

institut alternativa



This project is financed by  
the European Union



Kingdom of the Netherlands

Co-financed by  
the Kingdom of the Netherlands

# NACIONALNI PAR MONITOR CRNA GORA

2017/2018



# NACIONALNI PAR MONITOR **CRNA GORA**

**2017/2018**

Podgorica, decembar 2018.

**Publikacija:**

National PAR Monitor Montenegro 2017/2018

**Izdavač:**

Institut Alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

+382 (0) 20 268 686

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

**Urednik:**

Stevo Muk

**Autori:**

Ana Đurnić, Marko Sošić

**Grafički dizajn:**

Ana Jovović

**Tiraž:**

150

Podgorica, december 2018.

### Reforma javne uprave i integracija Zapadnog Balkana u EU – čemu praćenje?

Tokom 15 godina, zemlje Zapadnog Balkana (ZB) prošle su kroz procese demokratizacije i tranzicije, pristupivši dubokim strukturnim, ekonomskim i društvenim reformama u cilju modernizacije društva i unapređenja života svojih građana. Reformskim procesima impuls daju težnje ovih zemalja da postanu članice Evropske unije, te im velikim dijelom okvir i daje proces evropske integracije. Dobro upravljanje nalazi se u srži projekta evropske integracije, dok javna služba koja podržava dobro upravljanje treba da bude profesionalna, pouzdana i predvidljiva, otvorena i transparentna, efikasna i delotvorna, kao i odgovorna svojim građanima.

Shodno tome, reforma javne uprave prepoznata je kao jedna od osnovnih oblasti reforme na putu svake zemlje ka članstvu u EU. Zemlje ZB sprovode upravne reforme preko deceniju, ali od 2014. godine, EU je postavila set principa koje zemlje u pristupanju treba da ispune i poštuju da bi postale uspješne države članice EU. Evropska komisija odredila je opseg RJU kroz šest ključnih oblasti:

1. strateški okvir za reformu javne uprave
2. izrada i koordinacija politika
3. javna služba i upravljanje ljudskim resursima
4. odgovornost
5. pružanje usluga
6. upravljanje javnim finansijama

OECD/SIGMA,<sup>1</sup> u saradnji sa Evropskom komisijom, usvojila je taj opseg u Principima javne uprave, koji su postali novi okvir za vođenje i praćenje upravnih reformi na Zapadnom Balkanu i Turskoj.<sup>2</sup> Ovi principi, dakle, nude zajednički imenilac reforme javne uprave svih zemalja koje teže članstvu u EU, čime trasiraju put ka članstvu.<sup>3</sup> Njihova svrha opisana je kao sledeća:

*Principi definišu ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje i navode osnovne zahtjeve koje države treba da slijede tokom procesa El. Oni takođe uključuju i okvir za praćenje kojim se omogućava redovna analiza napretka postignutog u primjeni Principa i postavljanje relevantnih mjerila u državi.*

*Zahtevi pravnih tekovina EU, smjernice i uputstva u srži su Principa za relevantne oblasti. U drugim oblastima, Principi su izvedeni iz međunarodnih standarda i uslova, kao i dobre prakse država članica EU i zemalja OECD. Kao minimalno mjerilo dobre uprave, zemlje treba da obezbijede poštovanje ovih osnovnih Principa.<sup>4</sup>*

<sup>1</sup> / SIGMA (Podrška unapređenju uprave i rukovođenja) je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske Unije. Njen ključni cilj je jačanje osnova za unapređenje javne uprave, a time i društveno-ekonomskog razvoja jačanjem kapaciteta javnog sektora jačanjem horizontalnog upravljanja i unapređenjem koncepta i sprovođenja reformi javne uprave, uključujući adekvatno utvrđivanje prioriteta, redoslijed i budžetiranje. Više informacija može se naći na: <http://www.sigmaweb.org/>.

<sup>2</sup> / Zaseban dokument pod naslovom Principi javne uprave: okvir za zemlje u evropskom susjedstvu izrađen je za zemlje koje obuhvata Politika evropskog susedstva (ENP): <http://bit.ly/2fsCaZM>.

<sup>3</sup> / Na osnovu Principa, SIGMA sprovodi redovne ocene napretka koji ostvaruju vlade zemalja ZB u njihovom ispunjavanju. Sveobuhvatne cene sektora (po šest ključnih oblasti) obavljaju se na svake dve godine, dok se ocene manjeg obima sprovode za određena poglavља koja je SIGMA ocenila kritičnim. Za više informacija o ocenama SIGMA-e posetite [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org).

<sup>4</sup> / Principi javne uprave za zemlje proširenja EU, SIGMA, <http://bit.ly/2fOWLf9>.

WeBER je usvojio Principe JU kao glavni dio svog Monitora RJu, slijedeći dvostruki rezon. S jedne strane, pošto su jedini zajednički imenilac za reforme JU u svim zemljama Zapadnog Balkana, Principi su od glavnog značaja za mogućnost WeBER-a da poredi zemlje u regionu, učenje u regionu i međusobni podsticaj za promjene. S druge strane, Principi upravljaju reforme u ovim zemljama u pravcu poštovanja standarda i zahtjeva EU, čime podržavaju njihovu transformaciju u buduće države članice EU.

Važan aspekt u osmišljavanju pristupa za praćenje nalazi se u razumijevanju toga da će SIGMA/OECD ostati angažovani u regionu do momenta pristupanja EU, uz oslanjanje na čvrsto uslovljavanje EU kao spoljni zamjer za reformi. U tom periodu, lokalni civilni sektor treba da doprinese dopunskim, dodatnim nalazima u granicama svojih mogućnosti. U tom periodu, civilno društvo treba da postepeno proširuje polje koje prati i traži načine za nastavak spoljnog praćenja na sveobuhvatniji način nakon pristupanja, kada SIGMA više ne bude obavljala svoje eksterne ocjene. Do tada bi lokalni akteri iz civilnog društva trebalo da razviju pristup u otkrivanju kritičnih oblasti intervencije na koje treba da se usredosrijede u praćenju.

Štaviš, iako uslovljavanje EU trenutno obezbeđuje redovno eksterno praćenje i ocjene napretka reformi, prethodni talasi proširenja pokazali su da su mnoge zemlje zaostajale sa reformama nakon pristupanja, u praksi se udaljivši od standarda dobre uprave kako je omekšao pristup EU. U nekoliko zemalja, vlade su snizile standarde transparentnosti, uprava je ponovo politizovana, a napor u borbi protiv korupcije su splasnuli. WeBER-ov rezon je da jedino osnaživanjem lokalnih nevladinih aktera i jačanjem participativne demokratije na nacionalnom i lokalnom nivou može da se nastavi sa istim pritiskom na vlade da bi realizovale često bolne i neugodne administrativne reforme nakon pristupanja. To osnaživanje treba da uključi i podizanje nivoa svijesti kod OCD-a, znanje i ostale kapacitete kao što su istraživačke i analitičke vještine i instrumenti. Upravo to su elementi koje projekat WeBER i PAR Monitor nastoje da jačaju.

U skladu sa fokusom TEN-a i WeBER-a na proces pristupanja regiona EU, PAR Monitor nastoji da usmjerava vlade u regionu ka uspješnom pristupanju i članstvu u EU. Zbog toga je cijeli pristup osmišljen oko zahtjeva RJu koji su definisani politikom proširenja EU. Od ključne je važnosti u ovom nastojanju da se jača učešće civilnog društva i medija u reformi (npr. edukacijom i omogućavanjem da prate napredak reformi, ocjenjuju njihov kvalitet i predlažu nova rješenja na osnovu dokaza i analiza). Na taj način administrativna reforma može da potpomogne stvaranje i realizaciju inkluzivnih i transparentnih politika koje uzimaju u obzir potrebe građana i istovremeno su usklađenije sa uslovima za članstvo u EU.

## Praćenje RJu – kako pratimo?

### ▪ Principi EU kao polazna tačka i zajednički referentni okvir

Kao što je već rečeno, WeBER pristupa praćenju RJu u zemljama Zapadnog Balkana sa stanovišta jedinstvenih zahtjeva koji se postavljaju cijelom regionu u procesu pristupanja. Kako su EU i OECD/SIGMA izradili sveobuhvatan skup principa pomoću kojih ove zemlje treba da transformišu svoje uprave u moderne članice EU, WeBER koristi ove principe kao zlatni standard i polaznu tačku za izradu svoje metodologije praćenja. Štaviš, u skladu sa cjelokupnim rezonom koji slijedi, WeBER je primjenom SIGMA-ih metoda formirao sopstvene indikatore sa stanovišta civilnog društva, korišćenjem slične strukture složenih indikatora i isti pristup bodovanja: kvantifikovanje elemenata (podindikatora) ukupno dodijeljenim ocjenama po vrijednostima indikatora, na skali od 0 do 5.

