročito smo se fokusirali na informisanost građana o javnim raspravama, proceduralne prepreke za efikasno učešće javnosti u donošenju odluka i koordinaciju između centralnog i lokalnog nivoa.

Kao posebnu studiju slučaja, analizirali smo javne rasprave o nacrtima odluka o budžetu lokalnih uprava, što pruža značajan uvid u ovu tematiku, s obzirom na to da, na centralnom nivou, postoji zabrana sprovođenja javne rasprave o Nacrtu Zakona o državnom budžetu.

Svega 4% građana je veoma informisano o javnim raspravama koje se organizuju prilikom donošenja propisa i strateških dokumenata. Niska informisanost odražava se i na nisko učešće građana u javnim raspravama: primjera radi, u raspravi o Nacrtu budžeta Glavnog grada Podgorica nijedan građanin, pojedinačno, nije uzeo učešće.

Naročito zabrinjava što su tokom 2017. godine izbjegnute javne rasprave o izmjenama važnih propisa, uključujući i izmjene Zakona o javnim nabavkama, ključnog zakona koji uređuje trošenje javnog novca, i izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, od kojeg u najvećoj mjeri zavisi transparentnost naše uprave.

Analiza uticaja propisa i dalje nije dostupna uz nacрте zakona koji se daju na javnu raspravu.

Došlo je do organizacionih promjena u pogledu nadležnosti nad koordinacijom javnih politika, jer su ovi poslovi dijelom iz Generalnog sekretarijata Vlade prenijeti u novo Ministarstvo evropskih poslova. Ove organizacione promjene umnogome objašnjavaju zastoje u sprovođenju mjera unapređenja koordinacije javnih politika, propisanih Strategijom.

NOVA PODJELA POSLA KOORDINACIJE JAVNIH POLITIKA

Novom Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, osnovano je Ministarstvo evropskih poslova, kojem su u nadležnost povjereni, između ostalog, i uspostavljanje i razvoj sistema koordinacije i praćenja usklađenosti strategija, saradnja i koordinacija s ministarstvima i državnim organima u vezi sa stratezijskim planiranjem u javnim politikama, procjena učinka i praćenje stepena sprovođenja strategija.⁴⁷ Time je koordinacija javnih politika u jednom dijelu izuzeta iz Generalnog sekretarijata Vlade, što se odražava i u izmjenama unutrašnje organizacije ovih organa.⁴⁸

⁴⁷ / Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list Crne Gore“, br. 005/12, 025/12, 044/12, 061/12, 020/13, 017/14, 006/15, 080/15, 035/16, 041/16, 061/16, 073/16, 003/17, 019/17.

⁴⁸ / Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji rada ovih organa predviđeno je po devet službenika za poslove koordinacije javnih politika; međutim, Sektor za koordinaciju i praćenje realizacije politika Vlade u Generalnom sekretarijatu će se uglavnom fokusirati na koordinaciju i izradu programa rada Vlade, i na koordinaciju i izradu i na realizaciju zaključaka i podršku Savjetu za privatizaciju.

Ovim je unijeta i značajna novina u organizaciju državne uprave, svega nekoliko mjeseci nakon usvajanja Strategije reforme javne uprave u julu 2017. godine. Kašnjenje realizacije mjera koja se odnose na oblast razvoja i koordinacije javnih politika, u znatnoj mjeri je uslovljeno ovom organizacionom promjenom, s obzirom na to da je nosilac ključnih aktivnosti u ovoj oblasti, kao što je razvoj metodologije o načinu planiranja i ocjene učinaka javnih politika, novoosnovano ministarstvo. Ipak, obrazloženje ovih promjena, koje su se odrazila na nivo primjene Strategije, izostalo je.

KORAK UNAZAD U KONSULTOVANJU ZAJNTERESOVANE JAVNOSTI

Tokom 2016. i 2017. godine usvojen je i predložen jedan broj zakona, koji su nastavili trend samo formalnog uključivanja zainteresovane javnosti u razvoj javnih politika, uz nedostatak analiza na kojima bi se razvoj i koordinacija javnih politika temeljili.

Na drugoj strani, naročito tokom 2017. godine, zabilježeni su dodatni negativni trendovi potpunog zaobilaženja javnih rasprava pri donošenju važnih propisa (izmjene Zakona o javnim nabavkama)⁴⁹, samo djelimičnog organizovanja javnih rasprava (izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama)⁵⁰, organizovanja rasprava „po skraćenom postupku“ (izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti)⁵¹, i organizovanja javnih konsultacija umjesto javnih rasprava (set osam zakona iz oblasti obrazovanja)⁵².

Nijedan od navedenih zakona, u slučajevima kada je dat na javnu raspravu, nije sadržao analizu o uticaju propisa, iako je Strategija reforme javne uprave prepoznala potrebu da ove analize budu date na javnu raspravu sa nacrtom. Time bi građani bili bolje upoznati sa mogućim posljedicama javnih politika, i samim tim, raspolagali boljim kapacitetima za učešće u njihovom razvoju.

JAVNE RASPRAVE BEZ JAVNOSTI: SLUČAJ LOKALNIH BUDŽETA

Prema istraživanju javnog mnjenja, koje je za potrebe Instituta alternativa sprovedla Agencija IPSOS, **građani u velikom broju nijesu informisani o javnim raspravama koje organizuju organi javne uprave (58%), donekle je informisano 38% građana, a veoma**

⁴⁹ / Vidi: Tajno o javnim nabavkama: Sporne izmjene unazađuju sistem, Institut alternativa, 23.5.2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/tajno-o-javnim-nabavkama-sporne-izmjene-unazaduju-sistem/>

⁵⁰ / Prvobitno je stav predlagača bio da se Zakon mijenja samo u dijelu koji se odnosi na ponovnu upotrebu informacija, zbog čega je javna rasprava bila ograničena samo na pitanja ponovne upotrebe informacija, iako je naknadno Zakon izmijenjen i u dijelu koji se odnosi na pristup informacijama.

⁵¹ / Vidi: Izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti: Isključivanje javnosti pod izgovorom hitnog postupka, Institut alternativa, 6.6.2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/izmjene-zakona-o-socijalnoj-i-djecjoj-zastiti-iskljucivanje-javnosti-pod-izgovorom-hitnog-postupka/>

⁵² / „Poziv stručnoj i laičkoj javnosti za učešće u raspravi o tekstovima nacrtu zakona“ iz oblasti obrazovanja objavljen je na sajtu Ministarstva prosvjete 20. aprila i trajao je do 10. maja, dakle 20 dana, što je rok koji je propisan za organizaciju javnih konsultacija, koje se po Uredbi o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona (Službeni list Crne Gore, br. 012/12) sprovode prije sprovođenja javnih rasprava, u roku od najmanje 20 dana, dok se javne rasprave sprovode u trajanju od najmanje 40 dana.

mali broj je dobro informisan (4%). Od onih građana koji navode da su informisani o javnim raspravama (ukupno 42%), mali broj je i uzeo učešće u njima – svega 3%.

Građani uopšte nijesu uzeli učešće u javnim raspravama o nacrtima budžeta opština Šavnik, Plužine, Cetinje, Petnjica i Glavnog grada Podgorica za 2017. godinu.