#### ▪ Regionalni pristup

Važna strana WeBER-ovog praćenja RJU je njegov regionalni karakter. Regionalni pristup najprije znači da su svi pokazatelji oblikovani i izraženi na način koji omogućava uzajamno poređenje između šest nacionalnih sistema. Drugo, regionalni pristup znači da su nalazi na nivou regiona. Ovo prvo je postignuto u konsultacijama prilikom procesa izrade metodologije i formiranja indikatora, uključujući povremene izmjene indikatora i njihovih konkretnih metodologija na osnovu utvrđenih poteškoća u primjeni i mjerenu u nacionalnom kontekstu. Ovo drugo znači da su interne procedure osiguranja kvaliteta izrađene kao dio metodologije praćenja, kako je opisano u nastavku.

Regionalni pristup, doduše, dovodi do izvjesnog gubitka detalja i nacionalnih specifičnosti u poslu praćenja. Međutim, donosi i brojne koristi u poređenju sa nacionalno specifičnim pristupima, prije svega aspektat uporedivosti, koji omogućava postavljanje repera za zemlje i njihove sisteme, prepoznavanje dobrih praksi u poređenju zemalja i stvaranje pozitivne konkurenkcije među vladama kada su izložene regionalnom poređenju. Na kraju, omogućava stvaranje regionalnog znanja i učenja o RJU među organizacijama civilnog društva, što je posebno korisno kao nadahnuće za nove inicijative i napore zagovaranja na nacionalnom nivou, podstaknuto pozitivnom praksom prepozнатom u neposrednom okruženju. Činjenica da sve zemlje ZB prolaze kroz iste ili slične procese na putu ka EU čini ih savršenom grupom za pravljenje korisnih poređenja.

#### ▪ Odabir principa „za civilno društvo i od strane civilnog društva“

PAR Monitor sadrži osnovnu strukturu koja prati šest poglavila Principa JU. Nema ambiciju da obuhvati sve principe u okviru svakog poglavlja, niti nastoji da ih obuhvati na cijelovit način, već usvaja više fokusiran i selektivan pristup. S obzirom na to da će osnaživanje civilnog društva u regionu za praćenje RJU morati da bude postepen proces, kriterijumi za odabir principa (i njihovih pod-principa) izrađeni su sa tri glavne misli na umu:

- Postoje određeni aspekti Principa u kojima je civilno društvo aktivnije i samim tim ima više znanja i iskustva;
- Da bi se dobio impuls, PAR Monitor će morati da bude od značaja za interes šire javnosti u regionu;
- Pristup treba da obezbedi dodatnu vrijednost SIGMA-inom radu, a ne da ga duplira.

#### ▪ Koncept WeBER indikatora

WeBER je osmislio složene indikatore, od kojih se svaki sastoji od skupa elemenata (u suštini, podindikatora), koji odražavaju različite aspekte svakog pitanja kojim se bavi dati indikator u celini. Cio koncept indikatora je kvantitativan, u smislu da svi nalazi – kako oni koji se zasnavaju na kvantitativnom istraživanju, tako i oni na kvalitativnom – imaju dodijeljne brojčane vrijednosti. Nalazi se koriste za ocjenu vrijednosti pojedinačnih elemenata, tako što im se dodjeljuje ukupna ocjena elementa bilo od 0-1 (za manje složene ocjene) ili 0-2 (za složenije ocjene). Elementima se dodjeljuju samo vrijednosti cijelih brojeva.

Zatim, za svaki element primjenjuje se ponder od 1 ili 2. U principu, ponder 2 se dodjeljuje onome sto se ocijeni kao osnovni, ključni zahtjev, dok se ponder 1 daje naprednjim zahtjevima. Primjera radi, ponder 2 se koristi za element kojim se ocjenjuje osnovna praksa izvještavanja vlada, dok ponder 1 važi za element koji ocjenjuje da li su podaci u izvještaju rodno osjetljivi ili su dostupni u formatu otvorenih podataka. Štaviše, kako većina

indikatora kombinuje različite istraživačke pristupe i izvore podataka, u slučajevima gdje se nalazi istraživanja percepcije kombinuju sa analizom konkretnih podataka, prvom se dodjeljuje ponder 1, a drugome ponder 2.

Na kraju, za svaki indikator postoji formula kojom se ukupna ocjena analize pojedinačnog elementa pretvara u vrijednosti na jedinstvenoj skali od 0 do 5. Konačne vrijednosti indikatora dodjeljuju se samo kao cijeli brojevi, tj. nema polovičnih poena. Detaljno bodovanje i metodologije za svaki indikator dostupni su u odjeljku o PAR Monitoru na sajtu WeBER-a.<sup>5</sup>

#### ▪ Oslanjanje na podatke koje je prikupilo civilno društvo

Akterima iz lokalnog civilnog društva nedostaju zvanični resursi koji bi im omogućili da steknu cjelokupan pregled Principa JU i prate sve njihove aspekte u svakom od šest poglavlja. Štaviše, projekti i inicijative OCD su kao po pravilu fragmentarni i zasnovani na pojedinačnim ad-hoc pristupima. WeBER je ovaj problem prevazišao tako što je napravio Platformu putem koje civilno društvo u regionu može da vodi konsultacije i koordinira ove pojedinačne, fragmentarne napore. Kao rezultat rada na ovoj platformi, izvještaji PAR Monitora obuhvataju i nalaze projekta WeBER i ključne rezultate i nalaze najvećeg dijela pojedinačnih istraživanja OCD (ili drugih mreža) i analiza u oblasti RJU, uključujući lokalne OCD potpomognute WeBER-ovom šemom malih grantova (Small Grant Facility).

WeBER-ov pristup praćenju u najvećoj mogućoj mjeri koristi znanje i stručnost koje je stekao civilni sektor u zemljama ZB. Prema tome, više indikatora zasniva se na civilnom društvu kao jednom od osnovnih izvora znanja. Razumljivo je što PAR Monitor i njegov širi pristup ka uključivaju nalaza ostalih OCD ostaje posao koji predstoji u narednim godinama, da bi se omogućilo prilagođavanje novim momentima u civilnom sektoru regiona.

#### ▪ Fokus na aspekte javne uprave sa kojima se građani najviše suočavaju

Posljednjih godina došlo je do jasnog preusmjeravanja trendova u postupanju uprava prema građanima, budući da su postepeno uvidjele svoju ulogu pružaoca javnih usluga u društvu prije nego li samo zadovoljavanje krutih, formalističkih i biroktatskih potreba. Jedan od faktora ove promjene je u razvoju novih tehnologija i neposrednjim prilikama da se pomno prati, intereaguje i utiče, što kao rezultat ima pospješeno interesovanje javnosti i podstaknuta veća očekivanja i pritisci građana za bolju upravu.

Usljed ove nedvosmislene veze između uprave i građana, još jedan ključni kriterijum koji je rukovodio odabir WeBER-ovih principa (i njihovih pod-principa) je njihov značaj za rad i interesovanja šire javnosti. U tom cilju, indikatori WeBER-a vođeni su pitanjem mjere do koje se bave aspektima javne uprave sa kojima se suočavaju građani.

#### ▪ Komplementarnost sa SIGMA-inim praćenjem i Strategijom JIE 2020.

Kao što je već rečeno, jedan od glavnih obzira koji podupire WeBER-ovo praćenje RJU je obezbjeđenje komplementarnosti sa procesom ocjenjivanja koji vodi SIGMA/OECD. Ovaj pristup priznaje da SIGMA-in sveobuhvatni pristup ne može i ne treba da preslikavaju lokalni akteri, budući da on već predstavlja nezavisan izvor praćenja (u smislu nezavisnosti od nacionalnih vlada na ZB). U istom duhu, WeBER ne nastoji da predstavlja

---

5 / Sajt projekta WeBER: <http://www.par-monitor.org>. Metodologiji i tabelama pojedinačnih indikatora može se pristupiti u okviru menija PAR Monitor (Monitor RJU).

konkurenčiju u ocjeni ispunjenosti principa u zemljama ZB, već prije da ponudi komplementaran pogled, zasnovan na poznavanju lokalnih prilika i dodatnim istraživačkim pristupima.

Na kraju, poslije izrade indikatora, svaki je analiziran u smislu značaja u odnosu na regionalnu strategiju JIE 2020,<sup>6</sup> da bi se odredilo da li mogu da posluže i svrsi njenog praćenja. Prema tome, svaki indikator koji je utvrđen kao relevantan za praćenje Strategije JIE 2020. Označen je na odgovarajući način u metodološkom dokumentu i naveden je link ka konkretnoj dimenziji te strategije.

#### ▪ Paket PAR Monitora

Kao konačan proizvod WeBER-ovog praćenja, PAR Monitor se sastoji od jednog regionalnog, uporednog izvještaja o rezultatima praćenja na nivou cijelog regiona i šest nacionalnih izvještaja koji do detalja razrađuju nalaze praćenja u svakoj od zemalja. U skladu sa ovim pristupom, regionalni izvještaj se fokusira na uporedne nalaze, regionalna kretanja i primjere dobre ili loše prakse, ali ne daje nikakve preporuke. S druge strane, nacionalni izvještaji daju dubinske nalaze za svaku od zemalja i utvrđuju niz preporuka za svaku oblast RJU, upućenih nacionalnim donosiocima odluka. Glavni (master) dokument metodologije i detaljne tabele sa indikatorima – sve dostupno na sajtu WeBER-a<sup>7</sup> – treba posmatrati kao dio cjelokupnog paketa PAR Monitora i mogu se koristiti za potpuno razumijevanje detalja ovog praćenja, po potrebi.

#### ▪ Procedure osiguranja kvaliteta u okviru aktivnosti praćenja

Da bi se garantovala zasnovanost nalaza praćenja RJU na odgovarajućim uporednim dokazima i da bi WeBER-ovi produkti imali vidan uticaj, praćenje primjenjuje višeslojnu proceduru osiguranja kvaliteta, koja obuhvata analize internih i eksternih stručnjaka i analizu svih zainteresovanih strana. Interno osiguranje kvaliteta sastoji se iz dva glavna dijela:

1. proces kolegijalne analize, koji obuhvata različite formate saradnje, kao što su pisane povratne informacije, sastanci timova, ili timske radionice;
2. kada se završi ocjenjivanje svake zemlje, viši koordinator obavi horizontalnu unakrsnu provjeru svih nalaza da bi se obezbijedila njihova regionalna uporedivost i usklađenost pristupa ocjenjivanju, kao i da bi se pripremila analiza za eksterni pregled.

Prvi dio eksternog pregleda je proces provjere činjenica vladinih institucija zaduženih za datu oblast koja se ocjenjuje. Do ove tačke procesa analize, svi pomenuti koraci ponavljaju se za svaki pojedinačni indikator koji se mjeri.

Nakon izrade nacrta regionalnog izvještaja, izabrani članovi Savjetodavnog vijeća WeBER-a obavili su stručnu analizu poglavљa koja se tiču njihove oblasti uže struke. Izrada nacionalnih izvještaja prošla je kroz standardne procedure kontrole kvaliteta u svakoj od WeBER-ovih partnerskih organizacija.

#### ▪ Vremenski okvir za izvještavanje PAR Monitora

6 / Strategija Savjeta za regionalnu saradnju za Jugoistočnu Evropu 2020: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>.

7 / Sajt projekta WeBER: <http://www.par-monitor.org>. Metodologiji i tabelama pojedinačnih indikatora može se pristupiti u okviru menija PAR Monitor (Monitor RJU).

Aktivnost praćenja sprovedena je između septembra 2017. godine i septembra 2018. Nalazi se pretežno odnose na 2017. godinu i prvu polovinu 2018, osim analize vladinih izvještaja, gdje je uključena i 2016. kao posljedna godina usled vladinih ciklusa izvještavanja. U okviru indikatora koji prate redovnost izvještavanja, u obzir su uzete najmanje dvije godine prije godine praćenja.

Važno je naglasiti da se za izvjesne indikatore (a naročito one mjerene u posljednjem kvartalu 2017. godine) stanje na terenu mijenjalo do trenutka pisanja izvještaja. Novi momenti do kojih je došlo nakon praćenja tih indikatora nisu se mogli uvrstiti, budući da bi to zahtijevalo ponavljanje cijele aktivnosti praćenja po datom indikatoru za sve zemlje. Prema tome, mjere pojedinačnih indikatora ukazuju na tačne periode mjerjenja, uporedivo su u cijelom regionu, što omogućava jasno utvrđivanje referentnih vremenskih okvira za sve nalaze u izvještaju. Tamo gdje se stanje mijenjalo, promjene će se odraziti na ocjene u narednom WeBER-ovom dvogodišnjem ciklusu praćenja i PAR Monitoru za 2019/2020.

#### ▪ Ograničenja u opsegu i pristupu

Kao što je slučaj sa svakim istraživanjem, PAR Monitor ima i svoja ograničenja. Glavno ograničenje potiče od činjenice da – iz gore navedenih razloga – ne obuhvata cijeli okvir principa, nego samo one u kojima su interesovanje i dodata vrijednost civilnog društva najveći u pretpri stupnom periodu. Štaviše, odabrani principi nisu uvijek obuhvaćeni sa svim svojim aspektima, nego prije sa određenim aspektima koje su autori označili kao najbitnije sa stanovišta monitoringa civilnog društva. U svim takvim slučajevima, taj konkretan WeBER-ov pristup opisan je u Metodologiji i tabelama pojedinačnih indikatora.

Uz to, ograničenja koja se odnose na vremenske rokove uticala su na tok mjerjenja. Kao što je pomenuto, rad na monitoringu otpočeo je u poslednjem tromjesečju 2017. godine, pa se nastavio u 2018. što se odrazilo na period mjerjenja određenih indikatora, kao i na rezultate. Takođe, rad na monitoringu obavljen je tokom perioda od 9-10 meseci uslijed ograničenih kadrovskih kapaciteta u odnosu na obim posla koji je obuhvaćen (23 složena indikatora), zbog čega je bilo nemoguće mjeriti sve indikatore u kratkom vremenskom roku.

Štaviše, uslijed ograničenih kadrovskih kapaciteta i preuzetog posla sa 23 složena indikatora – od kojih neki sadrže preko 15 elemenata (pod-indikatora) – nekoliko prvobitno planiranih indikatora je uzajamnim dogovorom izostavljeno iz prvog ciklusa monitoringa. Ti indikatori se odnose na javne nabavke, kao i na mehanizme odgovornosti radi zaštite javnih interesa i prava na dobru upravu. WeBER-ov tim je odlučio da pruži prednost kvalitetu rada u odnosu na maksimalan obuhvat obrađenih pitanja. Tim će nastojati da uključi te indikatore u narednom ciklusu praćenja.

Na kraju, nekim od principa se pristupilo sa stanovišta koje je u znatnom mjeri zasnovano na percepciji. To je uglavnom slučaj tamo gdje SIGMA prati određeni princip veoma temeljno, tako da je ocijenjeno da je najkorisniji način da se dopuni njen pristup praćenje percepcija određenih grupa ključnih aktera (javni službenici, OCD, itd.). To je namjerno postalo dio WeBER-ovog stanovišta i te indikatore treba posmatrati kao komplementarne procenama koje je SIGMA obavljala za iste principe.

### Sastav Nacionalnog izvještaja PAR Monitora

Izvještaj je podijeljen na šest poglavlja, pridržavajući se glavnih oblasti RJU: 1) strateški okvir za reformu javne uprave, 2) izrada i koordinacija politika, 3) javna služba u upravljanje kadrovima, 4) odgovornost, 5) pružanje usluga, i 6) upravljanje javnim finansijama. Svako poglavje slijedi identičnu strukturu.

U uvodu svakog poglavlja čitalac se ukratko upozna sa WeBER-ovim indikatorima koji se koriste u posmatranoj oblasti i njihovim vrijednostima za Crnu Goru, na skali od 0 do 5. Odmah zatim, dat je kratak opis aktuelne situacije u Crnoj Gori da bi se analiza posmatrane oblasti stavila u kontekst, nakon čega slijedi fokus WeBER-ovog monitoringa, uz detaljniji opis metodoloških koraka i ilustraciju strukture svakog principa i indikatora, uključujući i metode prikupljanja podataka i analize.

Ključni odjeljak svakog poglavlja je predstavljanje rezultata WeBER-ovog praćenja, koji proističu iz temeljnog i metodološki opsežnog istraživanja sprovedenog u Crnoj Gori. U cijelom odjeljku izvještaj obuhvata uokvirene djelove sa nalazima partnera kao dodatnu vrijednost i komplementaran element izvještaja. Rezime rezultata svake od oblasti je dat u svakom poglavlju i predstavlja ključne, koncizne nalaze i trendove na jednoj stranici teksta.

Na kraju, na osnovu detaljne razrade nalaza za Crnu Goru, nacionalni izvještaj o PAR Monitoru sadrži i preporuke nadležnim institucijama.

---

# **Poglavlje 1:**

# **STRATEŠKI**

# **OKVIR REFORME**

# **JAVNE UPRAVE**

---

## WeBER indikatori za praćenje oblasti strateškog okvira za RJU i vrijednosti za Crnu Goru

SFPAR\_P1\_I1: Korišćenje participatornih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata RJU



SFPAR\_P2&P4\_I1: Učešće civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU



### Ključni nalazi: Strateški okvir za RJU

Strateški okvir Reforme javne uprave je jedina oblast WeBER praćenja u kojoj Crna Gora bilježi bolje rezultate od ostalih zemalja regionala. To je uglavnom zbog toga što su predstavnici organizacija civilnog društva uključeni u centralno tijelo za nadzor sprovođenja Strategije, Savjet za reformu javne uprave, a dijelom i zbog održavanja javnih rasprava u pripremi ključnih strateških dokumenata vezanih za RJU.