Analiza izvještaja i javnih rasprava o odlukama o budžetu na lokalnom nivou takođe potvrđuje nisko učešće zainteresovane javnosti. Značajna manjkavost koja onemogućava adekvatnu procjenu organizovanja javnih rasprava, međutim, jeste nepreciznost izvještaja o javnim

raspravama u pogledu predstavljanja broja i strukture učesnika javne rasprave. Od 23 izvještaja o javnim raspravama o nacrtu budžeta za 2017. godinu, koje je IA dobio na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, njih 14 uopšte ne sadrži precizne podatke o broju učesnika na javnoj raspravi. Ne navodi se broj prisutnih učesnika ili se koriste neodređene formulacije tipa „nekoliko građana“. U opštinama Šavnik, Plužine, Cetinje, Petnjica i u Glavnom gradu Podgorica, uopšte **nije bilo građana na javnoj raspravi o Nacrtu budžeta za 2017. godinu.**

Ukoliko uporedimo četiri opštine, koje su precizno izvijestile o strukturi učesnika javnih rasprava o nacrtu budžeta za 2017. godine, a to su Nikšić, Ulcinj, Žabljak i Plav, najviše interesovanja za to kako će se njihov novac trošiti u ovoj godini, imali su građani Ulcinja, sa 60 prisutnih građana na svim javnim raspravama. Ovako veliki broj građana posljedica je organizovanja tri javne rasprave na različitim lokacijama, odnosno u različitim mjesnim zajednicama. U Nikšiću je „oko dvadeset zainteresovanih građana“ prisustvovalo javnoj raspravi, u Plavu 13 građana, dok je ovaj broj znatno manji u opštini Žabljak, sa svega dvoje prisutnih građana.

RAZVOJ POLITIKA UZ IGNORISANJE ARGUMENATA NA PRIMJERU DVA ZAKONA

Na osnovu dva primjera procesa izrade zakona tokom 2016. i 2017. godine koji regulišu važna pitanja od javnog interesa (Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, odnosno o planiranju i izgradnji), prikazuju se sistemski nedostaci u oblasti razvoja i koordinacija politika, naročito između centralnog i lokalnog nivoa.

U oba slučaja, veliki dio komentara sa javne rasprave nije uvažen, niti je obrađivač precizno izvijestio o toku javne rasprave i svim pristiglim komentarima. Postoje velike razlike između nacrtu i kasnije usvojenog Predloga zakona, koje nemaju utemeljenje u javnoj raspravi niti u argumentima predlagača. Takođe, za oba nacrtu karakteristično je da Analiza uticaja propisa nije bila dostupna tokom javne rasprave.

a) Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ili Zakon o planiranju i izgradnji?

U novembru 2015. godine, Ministarstvo održivog razvoja i turizma stavilo je **Nacrt Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata** na javnu raspravu. Takođe je i lokalnim samoupravama uputilo Nacrt, na koji je najmanje 11 lokalnih samouprava dalo sugestije i mišljenja⁵³.

Nacrt je predviđao da građevinsku dozvolu izdaje **organ lokalne uprave**⁵⁴, dok bi organ uprave imao u nadležnosti izdavanje dozvola u slučajevima državnih objekata od opšteg interesa i drugih⁵⁵. Povodom ovakvog rješenja, Zajednica opština Crne Gore predložila je da se postupak izdavanja građevinske dozvole prenese na državni nivo za slučaj kada pojedine lokalne samouprave izdaju iste suprotno zakonu, u cilju bolje valorizacije prostora i smanjenju biznis barijera⁵⁶. Stav Ministarstva povodom tog komentara bio je da će softversko rješenje za izdavanje dozvola primorati i državne i lokalne organe da postupaju istovjetno. Čelebić d.o.o predložio je mogućnost izdavanja građevinske dozvole samo na osnovu **idejnog rješenja**, odobrenog od urbaniste na osnovu kojeg bi se izvodili pripremni radovi.⁵⁷ Međutim, ni ovaj komentar nije usvojen, uz obrazloženje da se pripremni radovi mogu izvoditi samo na osnovu glavnog projekta.

Više od godinu kasnije, Ministarstvo je početkom aprila 2017. godine održalo konferenciju na kojoj je predstavljen **Zakon o planiranju i izgradnji**, tada u formi već utvrđenog Predloga i sa novim imenom. Između ostalog, lokalnim samoupravama je, bez njihovog izjašnjenja, naknadno oduzeta nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola. Naime, građevinska dozvola je u potpunosti ukinuta i zamijenjena inspekcijским nadzorom dokumentacije koju predaje investitor.

Ministarstvo je, pod pritiskom javnosti, ponovno organizovalo javnu raspravu za *Nacrt zakona o planiranju i izgradnji*.⁵⁸ Većina pristiglih komentara odbijena je bez obrazloženja.

Tok pripreme ovog zakona pokazatelj je i lošeg planiranja i neodgovornosti prema osobama sa invaliditetom i osobama sa smanjenom pokretljivošću, jer su rokovi za

⁵³ / Odgovori na zahtjeve Instituta alternativa za slobodan pristup informacijama upućene lokalnim samoupravama, mart 2017.

⁵⁴ / Lokalna samouprava bi trebalo, prema tom rješenju, da izda građevinsku dozvolu na osnovu glavnog projekta sa izvještajem o izvršenoj reviziji i dokaza o osiguranju od odgovornosti privrednog društva, pravnog lica, odnosno preduzetnika (u daljem tekstu: privredno društvo), koje je izradilo glavni projekat i privrednog društva koje je revidovalo glavni projekat, u skladu sa zakonom.

⁵⁵ / Nacrt zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, dostupan na: http://www.mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/154804/Nacrt-zakona-o-uredenju-prostora-i-izgradnji-objekata.html

⁵⁶ / Izvještaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, 26. 9.2016, str. 126, dostupno na: http://www.mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/165311/Izvjestaj-o-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-uredenju-prostora-i-izgradnji-objekata.html

⁵⁷ / Isto.

⁵⁸ / Javna rasprava o Nacrtu zakona o planiranju i izgradnji, 4.5.2017, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, dostupno na: http://www.mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/171902/Javna-rasprava-o-Nacrtu-zakona-o-planiranju-i-izgradnji.html

omogućavanje nesmetanog pristupa objektima u javnoj upotrebi ovim osobama pomjerani uprkos ranijim obrazloženjima i bez analiza o dosadašnjem napretku.

Prvi nacrt (Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata) odredio je da vlasnici objekata u javnoj upotrebi moraju osobama sa invaliditetom i osobama smanjene pokretljivosti obezbijediti nesmetan pristup do polovine 2016. godine, a za boravak i kretanje do **2017. godine**.⁵⁹

U izvještaju sa prve javne rasprave, Ministarstvo je zauzelo stav da će se rok za prilagođavanje objekata osobama sa invaliditetom i osobama smanjene pokretljivosti izbrisati, jer je već prolongirao ranije rokove utvrđene tada važećim zakonom. Novi nacrt je, ipak, predvidio drastično duže rokove: pristup objektima bi trebalo da se obezbijedi do 2019. godine, a kretanje do 2021. godine, i to pod pretpostavkom da se zakon usvoji tokom 2017. godine.