Nivo i intenzitet konsultacija sa organizacijama civilnog društva u pripremi raznih strateških akata vezanih za RJU (Strategija RJU, Program reforme upravljanja javnim finansijama i Strategija razvoja informacionog društva) su varirali – fokus je uglavnom bio na Strategiji RJU, a najmanje na Programu reforme upravljanja javnim finansijama. Pored stepena aktivnosti organa, razlog ove razlike je i u nivou interesovanja među OCD za pojedine dokumente. Konsultacije zainteresovane javnosti održavne su za Strategiju RJU i za Strategiju razvoja informacionog društva 2016-2020, ali ne i za Program reforme upravljanja javnim finansijama. Dodatne javne rasprave (nakon završetka formalnog procesa) održane su samo za Strategiju RJU. U procesu izrade ključnih dokumenata RJU, komentari i sugestije organizacija civilnog društva uglavnom su razmatrani, ali su rijetko bili suštinski prihvaćeni, dok su izvještaji sa javnih rasprava bili nedovoljno detaljni, nejasni i neargumentovani u pogledu razloga zašto određeni prijedlozi nisu bili prihvaćeni.

Kada je riječ o nadzoru sprovođenja Strategije RJU i učešću OCD, administrativno tijelo za koordinaciju RJU ne uključuje predstavnike OCD, za razliku od Savjeta za RJU. Formalni uslovi za rad Savjeta su napredniji u odnosu na slična tijela u regionu. Međutim, uloga i uticaj Savjeta na ključne procese RJU, kao i njegov suštinski doprinos dokumentima o kojima raspravlja ocjenjuje se kao zanemarljiv.

### Stanje u oblasti strateškog okvira za RJU

Strategija RJU za period 2016-2020 je temelj strateškog okvira RJU u Crnoj Gori. Njen sastavni dio, premda razvijen i usvojen kao posebni strateški dokument prije usvajanja Strategija RJU, je Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. Detaljnije mјere u oblasti reforme e-uprave date su u Strategiji za razvoj informacionog društva 2016-2020. Ova tri dokumenta pokrivaju svih šest oblasti SIGMA-inih Načela javne uprave<sup>8</sup> i izabrani su kao najrelevantniji za WeBER izvještaj.

Pored toga što je 2016. godina bila godina kada je počela primjena najvećeg broja strateških dokumenata u oblasti RJU, ona je takođe važna zbog organizacionih promjena u strukturama koje predvode napore u oblasti

8 / OECD (2017), The Principles of Public Administration (Načela javne uprave), OECD Publishing, Paris, [http://www.sigmapublications/Principles-of-Public-Administration\\_Edition-2017\\_ENG.pdf](http://www.sigmapublications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf)

RJU. Poslije parlamentarnih izbora 2016. godine, novoustanovljena vlada je uvela Ministarstvo javne uprave.<sup>9</sup> Ono je preuzeo neke od nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, uglavnom one vezane za RJU i registraciju nevladinih organizacija. Ono je takođe preuzeo gotovo sve nadležnosti Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije,<sup>10</sup> koje je prestalo da postoji, kao i određene nadležnosti vezane za saradnju sa NVO od Generalnog sekretarijata. To je uticali da početak sprovođenja strateških akata iz oblasti bude obilježen organizacionim podešavanjem i uspostavljanjem internih struktura unutar Ministarstva javne uprave.

Strategija RJU za period 2016-2020 usvojena je u julu 2016. godine<sup>11</sup> zajedno sa Akcionim planom, poslije procesa javnih rasprava, radne grupe, rada sa SIGMA-om i analize ostvarenja prethodne Strategije RJU koja je počela 2014. godine. Strategija se podudara sa strukturom SIGMA-inih Načela javne uprave, pokrivajući svih šest poglavlja, pozivajući se na Program reforme upravljanja javnim finansijama i Poglavlja 4.5 o Upravljanju javnim finansijama, navodeći da su ciljevi u toj oblasti definisani u tom dokumentu, ne ponavljajući ih. Pored toga, ona takođe pokriva određena pitanja vezana za nivo lokalne administracije. Do sada je Ministarstvo javne uprave pripremilo dva izvještaja o realizaciji Akcionog plana Strategije RJU, za 2016.<sup>12</sup> i 2018.<sup>13</sup>

Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 razvijen je paralelno sa Strategijom RJU, usvojen je u decembru 2015. godine<sup>14</sup>, a izmijenjen i dopunjeno 2017.<sup>15</sup> i 2018.<sup>16</sup> Izradila ga je radna grupa sastavljena od predstavnika Ministarstva finansija i organa u sastavu (Poreske uprave i Direkcije za javne nabavke), uz konsultacije sa Državnom revizorskom institucijom. Organizacije civilnog društva nisu bile pozvane da uzmu učešća u radu radne grupe, nije bilo konsultacija zainteresovane javnosti u ranoj fazi, a održana je jedino formalna javna rasprava, na kojoj je doprinos dala samo jedna NVO. Njegova treća revizija, iz 2018. godine, bila je popraćena procesom javne rasprave.<sup>17</sup> Do sada su izrađena dva izvještaja o realizaciji Programa, za 2016.<sup>18</sup> i 2017.<sup>19</sup>

9 / Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i radu javne uprave, usvojena od strane Vlade 25/11/2016

10 / Određene nadležnosti Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije prenesene su Ministarstvu ekonomije.

11 / Usvojena Strategija i zaključci Vlade sa sjednice održane 28. jula 2016, dostupni su na: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade/167](http://www.gov.me/sjednice_vlade/167) (pod tačkom 5)

12 / Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije RJU 2016/2017, dostupan na: <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=287934&rType=2&file=Izvještaj%20o%20implementaciji%20Akcionog%20plana%20za%20sprovođenje%20Strategije%20reforme%20javne%20uprave.pdf>

13 / Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije RJU za 2017. godinu, dostupan na: <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=309010&rType=2&file=Izvještaj%20o%20implementaciji%20Akcionog%20plana%20za%20sprovođenje%20Strategije%20reforme%20javne%20uprave%202016-2020%20za%202017.g..pdf>

14 / Usvojena verzija Programa reforme upravljanja javnim finansijama i zaključci Vlade, na sjednici Vlade Crne Gore održane 03. decembra 2018, dostupno na: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade/138](http://www.gov.me/sjednice_vlade/138) (14. tačka dnevnog reda).

15 / Program je bio izmijenjen i dopunjeno kako bi uključio oblasti državne pomoći, carinu i reviziju fondova EU, novu verziju je usvojila Vlada na sjednici održanoj 30. juna 2017, dostupno na: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/32](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/32), (9. tačka dnevnog reda).

16 / Dodatne izmjene i dopune Programa usvojene su na sjednici Vlade Crne Gore održane 28. juna 2018, dostupno na: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/83](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/83) (13. tačka dnevnog reda).

17 / Desetodnevni proces javne rasprave održan u junu 2018. u vezi revizije Programa, bez naznake o ciljevima revizije ili bilo kakvih dodatnih informacija. Nakon konsultacija, nije objavljen nikakav izvještaj. Poziv za raspravu je dostupan na: [http://www.mif.gov.me/rubrike/javne\\_rasprave/185628/Javna-rasprava-povodom.html](http://www.mif.gov.me/rubrike/javne_rasprave/185628/Javna-rasprava-povodom.html)

18 / Izvještaj o realizaciji Programa u 2016. g. dostupan je na: [http://www.mf.gov.me/rubrike/Unapredjenje\\_poslovnog\\_ambijenta/PFM\\_strategija/173745/Izvještaj-o-implementaciji-Programa-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-2016-2020-u-2016-godini.html](http://www.mf.gov.me/rubrike/Unapredjenje_poslovnog_ambijenta/PFM_strategija/173745/Izvještaj-o-implementaciji-Programa-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-2016-2020-u-2016-godini.html)

19 / Izvještaj o realizaciji Programa u 2017. g. dostupan je na: [http://www.gsv.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=304246&rType=2&file=9\\_65\\_01\\_03\\_2018.pdf](http://www.gsv.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=304246&rType=2&file=9_65_01_03_2018.pdf)

Strategija za razvoj informacionog društva 2016-2020 usvojena je u julu 2016<sup>20</sup>. Većina mjera sadržanih u ovoj strategiji se fokusira na informacionu i komunikacionu tehnologiju u ključnim razvojnim oblastima, a uključena je u ovaj izvještaj zbog poglavlja o elektronskoj upravi (u smislu elektronskih usluga i razvoja portala elektronske uprave), o otvorenim podacima, kao i zbog posebnih poglavlja o uslugama: e-Zdravlje, e-Obrazovanje, e-Inkluzija, koji se bave načinom na koji bi javne usluge trebalo reformisati uz upotrebu ICT u cilju unapređenja njihovog korišćenja i veće usmjerenoosti ka građanima.