Ovakvo prolongiranje rokova posebno je predmet kritike Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore⁶⁰, s obzirom na činjenicu da je važeći Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata još 2008. godine predvidio rok od pet godina za prilagođavanje objekata u javnoj upotrebi za pristup i korišćenje, koji ni do 2013. godine nije ispoštovan.

b) Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru usvojen je u martu 2016. godine, sa ciljem da sve zaposlene u javnom sektoru obuhvati jedinstvenim sistemom obračuna zarada i time koriguje postojeće nejednakosti. Njegovom usvajanju prethodila je javna rasprava, tokom koje je veliki broj zainteresovanih strana imao ozbiljne primjedbe.⁶¹

Najozbiljnije primjedbe tokom javne rasprave dale su lokalne samouprave – samostalno ili preko Zajednice opštine Crne Gore. Naime, u više navrata su upozoravale Ministarstvo finansija da odredbe Zakona nisu u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, da bi se izgubila finansijska autonomnost lokalnih samouprava, kao i da veliki broj zvanja na lokalnom nivou nije obuhvaćen Nacrtom zakona.⁶² Najozbiljnije primjedbe lokalnih samouprava bile su da Nacrt znatno povećava zarade rukovodećih lica u odnosu na lokalne službenike i namještenike, kao i da nemaju sve dovoljno finansijskih sredstava za isplate zarada zaposlenima.

⁵⁹ / Utvrđivanju Nacrta zakona prethodio je rad Radne grupe, tokom kojeg je članu – predstavniku iz reda nevladinih organizacija tokom rada rečeno da novi nacrt neće sadržati nove rokove za prilagođavanja objekata, podatak dobijen kroz fokus grupu sa NVO, održana 10. maja 2017. godine, u prostorijama Instituta alternativa.

⁶⁰ / Fokus grupa sa predstavnicima nevladinog sektora, održana 10. maja 2017. godine, u prostorijama Instituta alternativa.

⁶¹ / Nевladine organizacije, lokalne samouprave, nezavisne i regulatorne agencije, strukovna udruženja, političke partije, sindikati.

⁶² / Izvještaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade/134

Zajednica opštine Crne Gore tokom javne rasprave zahtijevala je da se utvrde isti uslovi za smanjenje i povećanje sredstava za zarade na državnom i lokalnom nivou, s obzirom da je Nacrt predvidio uslove smanjivanja zarada samo za lokalni nivo.⁶³ Ipak, stav Ministarstva je bio da upravo lokalne samouprave u prethodnom periodu nisu redovno servisirale svoje obaveze, što se želi riješiti ovim zakonom, sankcijama u vidu smanjenja zarada.

Informacija o problemima u primjeni Zakona donijeta svega četiri mjeseca nakon što je počeo da se primjenjuje, potvrdila je propuste u njegovom donošenju i nedovoljnu koordinaciju jer polovina opština nije bila u mogućnosti da primijeni nove odredbe.⁶⁴

U novembru 2016. godine, rebalans budžeta za tekuću godinu usvojen je po skraćenoj proceduri, između ostalog i zbog dodatnih troškova za zarade do kojih je dovela primjena Zakona.⁶⁵ Loša procjena fiskalnog uticaja, ali i nedostatak sluha za komentare tokom javne rasprave skupo su koštale građane Crne Gore: Analiza procjene uticaja propisa predviđjala je povećanje rashoda od **devet miliona eura**, dok su rebalansom, bruto zarade uvećane za dodatnih **19 miliona eura**.⁶⁶

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru izmijenjen je na inicijativu Vlade samo devet mjeseci nakon usvajanja, i to po skraćenom postupku, navodeći da se potreba za izmjenama javila usljed nužnosti fiskalne konsolidacije.⁶⁷ Zakon je izmijenjen time što su dodata zvanja sa pripadajućim koeficijentima koja su nedostajala u Zakonu, kao i odredba o mogućnosti za lokalne samouprave da utvrdi niže koeficijente, u slučaju da nijesu u mogućnosti da obezbijede sredstva za isplate zaposlenima, iako je tokom javne rasprave na oba problema skrenuta pažnja.



⁶³ / Isto.

⁶⁴ / Jedna opština nije donijela Odluku o usklađivanju koeficijenata u skladu sa Zakonom, dok četiri nisu nijesu dobile saglasnost na Odluke zbog nepoštovanja Instrukcija Ministarstva finansija o izradi ovog akta, dok su četiri opštine obavijestile Ministarstvo finansija da nisu u mogućnosti da primjenjuju Zakon zbog nedostatka sredstava. Vidi: Informacija o primjeni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Vlada Crne Gore, 167. sjednica, tačka 4, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade/167

⁶⁵ / Rebalans budžeta – šta se zapravo desilo i ko je odgovoran?, Institut alternativa, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/rebalans-budzeta-sta-se-zapravo-desilo-i-ko-je-odgovoran/>

⁶⁶ / Isto.

⁶⁷ / Mišljenje Ministarstva finansija na Predlog zakona o dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, str. 20 dostupno na: <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/70/1345-8483-33-16-8.pdf>

SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Ključni problemi u službeničkim odnosima i upravljanju ljudskim resursima, „naslijeđeni“ iz prethodnog perioda, nastavili su da opterećuju našu upravu i tokom 2016. i 2017. godine, iako se čeka na usvajanje zakona o državnim službenicima i namještenicima i zakona o lokalnoj samoupravi, koji bi trebalo da odgovore na neke probleme u ovoj oblasti.

Percepcija građana o zapošljavanju u javnoj upravi je vrlo negativna: više od petine građana smatra da je „zapošljavanje preko veze“ najveći problem naše uprave.

Na uzorku državnih organa, koje smo odabrali za potrebe ovog izvještaja, i dalje je primjetna niska konkurentnost popune radnih mjesta: u više od 40% slučajeva, izabrani službenici su bili ujedno i jedini kandidati za dato radno mjesto. U uslovima ovako niske konkurentnosti, najčešće je biran prvorangirani kandidat. U jednom slučaju, u Upravi za javne nabavke, na osnovu intervju sa direktorom, uz primjenu diskrecionog ovlašćenja, izabran je drugorangirani kandidat.

Pravne praznine u upravljanju ljudskim resursima na lokalnom nivou sprečavaju zapošljavanje zasnovano na zaslugama i racionalizaciju lokalnih uprava. Ocjenjivanje rada, naročito na državnom nivou, daleko je od procjene učinka zaposlenih. I dalje postoje organi u kojima su svi službenici odlični, poput Agencije za zaštitu životne sredine.

NORMATIVNA AKTIVNOST

Tokom 2016. i 2017. godine nastavljen je rad na izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, odnosno s izradom novog zakona. U izmjene zakonskog okvira krenulo se još 2015. godine, zbog potrebe da se unaprijede odredbe koje se odnose na zapošljavanje, izbor kandidata, ocjenjivanje i napredovanje, i visoki rukovodni kadar.⁶⁸

U junu 2017. godine utvrđen je Nacrt izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi, s ciljem, između ostalog, da se bliže urede službenički odnosi, s obzirom na velike pravne praznine koje su postojale u ovoj oblasti kada su u pitanju crnogorske opštine. Naime, važeći zakon o lokalnoj samoupravi uopšte ne reguliše bliže službenički sistem već upućuje na shodnu primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Mišljenje građana govori o tome da bi ova oblast trebalo da bude jedan od prioriteta reforme javne uprave. Naime, kao najveći problem javne uprave, građani izdvajaju zapošljavanje „preko

⁶⁸ / Rješenje o obrazovanju međuresorske Radne grupe za pripremu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Rješenje br. 1-050/15-50350/1, Podgorica, 28.7.2015. godine.

veze". Svaki drugi građanin smatra da je ovo jedan od problema (51%), a svaki peti da je najveći problem (22%). Zapošljavanje „preko veze“ kao problem je češće istaknuto u sjevernom regionu (34%), u ruralnim područjima (31%), a naročito smeta i nezaposlenima (33%).