TABELA 1 DOSTUPNOST IZVJEŠTAJA O MONITORINGU

	<b>Strategija RJU za 2016-2020</b>	<b>Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020</b>	<b>Strategija za razvoj informacionog društva 2016-2020</b>
2016	DA	DA	NE
2017	DA	DA	NE

## Što prati WeBER i na koji način?

Monitoring Strateškog okvira RJU baziran je na tri načela SIGMA-e u ovoj oblasti, a fokusira se na postojanje djelotvorne agende za reformu javne uprave, realizaciju i monitoring RJU, ali i na postojanje struktura za upravljanje i koordinaciju RJU na političkom i administrativnom nivou.

**Načelo 1:** Vlada je izradila i usvojila djelotvornu agendu za reformu javne uprave koja je usmjerena na ključne izazove;

**Načelo 2:** Reforma javne uprave se realizuje na svrshodan način; ciljane vrijednosti reforme su postavljeni i redovno se prate;

**Načelo 4:** Reforma javne uprave ima robusne i funkcionalne strukture za upravljanje i koordinaciju, kako na političkom, tako i na administrativnom nivou, za upravljanje procesom projektovanja i realizacije reformer.

Odabrana načela se u potpunosti ocjenjuju iz ugla kvaliteta uključenosti civilnog društva i javnosti u procesima izrade strateških dokumenata RJU, i učešća u strukturama za monitoring i koordinaciju koje treba da osiguraju njihovu svrshodnu realizaciju. Fokus na uključenost i učešće ima za cilj određivanje stepena do kojeg se uzimaju u obzir potrebe i stavovi zainteresovanih strana prilikom razvoja i realizacije reformske agende.

U tu svrhu, formirana su dva WeBER indikatora. Prvi se fokusira na postojanje i kvalitet procesa konsultacija u izradi ključnih strateških dokumenata RJU. Uzorak od najviše šest ključnih strateških dokumenata RJU određuje se za svaku upravu na Zapadnom Balkanu ponaosob, na bazi postojećeg strateškog okvira. Najobuhvatniji dokumenti RJU (Strategija RJU ili slično), kao i dokumenti reforme UJF biraju se kao obavezne jedinice uzorka, dok izbor drugih strateških dokumenata koji se odnose na preostale oblasti, zavisi od postojećeg strateškog okvira. Praćenje se vrši kombinovanjem izvora podataka kako bi se obezbijedila pouzdanost rezultata, uključujući kvalitativnu analizu strateških dokumenata, njihovih akcionih planova, zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili dobijeni od nadležnih institucija. Štaviše, analiza dokumenata se potkrepljuje rezultatima polustrukturiranih intervjuja

20 / Strategija i zaključci usvojeni na sjednici Vlade Crne Gore održane 21. jula 2016, dostupno na: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade/166](http://www.gov.me/sjednice_vlade/166) (5. tačka dnevnog reda).

sa predstavnicima institucija nadležnih za RJU, kao i rezultatima fokus grupe sa predstavnicima civilnog društva koji su učestvovali u procesu konsultacija.

Za Crnu Goru, dakle, analiza pod ovim indikatorom je uključila:

- Strategiju reforme javne uprave,
- Program reforme upravljanja javnim finansijama,
- Strategiju razvoja informacionog društva.

Praćenje učešća civilnog društva u sprovođenju RJU (tj. u strukturama za praćenje i koordinaciju) za jedinicu analize uzima samo najobuhvatniji strateški dokument RJU koji se sprovodi. Namjera ovakvog pristupa je da utvrdi da li postoje naporci za unapređenje i optimizaciju struktura za praćenje i koordinaciju cjelokupne agende RJU. Kada je u pitanju drugi indikator, izvršen je pregled i kvalitativna ocjena zvaničnih dokumenata koji se odnose na organizaciju i funkcionisanje ovih struktura, a drugi izvori podataka korišćeni su da potkrijepe nalaze.

## Rezultati WeBER praćenja

**Načelo 1:** Vlada je izradila i usvojila djelotvornu agendu za reformu javne uprave koja se bavi ključnim izazovima

### WEBER INDIKATOR SFPAR\_P1\_I1: UPOTREBA PARTICIPATORNIH PRISTUPA U RAZVOJU KLJUČNIH STRATEŠKIH DOKUMENATA RJU

Elementi indikatora	Rezultati
Konsultacije sa civilnim društvom se vode prilikom razvoja dokumenata	2/4
Konsultacije sa civilnim društvom se vode u ranoj fazi razvoja dokumenata	2/4
Pozivi civilnom društvu za učešće u konsultacijama su otvoreni	4/4
Odgovorni vladini organi su proaktivni u osiguranju uključenja široke lepeze eksternih aktera u ovaj proces	0/2
Civilnom društvu se pružaju kompletne informacije za pripremu konsultacija	4/4
Komentari i inputi dobiveni tokom procesa konsultacija se razmatraju od strane odgovornih vladinih organa	4/4
Odgovorni vladini organi javno pružaju povratne informacije o postupanju u odnosu na primljene komentare	0/2
Odgovorni vladini organi stupaju u otvoreni dijalog sa civilnim društvom o spornim pitanjima	0/2
Konsultacije prilikom razvoja strateških dokumenata RJU su otvorene za javnost	4/4
Ukupni rezultat	20/30
Vrijednost Indikatora (skala 0 – 5) <sup>21</sup>	3

Za sve ključne strateške dokumente RJU organizovane su formalne javne rasprave. Javne rasprave u ranoj fazi (konsultacije zainteresovane javnosti) održane su za Strategiju RJU i za Strategiju razvoja informacionog društva 2016-2020, ali ne i za Program reforme upravljanja javnim finansijama. Dodatne javne rasprave (nakon završetka formalnog procesa konsultacija) održane su samo za Strategiju RJU.

TABELA 2 PREGLED ANGAŽOVANJA JAVNOSTI U RAZVOJU KLJUČNIH DOKUMENATA RJU

	Javne rasprave u ranoj fazi?	NVO u Radnoj grupi?	Formalne javne rasprave?	Dodatne javne rasprave?
Strategija reforme javne uprave	DA	DA	DA	DA
Program reforme upravljanja javnim finansijama	NE	NE	DA	NE
Strategija za razvoj informacionog društva	DA	DA	DA	NE

21 / Konverzija poena: 0-5 poena = 0; 6-10 poena = 1; 11-15 poena = 2; 16-20 poena = 3; 21-25 poena = 4; 26-30 poena = 5.

Rane konsultacije za Strategiju RJU trajale su 20 dana.<sup>22</sup> Poziv NVO-ima da uzmu učešće oglašavan je preko najviše korišćenog NVO foruma.<sup>23</sup> U tom trenutku nikakav dokument nije bio dijeljen javnosti, iako je Ministarstvo unutrašnjih poslova već bilo izradilo nacrt prioriteta za novu strategiju. Organizovan je sastanak kako bi se predstavili prioriteti i kako bi se do bile sugestije javnosti.<sup>24</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova je takođe organizovalo i javnu raspravu koja je trajala dva mjeseca,<sup>25</sup> uključujući i centralnu javnu raspravu.<sup>26</sup>

Na bazi dokumenata dobijenih od Ministarstva finansija i istraživanja, nije pronađen dokaz da je tokom razvoja Programa reforme upravljanja javnim finansijama bilo konsultovanja zainteresovane javnosti, osim procesa javne rasprave.<sup>27</sup> To je, sa druge strane, bila najkraća javna rasprava za ključne dokumente RJU, trajala je samo 15 dana, iako je zakonski rok nalagao obavezni period od 40 dana.<sup>28</sup> To je takođe bila jedina javna rasprava o nekom dokumentu RJU koja nije imala centralni javni događaj.

Konsultacije zainteresovane javnosti su održane za Strategiju razvoja informacionog društva 2016-2020 i trajale su 15 dana, kraće od propisanog zakonskog roka od 20 dana za ovu vrstu konsultacija.<sup>29</sup> Izvještaj o tim konsultacijama je bio pripremljen i objavljen, pokazujući da je u procesu učestvovalo jedno privredno društvo i jedna organizacija.<sup>30</sup> Takođe je organizovana i javna rasprava<sup>31</sup> u trajanju od 40 dana, uz organizaciju centralnog javnog događaja.<sup>32</sup>

#### ▪ Otvaranje ka javnosti – Otvorenost i proaktivnost

Kada je riječ o otvorenosti poziva za učešće javnosti u procesu konsultacija u vezi sa ključnim dokumentima RJU, po pravilu su svi pozivi bili objavljeni na stranicama nadležnih ministarstava,<sup>33</sup> kao i na portalu eUprave, u segmentu rezervisanom za javne rasprave.<sup>34</sup> Osim toga, ministarstva takođe koriste NVO forum koji održava Centar za razvoj nevladinih organizacija<sup>35</sup> kako bi raširili glas među zajednicom nevladinih organizacija. Nijedno

22 / Poziv dostupan na: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/149933/Javni-poziv-nevladinim-organizacijama-za-ucesce-u-konsultovanju-u-vezi-sa-pripremom-Strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020-go.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/149933/Javni-poziv-nevladinim-organizacijama-za-ucesce-u-konsultovanju-u-vezi-sa-pripremom-Strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020-go.html)

23 / Forum koji održava Centar za razvoj NVO-a: [https://groups.google.com/forum/#searchin/crnvo/reforme\\$20javne\\$20uprave\\$sort:date/crnvo/t4urlTyBmIQ/yJNR466QCQAJ](https://groups.google.com/forum/#searchin/crnvo/reforme$20javne$20uprave$sort:date/crnvo/t4urlTyBmIQ/yJNR466QCQAJ)

24 / Zvanični izvještaj sa tog događaja je dostupan na: <http://www.mup.gov.me/vijesti/151095/Nova-Strategija-reforme-javne-uprave-za-unaprijedenje-stanja-u-črniogorskem-javnom-sektoru.html>

25 / Najava konsultacija dostupna je na: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/151530/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-Strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020-godine.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/151530/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-Strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020-godine.html)

26 / Sastanak je bio održan u Podgorici, 21/09/2015 - [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/153292/Izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/153292/Izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020.html)

27 / Najava konsultacija za Program reforme upravljanja javnim finansijama dostupna je na: [http://www.mif.gov.me/rubrike/javne\\_rasprave/153878/Javna-rasprava-povodom-Programa-reformi-upravljanja-javnih-finansijsa.html](http://www.mif.gov.me/rubrike/javne_rasprave/153878/Javna-rasprava-povodom-Programa-reformi-upravljanja-javnih-finansijsa.html)

28 / Član 7 Uredbe o načinu i postupku vođenja javnih rasprava u prirpemi zakona (Službeni list Crne Gore 2/12).

29 / Član 7 Uredbe o načinu i postupku vođenja javnih rasprava u prirpemi zakona (Službeni list Crne Gore 2/12).

30 / Izvještaj o ranim konsultacijama je dostupan na: <http://www.mid.gov.me/vijesti/158726/Izvjestaj-o-konsultacijama-zainteresevane-javnosti-povodom-izrade-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-do-2020-godine.html>

31 / Najava javne rasprave je dostupna na: [http://www.mid.gov.me/rubrike/Javna\\_rasprava/161707/Javna-rasprava-o-Nacrtu-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-Crne-Gore-do-2020-godine.html](http://www.mid.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/161707/Javna-rasprava-o-Nacrtu-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-Crne-Gore-do-2020-godine.html)

32 / Događaj je održan u Podgorici 17/06/2016: [http://www.mid.gov.me/rubrike/Javna\\_rasprava/162191/Odrzana-Centralna-javna-rasprava-o-Nacrtu-strategije-razvoja-informacionog-drustva-Crne-Gore-do-2020.html](http://www.mid.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/162191/Odrzana-Centralna-javna-rasprava-o-Nacrtu-strategije-razvoja-informacionog-drustva-Crne-Gore-do-2020.html)

33 / Primjer za Strategiju RJU: Javni poziv za početak procesa javne rasprave, dostupan na: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/149935/javni-poziv-zainteresovanoj-javnosti.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/149935/javni-poziv-zainteresovanoj-javnosti.html)

34 / Segment portala elektronske uprave za javne rasprave: <http://www.euprava.me/eparticipacija/lista-javnih-rasprava>

35 / Javni forum Google grupe, dostupan na: <https://groups.google.com/forum/#!forum/crnvo>

ministarstvo nije koristilo naloge na društvenim mrežama ili druga sredstva za povećanje vidljivosti tih poziva i za unapređenje učešća javnosti u procesu konsultacija. Pored toga, ne postoje on-line formulari za prijavljivanje za učešće ili za davanje doprinosa. Segment eUprave rezervisan za javne rasprave nema nikakvih interaktivnih komponenti, već samo duplira statički sadržaj koji je već objavilo ministarstvo koje predlaže dati dokument, bez mogućnosti da se direktno aplicira za učešće u javnoj raspravi ili za davanje sugestija i komentara koristeći portal.

Može se reći da je javnost dobila kompletne informacije za pripremu za javne rasprave o ključnim strateškim dokumentima RJU, uz važan izuzetak da nikakav nacrt dokumenta nije bio dijeljen u ranoj fazi javne rasprave (konsultacijama zainteresovane javnosti). Treba napomenuti da podzakonski akt koji uređuje ranu fazu javne rasprave u vrijeme pripreme ova tri dokumenta nije predvidio dijeljenje bilo kakvog nacrt dokumenta u ranim fazama rasprava.<sup>36</sup> Dakle, ministarstva nisu imala zakonsku obavezu da obezbijede nacrt dokumetna u ovoj fazi konsultacija.

Premda su poslovna udruženja, sindikati, organizacije koje se bave rodnom ravnopravnošću i licima sa invaliditetom učestvovala u konsultacijama tokom razvoja dokumenata RJU,<sup>37</sup> to nije bila posljedica proaktivnog pristupa institucija. Pravni akti koji su uređivali učešće javnosti u pripremi zakona i strateških dokumenata,<sup>38</sup> u vrijeme razvoja ključnih dokumenata RJU nisu predviđali mogućnost proaktivnog pristupa državnih organa prema određenim grupama ili udruženjima građana ni na kojoj osnovi.

#### ▪ Povratne informacije – nepotpune i nejasne

U procesu razvoja ključnih dokumenata RJU, uzeti su u obzir uglavnom komentari i sugestije koje su došle od organizacija civilnog društva, ali su rijetko bili prihvaćeni na suštinski način. Način na koji institucije reaguju na sugestije dobijene tokom procesa javne rasprave definisan je veoma široko, ostavljajući prostor za slobodno tumačenje i nepotpuno izvještavanje.<sup>39</sup> Izvještaji o ranim konsultacijama se rijetko izrađuju, a čak i ako se izrađuju, ne sadrže bilo kakve informacije o tretmanu primljenih sugestija. Izvještaji o procesima formalnih javnih rasprava uglavnom nisu sveobuhvatni i ne daju povratne informacije o svakom primljenom komentaru ili sugestiji, a objašnjenja za odbacivanje određenih sugestija su često nejasna ili neargumentovana. Zapisnici ili druga dokumentacija koja bi bacila svjetlo na način rada u radnim grupama za razvoj dokumenata RJU se ne objavljuju.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je objavilo izvještaj poslije procesa formalne javne rasprave o Strategiji

---

36 / Član 7 Uredbe o načinu i postupku vođenja javnih rasprava u pripremi zakona (Službeni list Crne Gore 2/12) propisuje da javni poziv za rane konsultacije obuhvata samo: 1) naslov dokumenta (zakona) o kojem se vodi rasprava, 2) rok za podnošenje komentara, 3) lice zaduženo za koordinaciju konsultacija, 4) metod za slanje komentara. Ovo se nije unaprijedilo propisom koji je usvojen 2018. godine.