U međuvremenu, primjena Zakona o državnim službenicima iz 2013. godine, čije se odredbe shodno primjenjuju i na lokalni nivo, nastavljena je, uz neriješene probleme, koje je IA prepoznao u svojim ranijim izvještajima. Između ostalog, razlika između relativno malog broja kandidata za radna mjesta u državnim organima i širokog tumačenja diskrecionog prava starješina da izaberu između pet najbolje ocijenjenih kandidata, i dalje je primjetna.⁶⁹

Donošenjem Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u martu 2016. godine uveden je novi sistem zarada i ukinuti platni razredi, čime i jedini osnov za automatsko napredovanje (u viši platni razred) za državne službenike. Primjena Zakona naišla je na ranije opisane probleme u praksi (Vidi: Odjeljak o razvoju i koordinaciji javnih politika).

Kako bismo detaljnije pružili osvrt na ključne izazove upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, od devet državnih organa i četiri lokalne samouprave⁷⁰ zatražili smo ključne informacije koje se odnose na postupak izbora službenika i namještenika, njihovog rasporeda, žalbe, ocjene, primjenu instituta ugovora o djelu, ugovora o preuzimanju i povremenim i privremenim poslovima.

STARI PROBLEMI NA DRŽAVNOM NIVOU

Kada su državni organi u pitanju, obuhvatili smo Sekretarijat za razvojne projekte, Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, Agenciju za zaštitu životne sredine, Ministarstvo finansija, Upravu za javne nabavke, Upravu za imovinu, Ministarstvo unutrašnjih poslova, i Ministarstvo sporta.

Pregledom dokumentacije zapošljavanja potvrđeni su raniji nalazi IA u ovoj oblasti: u prosjeku, broj kandidata koji prođu testiranje po izabranom kandidatu iznosi svega 2.1, što, osim faktičke niske konkurentnosti, ne ide u prilog ni postojećem rješenju da starješina organa ima diskreciju prilikom izbora službenika i namještenika, sa liste za izbor koju čini pet prvorangiranih kandidata. Ovaj podatak takođe ne podržava ni namjeru, sadržanu u Strategiji reforme javne uprave, da se diskreciono ovlašćenje starješine pri zapošljavanju suzi time što će se lista za izbor „skratiti“ sa pet na tri kandidata, bez dodatnih mjera kojima bi se precizirale situacije u kojima se diskreciono pravo može iskoristiti.

⁶⁹ / Monitoring izvještaj: Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima u 2014. godini, Institut alternativa, Podgorica, maj 2017. godine, dostupan na: <http://institut-alternativa.org/monitoring-izvjestaj-zaposljavanje-i-napredovanje-u-drzavnim-organima-u-2014-godini/>

⁷⁰ / Opština Pljevlja, Ulcinj, Kolašin i Glavni grad Podgorica

Treba imati u vidu da predstavljeni podaci uključuju različite tipove oglasa: i javne i interne oglase (između i unutar organa), pri čemu se dostavljena dokumentacija uglavnom odnosi na javne oglase (101), a u manjoj mjeri na interne oglase unutar organa (12) i između organa (5). Takođe, MUP nije omogućio uvid u rang liste koje se odnose na osam oglasa na osnovu kojih je izabrano 13 izvršilaca u ovom organu. Rang liste nijesu objavljene ni na sajtu Uprave za kadrove što, osim što onemogućava u potpunosti pouzdanu analizu podataka, govori i u prilog o nepotpunoj transparentnosti procesa zapošljavanja.

Prema izvještaju Uprave za kadrove, prosječan broj prijavljenih kandidata na javne oglase tokom 2016. godine iznosi 5.66, na interne oglase između državnih organa 0.52 i na interne oglase unutar državnih organa 0.53 kandidata.

Zbog niske konkurencije, postoji namjera da se ukine interni oglas unutar organa, što bi otvorilo prostor za automatsko napredovanje u više zvanje za službenike koji ispunjavaju uslove. Ipak, čak i samim povećanjem broja prijavljenih kandidata ne stvaraju se uslovi za zapošljavanje zasnovano na zaslugama, ukoliko se dodatno ne ograniči korišćenje diskrecionog ovlašćenja starješine organa, koje se, u odnosu na razrađenu provjeru sposobnosti, nameće kao još jedan nivo političkog odlučivanja o izboru službenika. Naime, nakon postupka provjere sposobnosti, starješina može odlučiti da sprovede usmeni intervju sa nekim od kandidata sa liste za izbor, koju čini pet najbolje rangiranih kandidata, i odlučiti da odabere drugog kandidata.

Tablela br. 1: Pregled odluka o izboru u obuhvaćenim državnim organima; Izvor: Odgovori na zahtjeve za slobodan pristup informacijama, internet stranica Uprave za kadrove

Institucija	Broj odluka o izboru	Jedini kandidat	Prvorangirani	Drugorangirani / ostali po redoslijedu sa liste za izbor	Broj kandidata koji su pristupili provjeri sposobnosti
Uprava za javne nabavke	2		1	1	8
Agencija za zaštitu životne sredine	1	1			1
Zaštitnik imovinsko pravnih interesa	4	2	1	1	12
Sekretarijat za razvojne projekte	4	3	1		5
MUP	92	28	35	29	211
Komisija za koncesije					
Uprava za imovinu					
Ministarstvo finansija	32	19	12	1	53
Ministarstvo sporta					
Ukupno	135	53	50	32	290

Tabela br. 1 prikazuje broj situacija, u analiziranim slučajevima, u kojima nije izabran prvorangirani kandidat. Međutim, u slučajevima kada su birani i drugi kandidati sa liste za

izbor, to je bilo zbog toga što je oglasom traženo više izvršilaca za jedno radno mjesto ili je prvorangirani kandidat izabran na drugo radno mjesto.

Samo u jednom slučaju, u Upravi za javne nabavke, na osnovu intervjua sa direktorom, uz primjenu diskrecionog ovlašćenja, izabrana je drugorangirana kandidatkinja, nakon sprovedene provjere sposobnosti na kojoj nije bila najbolje ocijenjena. Dato obrazloženje nije u saglasnosti sa provjerom sposobnosti, koja bi trebalo da se sastoji upravo u provjeri stručnih i radnih kvaliteta, kao što su poznavanje sistema javnih nabavki i motivacija, koji su starješinu opredijelili da, uprkos tome što nije bila prva na listi, izabere drugorangiranu kandidatkinju.

Ministarstvo sporta nije dostavilo odluke o izboru, jer nijesu u posjedu, već samo sedam rješenja o rasporedu, iako smo tražili i ugovore o preuzimanju i naznačili da za period prije formiranja Ministarstva, podatke treba dostaviti za raniju Upravu za mlade i sport. Samim tim, opravdana je pretpostavka da Ministarstvo nije potpuno odgovorilo na zahtjev, zbog čega je IA zatražio kontrolu kancelarijskog poslovanja.

BODOVANJE I PROVJERA SPOSOBNOSTI: LOŠE PRAKSE ODRAZ PRAVNIH PRAZNINA

Na osnovu 56 kopija žalbi na odluke o izboru, koje je Institut alternativa analizirao⁷¹, skoro polovina, odnosno 27 žalbi, odnosila se na propuste u provjeri sposobnosti i ocjeni stručnih i radnih kvaliteta kandidata, što upućuje na važnost nadgledanja ove faze postupaka zapošljavanja, koja, iako odlučujuća, trenutno nije dovoljno regulisana. To upravo pokazuju i usvojene žalbe kandidata.

Primjera radi, u četiri analizirana slučaja komisija za provjeru sposobnosti nije bodovala djelimično tačne odgovore, dok je u dva slučaja utvrđeno da je komisija nepravilno izvršila

Komisija za žalbe je odlučivala različito o sličnim slučajevima: dok je u odnosu na dvije žalbe zauzet stav da kriterijumi, već ocjenjivani tokom provjere sposobnosti, ne mogu biti osnov za „diskrecioni“ izbor loše ocijenjenog kandidata, u jednoj žalbi odlučeno je drugačije.

bodovanje. Takođe, u odlukama u odnosu na četiri žalbe je utvrđeno da odabrani kandidati nijesu ispunjavali uslove oglasa, što znači da uopšte i nijesu mogli da pristupe provjeri sposobnosti, iako su izabrani na radna mjesta. Takođe, u jednom analiziranom slučaju, kandidatkinja nije pozvana na intervju iako je ostvarila zadovoljavajući procenat tokom pisane

provjere sposobnosti. U dva slučaja Komisija za žalbe je usvojila žalbu zato što razlozi za izbor kandidata, koji nijesu bili prvorangirani tokom provjere sposobnosti, nijesu bili dovoljno ubjedljivi. Naime, kao odlučujući razlozi za odabir kandidata dati su motivacija i

⁷¹ / Žalbe su dobijene na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Međutim, brisani su nazivi institucija na koje se žalbe odnose, bez obrazloženja, nakon što je Institut alternativa uplatio troškove postupka.

vještina komunikacije, odnosno logične i ubjedljive izjave, što za Komisiju za žalbe nije bilo prihvatljivo jer je bodovanjem ovih kriterijuma, između ostalog, već formirana rang lista.

Međutim, primjećuje se i neujednačeno odlučivanje Komisije za žalbe u odnosu na slične razloge žalbi. Dok je u dva slučaja Komisija utvrdila da razlog za izbor kandidata koji nijesu najbolje ocijenjeni tokom provjere sposobnosti ne treba da budu kvalitete koji su predmet te iste provjere sposobnosti, u jednom slučaju Komisija je odlučila različito. Drugim riječima, u odnosu na jednu žalbu, stav je bio da je opravdan izbor drugorangiranog kandidata jer je kroz jasne i precisne odgovore ostavio najbolji utisak o ličnom nastupu i pokazao visok stepen motivacije. Ovi kriterijumi su osnov za vođenje usmenog intervjua, koji je sastavni dio provjere sposobnosti.⁷² Zanimljivo je da se radi o radnom mjestu viši namještenik dostavljač-vozač, čime se obrazloženje odluke još više dovodi u pitanje.

I Evropska komisija je u svom posljednjem izvještaju o Crnoj Gori, naglasila da praznine u procedurama provjere sposobnosti ostavljaju prostor za arbitražno odlučivanje na svim nivoima, što osujećuje uspostavljanje sistema zasluga u javnoj upravi.⁷³ Institut alternativa takođe ranije ukazivao na pravne praznine u formiranju komisija za provjeru sposobnosti, naročito u pogledu izbora nezavisnih stručnjaka, koji, pored predstavnika Uprave za kadrove

„Zakon o državnim službenicima i namještenicima uređuje javnu službu. Iako zakon uspostavlja zapošljavanje i unapređenje na osnovu rezultata kao princip, praznine u procesu organizacije i odabira omogućavaju proizvoljan izbor na svim nivoima.“
- Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori, novembar 2016.

i državnog organa, u kojem se vrši zapošljavanje, čine komisije za provjeru sposobnosti. Naime, ni u zakonu ni u podzakonskim aktima, nijesu propisani bliži uslovi koje ovi stručnjaci treba da ispune.

Stručnjaci se biraju na osnovu javnog poziva koji objavljuje Uprava za kadrove, koji propisuje uslov visokog obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva u oblasti prirodnih, tehničko-tehnoloških, medicinskih, poljoprivrednih, društvenih i

humanističkih nauka, pri čemu nema mehanizma da se osigura podudarnost ekspertize stručnjaka i opisa poslova radnog mjesta koje se popunjava. Takođe, oni se ne biraju na osnovu posebnih odluka, već diskreciono od Uprave za kadrove. Tokom 2016. godine, 35 različitih stručnjaka je učestvovalo u komisijama za provjeru sposobnosti. Primjetno je da određeni broj stručnih lica radi već u državnoj upravi, što bi moglo da se negativno odrazi na njihovu nepristrasnost prilikom provjere sposobnosti.⁷⁴

⁷² / Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu („Službeni list Crne Gore“, br. 004/13, 027/16 od 25.4.2016).

⁷³ / Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori, novembar 2016.

⁷⁴ / U odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama, koji je Institut alternativa uputio Upravi za kadrove (rješenje br. 07-UPI-007/17-368/3), dostavljene su samo odluke o obrazovanju i sastavu komisija za provjeru sposobnosti, dok nema odluka o izboru stručnjaka. Ovakva praksa stvara mogućnost za ad hoc uticaj na formiranje komisija, čiji rad ima veliku ulogu u procedurama zapošljavanja.

LOKALNI NIVO: PRAVNA NESIGURNOST USLJED KREATIVNOG TUMAČENJA „SHODNE PRIMJENE“

Podaci koje smo prikupili od četiri lokalne samouprave potvrđuju probleme u nemogućnosti „shodne primjene“ propisa koji uređuju službenički sistem na državnom nivou. Postoje brojni problemi u praksi kada je u pitanju formiranje komisija za provjeru sposobnosti.⁷⁵ Glavni grad je odbio da pruži uvid u imena i prezimena službenika koji su izabrani na radna mjesta, kao i imena i prezimena kandidata sa liste za izbor (rang lista), čemu ne može biti razlog zaštita ličnih podataka, budući da je objavljivanje spiskova zaposlenih i obaveza, propisana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.⁷⁶

Glavni grad se ne može pohvaliti transparentnošću u zapošljavanju: Institutu alternativa nije dozvoljen uvid u imena i prezimena izabranih lokalnih službenika i namještenika.