37 / Unija poslodavaca Crne Gore je uzela učešća u zvaničnom porcesu javne rasprave o Strategiji RJU: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/153292/Izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/153292/Izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020.html)  
Udruženje slijepih, Udruženje mladih sa hendiķepom, Savez udruženja paraplegičara, Privredna komora uzeli su učešće u centralnoj javnoj raspravi o Strategiji za razvoj informacionog društva: [http://www.mid.gov.me/rubrike/Javna\\_rasprava/163225/Izvjestaj-sa-javne-rasprave-o-Nacrtu-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-Crne-Gore-do-2020-godine.html](http://www.mid.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/163225/Izvjestaj-sa-javne-rasprave-o-Nacrtu-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-Crne-Gore-do-2020-godine.html)

38 / To su bili: Uredba o načinu i postupku saradnje između organa javne uprave i nevladinih organizacija (Službeni list Crne Gore 7/12), i Uredba o načinu i postupku vođenja javnih rasprava u pripremi zakona (Službeni list Crne Gore 2/12)

39 / Novi propis, Uredba o izboru predstavnika NVO sektora u radna tijela državne uprave i vođenje javnih rasprava za pripremu zakona i strategija (Službeni list Crne Gore, 041/18), propisuje strukturu na detaljniji način, iako institucije još uvek nisu obavezne da odgovore na svaki komentar: zvanični obrazac (aneks 5) Uredbe za izvještaje o javnim raspravama ima jedno polje u koje institucija treba samo da sumira komentare koji su primljeni, kao i odgovore na njih, bez obzira na broj podnesenih komentara. Uredba i aneksi se mogu pregledati na ovoj adresi: <http://www.mrt.gov.me/pretraga/189093/Uredba-o-izboru-predstavnika-nevladinih-organizacija-u-radna-tijela-organa-drzavne-uprave-i-sprovodenju-javne-rasprave-u-priprem.html>

RJU u kojem se navodi da su neki komentari prihvaćeni, dok drugi nisu uzeti u obzir.<sup>40</sup> Izvještaj ne sadrži segment o ranim konsultacijama koje su sprovedene, što je bila zakonska obaveza<sup>41</sup>. U njemu se navodi ko je podnio komentare, dok isti nisu objavljeni integralno, a povratne informacije su date bez jasne naznake o tome na čije komentare se oni odnose. Ministarstvo je takođe napravilo izbor komentara koje je željelo da razmotri i objavi, birajući da se ne bavi svima u potpunosti.<sup>42</sup> Ovom pristupu nedostaje transparentnost i sveobuhvatnost, budući da nisu bili obrađeni svi komentari; komentari su ponekad bili grupisani na način koji nisu predvidjeli oni koji su ih poslali, i bili anonimizirani u procesu davanja povratnih informacija.

Formirana je radna grupa za izradu Strategije RJU, u kojoj je jedan predstavnik nevladinih organizacija bio punopravan član.<sup>43</sup> Nema javno dostupnih zvaničnih zapisnika ili druge dostupne dokumentacije o radu ove radne grupe. Intervju sa članom radne grupe iz nevladinog sektora potvrđuje nalaz da radna grupa nije razmatrala sve prijedloge koji su bili podneseni ili o kojima se raspravljalo tokom rasprava, te da su određeni tehnički prijedlozi prihvaćeni, dok su ostali, suštinski, bili odbačeni. Bilo je značajnih problema sa načinom rada radne grupe, gdje su službenici Ministarstva unutrašnjih poslova predstavljali razne verzije dokumenta kao konačne, o čijim promjenama se nije moglo raspravljati čak ni u ranoj fazi aktivnosti radne grupe, požurujući na taj način proces i onemogućavajući bilo kakve suštinske promjene. Uz to, vođene su paralelne konsultacije sa Evropskom komisijom, a o ishodima istih nisu obavještavani svi članove radne grupe.

Tokom procesa javne rasprave o Programu reforme upravljanja javnim finansijama, samo jedna organizacija je podnijela komentare. Odgovor Ministarstva nije objavljen online, već je poslat direktno samoj organizaciji.<sup>44</sup> Dokument pokazuje da je Ministarstvo finansija djelimično ili u potpunosti usvojilo neke od sugestija.

Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije je objavilo izvještaj o (ranoj fazi) procesa javne rasprave o Strategiji za razvoj informacionog društva, ali on ne pokazuje da li je uzet u obzir bilo koji doprinos, već samo nudi integralne verzije datih komentara i sugestija, bez komentara Ministarstva ili bilo kakve povratne informacije.<sup>45</sup> Za izradu Strategije za razvoj informacionog društva 2016-2020 bila je oformljena radna grupa. Ona je uključivala jednog predstavnika NVO sektora,<sup>46</sup> što pokazuje da je bilo prostora za komentare nevladinih organizacija i da se o njima diskutovalo. Fokus grupe je potvrdila postojanje otvorenog i participatornog pristupa Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije u vrijeme razvoja Strategije, iako nema objavljenih zapisnika ili zvaničnih dokumenata o radu ove radne grupe. Ministarstvo je takođe pripremilo detaljan izvještaj o

---

40 / Izvještaj Ministarstva je dostupan na ovoj adresi: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/153292/Izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/153292/Izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-strategije-reforme-javne-uprave-2016-2020.html)

41 / Član 12 Uredbe o načinu i postupku vođenja javnih rasprava u pripremi zakona (Službeni list Crne Gore 2/12)

42 / Npr. od 15 stranica komentara koje je podnio Institut alternativa, Ministarstvo je odlučilo da odgovori samo na određeni izbor komentara: <http://media.institut-alternativa.org/2015/10/Komentar-na-nacrt-PAR-strategije.pdf>

43 / Lista kandidata koji su konkursali za članstvo u Radnoj grupi za Strategiju RJU: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/150566/Lista-kandidata-nevladinih-organizacija-koji-su-predlozeni-za-clana-radne-grupe-za-izradu-Strategije-reforme-javne-uprave-2016-2.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/150566/Lista-kandidata-nevladinih-organizacija-koji-su-predlozeni-za-clana-radne-grupe-za-izradu-Strategije-reforme-javne-uprave-2016-2.html)

44 / Izvještaj se može pregledati na ovoj adresi (link je dala NVO koja je učestvovala u konsultacijama): <https://www.dropbox.com/s/9fwlv6o3b93q94/Odgovor%20Institut%20alternativa%20na%20PFM%20program.pdf?dl=0>

45 / Izvještaj je dostupan na adresi: <http://www.mid.gov.me/vijesti/158726/Izvjestaj-o-konsultacijama-zainteresevane-javnosti-povodom-izrade-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-do-2020-godine.html>

46 / Odluka Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije o izboru predstavnika NVO sektora za radnu grupu: <http://www.mid.gov.me/vijesti/158258/Odluka-o-izboru-kandidata-nevladinih-organizacija-za-clana-radne-grupe-za-izradu-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-do-202.html>

formalnom procesu javne rasprave, na 80 stranica.<sup>47</sup> Isti sadrži i integralne komentare date od strane učesnika tokom centralnog događaja javne rasprave i integralne verzije primljenih komentara. Premda detaljna i sveobuhvatna, ova struktura i formatiranje daleko su od jasnih i preciznih. Ministarstvo je dalo svoje vlastite komentare/povratne informacije o tome kako su ti inputi bili uzeti u razmatranje, da li su bili usvojeni ili ne, sa obrazloženjem ako nisu bili usvojeni. Ti odgovori nisu u svim situacijama bili očigledni i nisu dati za svaki pojedinačni komentar.

#### ▪ Dodatne konsultacije – Forma bez suštine

Kada je riječ o dodatnim konsultacijama, neka forma ovih konsultacija je bila primijenjena samo za Strategiju RJU.<sup>48</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova je organizovalo dodatne konsultacije za nacrt Strategije RJU, koje su trajale 15 dana, nakon što se završio proces formalne javne rasprave. Dodatne konsultacije nisu imale konkretnu temu, nije bilo posebnog fokusa na određena pitanja o kojim je Ministarstvo željelo da ima više mišljenja, komentara ili sugestija - one su bile ponavljanje procesa formalne javne rasprave samo u kraćem vremenskom roku.<sup>49</sup> Zaključak sa intervjua je da su ove konsultacije organizovane zbog značajnog obim komentara koji su bili upućeni tokom procesa formalne javne rasprave i kritičkog stava prema postojećem nacrtu Strategije od strane Evropske komisije i SIGMA-e.

Poređenje verzija Strategije RJU prije i poslije konsultacija otkrivaju da je ova aktivnost imala mali ili nikakav uticaj na krajnji sadržaj Strategije, niti je ikada objavljen izvještaj o ovim konsultacijama. Javni događaj<sup>50</sup> koji je održan u okviru tih konsultacija bio je gotovo u potpunosti posvećen govorima predstavnika institucija.