Tokom 2016. godine, u Kolašinu su donijete odluke o izboru četiri službenika. U dva slučaja izabrani kandidati su bili i jedini koji su zadovoljili ili prošli provjeru sposobnosti. U druga dva slučaja nije bilo provjere sposobnosti, uz obrazloženje da je, uvidom u prijavu zaposlenog i

spise predmeta utvrđeno da blagovremeno prijavljeni kandidat ispunjava sve uslove iz raspisanog javnog oglasa i da nema smetnji da isti primi na slobodno radno mjesto.⁷⁷ U ovim slučajevima, Upravna inspekcija je naknadno utvrdila nepravilnosti.⁷⁸

Uprava za javne nabavke odbila je pristup ocjenama zaposlenih, iako ih je IA tražio uz brisanje imena i prezimena.

U Agenciji za zaštitu životne sredine, svi zaposleni su tokom 2016. godine, bili odlični.

U Pljevljima su donesene dvije odluke o izboru: u jednom slučaju izabrani kandidat je bio jedini, dok je u drugom slučaju izabran prvorangirani sa liste od pet kandidata. U Opštini Ulcinj, donijeto je 15 odluka o izboru, i sve odluke su donijete po redoslijedu kandidata sa liste za izbor (rang liste).

Žalbe na odluke o izboru na lokalnom nivou dodatno pokazuju propuste u organizovanju provjere sposobnosti. Između ostalog, žalba kandidata za posao u jednoj od službi Glavnog grada usvojena je jer praktični dio provjere sposobnosti uopšte nije sproveden. U Pljevljima je žalba usvojena jer je oglašena popuna već popunjenog radnog mjesta. Takođe, u nekoliko slučajeva je vidno da kandidati nijesu znali koji je nadležni organ za

⁷⁵ / U intervjuima sa predstavnicima lokalnih uprava Kolašin i Pljevlja, naznačeno je da se nailazi na probleme u formiranju komisija za provjeru sposobnosti, naročito u pogledu izbora nezavisnih stručnjaka koji bi uzeli učešće u njima.

⁷⁶ / Zbog zatamnjivanja imena i prezimena, IA je uložio žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

⁷⁷ / Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

⁷⁸ / Intervju sa Željkom Vuksanović, predsjednikom opštine Kolašin i Perunikom Popović, glavnom administratorkom opštine Kolašin, obavljen 10. maja 2017. godine u prostorijama opštine Kolašin

žalbu na odluke o izboru drugih službenika, već je njihove žalbe proslijedio Sekretarijat komisijama za žalbe.

OCJENJIVANJE: DALEKO OD PROCJENE UČINKA

I na državnom i na lokalnom nivou, ocjenjivanje rada službenika sprovodi se više da bi se ispunila forma nego da bi se ostvarila suštinska procjena učinka zaposlenih. Ocjene rada se rijetko donose u roku, koji je do 31. januara tekuće za prethodnu godinu, a njihova obrazloženja se često sastoje u prepisivanju zakonskih odredaba, bez detaljnije procjene rezultata rada i ukazivanja na potrebe daljeg profesionalnog usavršavanja.

Tako je **Uprava za imovinu** ocijenila svega 15 službenika i to tek 3. marta 2017. godine, od čega je devet dobilo ocjenu odličan, a šest ocjenu zadovoljava. Na osnovu uvida u 2.795 rješenja o ocjenama rada u **Ministarstvu unutrašnjih poslova**, većina službenika je dobila ocjenu dobar (2.013). Od preostalih službenika, njih 451 je dobilo ocjenu odličan, ocjenu zadovoljava 330, dok je jedan službenik MUP-a dobio ocjenu „ne zadovoljava“. Svega pet procenata rješenja MUP-a, u koje je IA ostvario uvid, donijeto je u zakonskom roku.

Agencija za zaštitu životne sredine je ispoštovala zakonski rok, i sva rješenja donijela 31. januara 2017. godine i svi zaposleni su odlični. **Sekretarijat za razvojne projekte** je, slično Agenciji, poštovao zakonski rok. Većina službenika (njih 8) je ocijenjeno odlično, dok su dva službenika dobila ocjenu dobar. **Uprava za javne nabavke** odbila je pristup ocjenama zbog zaštite ličnih podataka, što ne može biti razlog odbijanja, već samo dostavljanja informacija u ograničenom obimu, uz brisanje imena i prezimena.

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa ne sprovodi ocjenjivanje, dok se i **Ministarstvo finansija**, sudeći prema ocjenama službenika, upisalo u uspješnije institucije. Od ukupno ocijenjenih 238 službenika – 220 službenika dobilo je ocjenu odličan, devet službenika - dobar i devet generalnih direktora ocijenjeno je sa „zadovoljava“, uz napomenu da visoki rukovodni kadar, u koje spadaju i generalni direktori, ocjenjuju samo ocjenama zadovoljava i ne zadovoljava.

Zanimljivo je da su, kada su lokalne uprave u pitanju, obrazloženja ocjena sadržajnija i sadrže ocjene po svakom pojedinačnom kriterijumu (postignuti rezultati rada, samostalnost i kreativnost u vršenju poslova, kvalitet ostvarene saradnje sa strankama i saradnicima na poslu, kvalitet organizacije rada u vršenju poslova, druge sposobnosti, vještine i kvalitet u vršenju poslova) i svakom od mjerila u okviru kriterijuma, saglasno Uredbi o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika, te srednju ocjenu. U Glavnom gradu Podgorica za 2016. godinu je donijeto ukupno 327 rješenja o ocjenama, u zakonskom roku. Ocjenom odličan ocijenjeno je 219 službenika, ocjenom dobar 95 i ocjenom zadovoljava 13 službenika. U Ulcinju je za isti period donijeto 35 rješenja od čega 24 rješenja u zakonskom roku i 11 rješenja nakon zakonskog roka. Ocjenom odličan ocijenjeno je 22 službenika, ocjenom dobar 9 i ocjenom zadovoljava

4 službenika. U Opštini Kolašin je čak 5 službenika ocijenjeno ocjenom “ne zadovoljava”, 29 službenika ocjenom “dobar”, njih 10 je zadovoljilo dok je u 2016. godini bilo sedam odličnih. Opština Pljevlja odbila je pristup ocjenama.

ŠTA DALJE?

Početak primjene nove strategije reforme javne uprave još nije dao zamah ovoj važnoj reformi. Realizacija pojedinih aktivnosti kasni, dok formalno ispunjavanje određenih mjera može dovesti do negativnih efekata u praksi, što najbolje ilustruje primjer izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

U načelu, razvoj i koordinacija javnih politika, zapošljavanje na lokalnom nivou i provjera sposobnosti kandidata za posao u državnim organima su najproblematičniji aspekti reforme. Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama takođe bi mogle znatno da unazade transparentnost, pa samim tim i odgovornost uprave, jer uvode dodatna ograničenja za pristup informacijama.

Kapaciteti Upravne inspekcije, koja bi trebalo da bude garant efikasnog nadzora nad upravnim postupanjem, početkom 2017. godine bili su na najnižem nivou u posljednjih nekoliko godina – sa četiri upravna inspektora. Na drugoj strani, greške koje prave organi uprave nameću potrebu efikasnijeg upravnog i inspekcijskog nadzora: pregled predmeta koji su bili u radu kod Ombudsmana tokom 2016. godine pokazuje elementarno nepoštovanje zakona u javnoj upravi. Jednako kao i postupanje uz kršenje zakona, koje predstavlja problem, i nepostupanje organa u konkretnim slučajevima je takođe razlog pritužbi građana.

Problemi iz jedne oblasti javne uprave prelivaju se u druge po sistemu „spojenih sudova“. Način na koji Upravna inspekcija nije bila u mogućnosti da izvrši kontrolu kancelarijskog poslovanja, na inicijativu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, i na koji je usljed toga usvojeno preko 190 tužbi za ćutanje administracije protiv Agencije od strane Upravnog suda, pokazuje opseg problema koji se ne mogu riješiti izolovanim pomacima u pojedinim oblastima reforme javne uprave.

PREPORUKE

ZA OBLAST ODGOVORNOSTI⁷⁹:

- U **Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** treba brisati ograničenja za pristup informacijama, ukoliko se radi o „poslovnoj“ ili „poreskoj“ tajni;
- U **Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** treba brisati dokazivanje posebnog interesa za pristup informacijama, kao osnove za podnošenje zahtjeva za ponovno korišćenje informacija;
- Zapisnici Upravne inspekcije o inspekcijskim pregledima treba ponovo da se objavljuju na sajtu **Ministarstva javne uprave**;
- Izvještavanje **Ombudsmana** treba da bude strukturirano na način da se prikažu informacije i izvori informacija na osnovu kojih se prati ispunjavanje preporuka, uz navođenje segmenata u kojima je preporuka ispunjena;
- **Ombudsman** treba da objavljuje sva mišljenja povodom postupanja organa uprave, i u slučajevima kada nijesu konstatovane povrede ljudskih prava i sloboda, kako bi se stvorili uslovi za sveobuhvatniju procjenu postupanja uprave kroz prizmu rada ove institucije;
- **Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama** u naredni plan nadzora nad proaktivnim objavljivanjem informacija od javnog značaja na internetu treba da uključi sve lokalne samouprave.

ZA OBLAST PRUŽANJA USLUGA:

- **Ministarstva, organi državne uprave i lokalne samouprave** treba da naprave kataloge usluga koje pružaju, kako bi se unaprijedila informisanost građana i kako bi se dalje politike u modernizaciji usluga mogle sprovoditi u odnosu na utvrđeno početno stanje;
- **Ministarstvo javne uprave** treba da obezbijedi tehničke pretpostavke, uključujući izdavanje digitalnog sertifikata, za postavljanje usluga lokalnih samouprava na portal e-uprava;
- **Međusektorski tim**, sačinjen od predstavnika Ministarstva javne uprave, ministarstava sa najvećim brojem upravnih sporova (poput Ministarstva rada i socijalnog staranja), Zajednice opština i Upravnog suda, treba da bude oformljen u cilju nadgledanja primjene Zakona o upravnom postupku, i razmjene mišljenja u cilju unapređenja primjene.

⁷⁹ / Specifične preporuke za ovu oblast date su i u papiru Instituta alternativa Javne finansije i odgovornost uprave: Šta štiti Zaštitnik?, novembar 2016. godine, koji je dostupan na: <http://media.institut-alternativa.org/2016/12/Zastitnik-Javne-finansije-online.pdf>

ZA OBLAST RAZVOJA I KOORDINACIJE JAVNIH POLITIKA:

- **Izveštaji sa javnih rasprava** treba da prikazu strukturu učesnika, pojedinačno, navođenjem imena i prezimena i svojstva u kojem su učesnici dali komentare;
- **Izveštaji sa javnih rasprava** treba da sadrže obrazloženja na svaki komentar dobijen tokom javne rasprave, sa razlozima zašto se komentar prihvata ili odbija.

ZA OBLAST SLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA:

- Sa ciljem obezbjeđenja integriteta postupaka provjere sposobnosti kandidata za posao u javnoj upravi, **podzakonske akte** treba izmijeniti na način da se preciziraju uslovi i kriterijumi za angažovanje nezavisnih eksperata u komisijama za provjeru sposobnosti, pri čemu treba voditi računa da oni nisu zaposleni u javnoj upravi i da su dovoljno stručni za poslove tražene oglasom i konkursom;
- **Diskreciono pravo** da se ne izvrši izbor prvorangiranih kandidata za posao u organima uprave treba ograničiti na situacije određene objektivnim kriterijumima, poput situacija u kojima je više kandidata ostvarilo isti broj bodova, ili zbog poštovanja principa pozitivne diskriminacije;
- **Ocjenjivanje** rada službenika treba da se vrši u odnosu na prethodno postavljene ciljeve i indikatore uspješnosti, kako bi ostvarilo ulogu procjene učinka zaposlenih i planiranja njihovog profesionalnog razvoja.

IZVORI:

- Analiza o vrsti i uzrocima sporova, pravnom položaju, kadrovskoj i tehničkoj opremljenosti Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, s prijedlogom mjera unapređenja položaja Zaštitnika, radi zaštite državne imovine, Vlada Crne Gore, Podgorica, 7. februar 2017. godine.
- Analiza dejstva novih instituta ZUP-a i ZUS-a u primjeni i postupanju Upravnog suda Crne Gore, Upravni sud Crne Gore, UNDP, Podgorica, decembar 2015. godine.
- Cjenovnik za izdavanje i obnovu kvalifikovanog digitalnog sertifikata, Pošta CG-CA
- Direktiva 2013/37/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. juna 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora, Službeni list Evropske unije L 175/1, dostupna na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0037&from=EN>
- Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori, novembar 2016. godine.
- Građani na šalteru: Iskustva tajnih posjetilaca, IPSOS agencija za potrebe Instituta alternativa, mart 2017. godine.
- Informacija o ispunjenosti uslova za početak primjene novog zakona o upravnom postupku, Podgorica, mart 2017. godine, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/20

- Informacija o portalu e-uprave za 2016. godinu, Vlada Crne Gore, Ministarstvo javne uprave, mart 2017. godine.
- Izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti: Isključivanje javnosti pod izgovorom hitnog postupka, Institut alternativa, 6.6.2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/izmjene-zakona-o-socijalnoj-i-djecjoj-zastiti-iskljucivanje-javnosti-pod-izgovorom-hitnog-postupka/>
- Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova o radu i stanju u upravnim oblastima za 2015. godinu, april 2016. godine.
- Izvještaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, 26. 9.2016, str. 126, dostupno na: http://www.mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/165311/Izvjestaj-o-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-uredenju-prostora-i-izgradnji-objekata.html
- Izvještaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade/134
- Informacija o primjeni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Vlada Crne Gore, 167. sjednica, tačka 4, dostupno na http://www.gov.me/sjednice_vlade/167
- Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. godine, u 2016. godini, Vlada Crne Gore, Podgorica, mart 2017. godine
- Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2016. godinu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Podgorica, mart 2017. godine, dostupan na: <http://www.azlp.me/me/izvjestaji>
- Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2015. godinu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Podgorica, mart 2016. godine, dostupan na: <http://www.azlp.me/me/izvjestaji>
- Jovanka Laličić i Marta Šćepanović, Predlog izmjena Zakona o upravnom postupku, 31. maj 2017. godine, <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/164/1441-9123-23-1-17-5.pdf>
- Milena Milošević, Javne finansije i odgovornost uprave: Šta štiti Zaštitnik?, Institut alternativa, novembar 2016. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2016/12/Zastitnik-Javne-finansije-online.pdf>
- Milena Milošević, Monitoring izvještaj: Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima u 2014. godini, Institut alternativa, Podgorica, maj 2017. godine, dostupan na <http://institut-alternativa.org/monitoring-izvjestaj-zaposljavanje-i-napredovanje-u-drzavnim-organima-u-2014-godini/>
- Mišljenje Ministarstva finansija na Predlog zakona o dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, str. 20 dostupno na: <http://www.skupstina.me/>

- zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/70/1345-8483-33-16-8.pdf
- Nacrt zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, dostupan na: http://www.mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/154804/Nacrt-zakona-o-uredenju-prostora-i-izgradnji-objekata.html
 - Percepcija javne uprave: Istraživanje javnog mnjenja, IPSOS agencija za potrebe Instituta alternativa, februar 2017. godine
 - Rebalans budžeta – šta se zapravo desilo i ko je odgovoran?, Institut alternativa, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/rebalans-budzeta-sta-se-zapravo-desilo-i-ko-je-odgovoran/>
 - Rješenje o obrazovanju međuresorske Radne grupe za pripremu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Rješenje br. 1-050/15-50350/1, Podgorica, 28.7.2015. godine
 - Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. „AURUM“, Vlada Crne Gore, Podgorica, mart 2011. godine
 - Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine, dostupna na: <http://media.mojauprava.me/2016/11/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2016-2020.godine.pdf>
 - Tajno o javnim nabavkama: Sporne izmjene unazađuju sistem, Institut alternativa, 23.5.2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/tajno-o-javnim-nabavkama-sporne-izmjene-unazaduju-sistem/>
 - Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list Crne Gore“, br. 005/12, 025/12, 044/12, 061/12, 020/13, 017/14, 006/15, 080/15, 035/16, 041/16, 061/16, 073/16, 003/17, 019/17.
 - Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu, „Službeni list Crne Gore“, br. 004/13, 027/16.
 - Vlada Crne Gore, Broj 07-883, Podgorica, 13. april 2017. godine, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/20
 - Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, „Službeni list Crne Gore“, br. 031/17.
 - Zakon o elektronskoj upravi, „Službeni list Crne Gore“, br. 32/2014.
 - Zakon o slobodnom pristupu informacijama, „Službeni list Crne Gore“, br. 044/12, 030/17.
 - Zakon o upravnoj inspekciji, „Službeni list Crne Gore“, br. 042/16.
 - Zakon o upravnom postupku, „Službeni list Crne Gore“, br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17.

INTERVJUI:

- Intervju sa Brankom Lakočević, predsjednikom Upravnog suda, urađen 3. maja 2017. godine, u prostorijama Upravnog suda.
- Intervju sa Željkom Vuksanović, predsjednikom opštine Kolašin i Perunikom Popović, glavnom administratorkom opštine Kolašin, urađen 10. maja 2017. godine u prostorijama opštine Kolašin.
- Intervju sa predstavnikom kadrovske službe i predsjednikom Komisije za žalbe opštine Pljevlja, urađen 16. maja 2017. godine u prostorijama opštine Pljevlja.
- Intervjui sa Ahmetom Aloshijem, bivšim sekretarem za upravu i članom komisije za provjeru sposobnosti i Burimom Kromom, predsjednikom komisije za žalbe, urađeni 22. i 25. maja.
- Intervjui sa Čedomirom Mitrovićem, direktorom Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP), Muhamedom Gjokajem, predsjednikom Savjeta AZLP, Biljanom Božić, rukovodiocem Odsjeka za pristup informacijama u AZLP i Nenadom Durkovićem, rukovodiocem Odsjeka za registar i informacioni sistem, urađeni 12. maja 2017. godine u prostorijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.
- Intervju sa Milicom Janković, v.d. generalnog direktora Direktorata za elektronsku upravu i informatičku bezbjednost Ministarstva javne uprave, urađen 9. juna 2017. godine u prostorijama Ministarstva javne uprave.
- Intervju sa Danijelom Nedeljković-Vukčević, v.d. generalnog direktora Direktorata za državnu upravu Ministarstva javne uprave, urađen 5. maja 2017. godine u prostorijama Ministarstva unutrašnjih poslova.
- Intervjui sa Petrom Ivezićem, zamjenikom Ombudsmana za sektor državne uprave, Jovanom Đurović, šeficom službe Ombudsmana i Marinom Perišić, glavnom savjetnicom za postupanje po pritužbama, urađeni 25. aprila 2017. godine u prostorijama Zaštitnika za ljudska i manjinska prava.

FOKUS GRUPE:

- Fokus grupa sa predstavnicima nevladinih organizacija Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG) i Centra za razvoj nevladinih organizacija, održana 10. maja u prostorijama Instituta alternativa

PRILOG 1. ZAVRŠENI PREDMETI PRED UPRAVNIM SUDOM TOKOM 2016.
GODINE PO MINISTARSTVIMA I ISHODU⁸⁰

Ministarstvo	Broj završenih predmeta	Broj odluka kojima je poništeno rješenja ministarstva
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1.116	830
Ministarstvo finansija	836	343
Ministarstvo unutrašnjih poslova	101	38
Ministarstvo ekonomije	18	13
Ministarstvo zdravlja	24	19
Ministarstvo odbrane	7	4
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	23	11
Ministarstvo pravde	10	6
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	7	4
Ministarstvo prosvjete	4	3
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	27	13

PRILOG 2: RASPORED POSJETA PO OPŠTINAMA S OBZIROM NA SPECIFIČNE
SCENARIJE U OKVIRU ISTRAŽIVANJA METODOM „TAJNI POSJETILAC“

Opština	Scenario			
	Registracija poljoprivrednih proizvođača	Izdavanje lične karte	Sklapanje braka	Izdavanje građevinske dozvole
Bar	Ministarstvo poljoprivrede	Područna jedinica MUP-a	Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti	Sekretarijat za uređenje prostora, komunalno-stambene poslove i zaštitu životne sredine
Bijelo Polje	Ministarstvo poljoprivrede	Područna jedinica MUP-a	Sekretarijat za lokalnu samoupravu	Sekretarijat za uređenje prostora i održivi razvoj
Danilovgrad	Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj	Područna jedinica MUP-a Podgorica – filijala Danilovgrad	Sekretarijat za upravu i društvene djelatnosti	Sekretarijat za urbanizam, komunalne, stambene poslove, saobraćaj i zaštitu životne sredine
Kolašin	Sekretarijat za privredu i finansije	Područna jedinica MUP-a	Sekretarijat za opštu upravu, društvene djelatnosti i zajedničke poslove	Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora, stambeno komunalnu oblast i zaštitu životne sredine
Nikšić	Ministarstvo poljoprivrede	Područna jedinica MUP-a	Sekretarijat za lokalnu samoupravu	Sekretarijat za urbanizam (uređenje prostora i zaštitu životne sredine)
Pljevlja	Ministarstvo poljoprivrede	Područna jedinica MUP-a	Sekretarijat za opštu upravu	Sekretarijat za uređenje prostora
Podgorica	Ministarstvo poljoprivrede	Područna jedinica MUP-a	Sekretarijat za lokalnu samoupravu	Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine
Ulcinj	Sekretarijat za privredu i ekonomski razvoj	Područna jedinica MUP-a Bar – filijala Ulcinj	Sekretarijat za upravu i društvene djelatnosti	Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj

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!" finansira Evropska unija u okviru programa podrške razvoju organizacija civilnog društva, a sprovode ga 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