#### ▪ Otvorenost za javnost

Podzakonska akta koja uređuju učešće javnosti u donošenju javne politike, koriste termin „zainteresovana javnost“ da bi označila kome se upućuju pozivi za učešće u procesu javne rasprave. Samo se proces nominacije eksternih članova radnih grupa oslanja na brojčanu podršku od nevladinih organizacija, ali njihovi kandidati ne moraju biti članovi NVO-a, oni mogu biti građani koji imaju podršku NVO sektora. To je bilo tako i u vrijeme razvoja ključnih strateških dokumenata RJU, kao i sada kada je promijenjen pravni okvir koji definiše učešće javnosti u donošenju odluka.<sup>51</sup>

### Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator SFPAR\_P1\_I1: Korišćenje participatornih pristupa u razvoju ključnih strateških dokumenata RJU

---

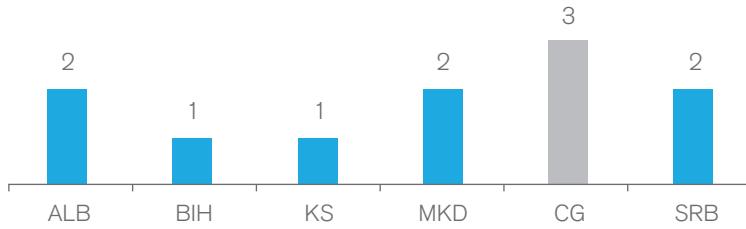
47 / Izvještaj o javnim raspravama je dostupan na adresi: [http://www.mid.gov.me/rubrike/Javna\\_rasprava/163225/Izvjestaj-sa-javne-rasprave-o-Nacrtu-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-Crne-Gore-do-2020-godine.html](http://www.mid.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/163225/Izvjestaj-sa-javne-rasprave-o-Nacrtu-Strategije-razvoja-informacionog-drustva-Crne-Gore-do-2020-godine.html)

48 / Ministarstvo unutrašnjih poslova je organizovalo dodatne konsultacije, koje su trajale 15 dana, nakon okončanja procesa formalne javne rasprave, kako bi dobilo dodatne poglede i komentare na nacrt Strategije RJU: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/155277/Javni-poziv.html](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/155277/Javni-poziv.html)

49 / Proces formalne javne rasprave je trajao gotovo 2 mjeseca, dok su ove dodatne konsultacije trajale 15 dana.

50 / Zvanični izvještaj sa konsultacija dostupan je na: <http://www.gov.me/naslovna/vijesti-iz-ministarstava/156205/Odrzan-okrugli-sto-o-Nacrtu-strategije-reforme-javne-uprave-za-naredni-petogodisnji-period.html>

51 / Dva ključna Vladina propisa koja su obuhvatila proces javne rasprave i učešće javnosti u procesu donošenja odluka su pripremljena ova tri dokumenta (tokom 2015. i 2016.) su Uredba o načinu i postupku saradnje između organa javne uprave i nevladinih organizacija (Službeni List Crne Gore 7/12), i Uredba o načinu i postupku vođenja javnih rasprava u pripremi zakona (Službeni List Crne Gore 2/12). U međuvremenu (2018. godine) usvojeni su novi propisi, koji su zamijenili prethodna dva dokumenta (Uredba o izboru predstavnika NVO sektora u radna tijela javne uprave i vođenje javnih rasprava za pripremu zakona i strategija (Službeni List Crne Gore, 041/18).



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje Zapadnog Balkana  
dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

**Načelo 2:** Reforma javne uprave se realizuje svrshishodno; Ciljane vrijednosti reforme su postavljene i redovno se prate;

**Načelo 4:** Reforma javne uprave ima robusne i funkcionalne strukture za upravljanje i koordinaciju, kako na političkom, tako i na administrativnom nivou za upravljanje projektovanjem reforme i procesom realizacije

**WEBER INDIKATOR SFPAR\_P2&4\_I1:****UČEŠĆE CIVILNOG DRUŠTVA U STRUKTURAMA ZA PRAĆENJE I KOORDINACIJU RJU<sup>52</sup>**

Elementi indikatora	Rezultati
Administrativne strukture za koordinaciju i praćenje RJU predviđaju uključivanje organizacija civilnog društva	0/2
Strukture na političkom nivou za koordinaciju RJU predviđaju uključivanje organizacija civilnog društva	2/2
Format za uključenje organizacija civilnog društva u administrativne strukture ka koordinaciju i praćenje RJU	0/4
Format za uključenje organizacija civilnog društva u političke strukture za koordinaciju i praćenje RJU	4/4
Uključenje organizacija civilnog društva se postiže na bazi otvorenog kompetitivnog procesa	2/4
Sastanci struktura za koordinaciju i praćenje RJU održavaju se redovno uz uključenje organizacija civilnog društva	2/4
Format sastanaka dozvoljava diskusije, doprinos i povratne informacije od organizacija civilnog društva	2/4
Organizacije civilnog društva se konsultuju po pitanju konkretnih mjera za finansiranje RJU	1/2
Ukupan rezultat	13/26
Vrijednost Indikatora (skala 0 – 5) <sup>52</sup>	2

Međuvladini operativni tim, oformljen u januaru 2018. godine, služi kao administrativna struktura<sup>53</sup> za koordinaciju RJU. Sastoje se od 16 članova, od kojih nijedan ne dolazi iz civilnog društva. Zajednica opština ima jednog predstavnika, iako formalno NVO, osnovana je na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi i de facto je međuopštinsko predstavničko tijelo, koje formalno zastupa interese opština, uz učešće predsjednika opština u Upravnom odboru.

Kada je riječ o Programu reforme upravljanja javnim finansijama, uspostavljena je administrativna struktura za koordinaciju i praćenje od njegovih službenika Ministarstva finansijskih organa u sastavu, kao i Državne revizorske institucije i Skupštine Crne Gore (predstavnik skupštinskog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet). Ovo tijelo priprema kvartalne i godišnje izvještaje o sprovođenju Programa. Godišnje izvještaje usvaja Vlada, ali se o njima se prethodno raspravlja na Savjetu za reformu javne uprave.<sup>54</sup>

Kada je riječ o koordinaciji i praćenju na političkom nivou, Savjet za reformu javne uprave (Savjet RJU) uspostavljen je za tu svrhu 2016. godine. On ima devet članova – potpredsjednik Vlade i tri ministra, rukovodioci Generalnog sekretarijata Vlade, Uprave za kadrove i Zajednice opština, kao i dva predstavnika NVO sektora, koji učestvuju kao punopravni članovi.

52 / Konverzija poena: 0-5 poena = 0; 6-9 poena = 1; 10-13 poena = 2; 14-17 poena = 3; 18-21 poena = 4; 22-26 poena = 5.

53 / Weber-ova metodologija za praćenje RJU definiše ove administrativne strukture kao „one strukture za praćenje i koordinaciju (radne grupe i druga tijela) koje se sastoje od državnih službenika iz raznih upravnih organa uključenih u realizaciju RJU.“

54 / Izvještaj o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama za 2017. godinu bio je jedina tačka dnevnog reda petog zasjedanja Savjeta RJU, zvanično saopštenje za štampu dostupno na: <http://www.srju.gov.me/vijesti/182191/Odrzana-peta-sjednica-Savjeta-za-reformu-javne-uprave.html>

Inicijalno, Vladina odluka o strukturi Savjeta RJJU slijedila je formulaciju iz Strategije RJJU, koja kaže da predstavnici nevladinih organizacija mogu učestvovati u radu Savjeta ne kao članovi, već „na poziv“.<sup>55</sup> Međutim, tokom uspostavljanja Savjeta, Ministarstvo javne uprave je objavilo otvoreni poziv<sup>56</sup> nevladnim organizacijama da se prijave za punopravno članstvo u Savjetu, za koje su predložena dva kandidata uz podršku ostalih organizacija.<sup>57</sup> Ova promjena se dogodila kao rezultat napora zagovaranja od strane NVO-a i podrške Delegacije EU takvom sastavu Savjeta. Ministarstvo je najprije usvojilo odluku za imenovanje samo jednog predstavnika nevladinih organizacija, slijedeći logiku korišćenja broja podrške kao jedini kriterijum za izbor.<sup>58</sup> Nakon javnog protesta drugog kandidata<sup>59</sup>, Vlada je usvojila odluku o formiranju Savjeta RJJU sa oba predstavnika NVO-a koji su podnijeli zahtjev.<sup>60</sup>

Kada je riječ o konsultovanju organizacija civilnog društva o konkretnim mjerama za finansiranje RJJU, članovi Savjeta RJJU iz NVO sektora imaju priliku da razgovaraju o tim pitanjima na ravnopravnim osnovama sa drugim članovima Savjeta. Pregled dostupne dokumentacije sa sjednica Savjeta potvrđuje da su te teme zaista bila na dnevnom redu. Na petoj sjednici Savjeta RJJU, kada se raspravljalo o izvještaju o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama, pitanja finasiranja projekata EU za oblasti upravljanja javnim finansijama su bila na dnevnom redu.<sup>61</sup> Na četvrtoj sjednici Savjeta RJJU, raspravljalo se o Akcionom planu za Strategiju RJJU, koji je uključio procjenu troškova za sprovođenje aktivnosti za period od tri godine.

Primjer dobre prakse je činjenica da Savjet RJJU ima svoju vlastitu internet stranicu, <http://www.srju.gov.me>. Ona sadrži saopštenja za štampu sa sjednica, zaključke i drugu dokumentaciju koja je bila na dnevnom redu Savjeta, kao što je sprovođenje izvještaja i planova, bez zvaničnih zapisnika sa sjednica.

U prvoj godini od svog uspostavljanja, Savjet RJJU se sastao sedam puta,<sup>62</sup> i tako nadmašio set kriterijuma redovnosti sastajanja tijela za nadzor RJJU („najmanje polugodišnje“). Predstavnici nevladinih organizacija u Savjetu, kao punopravni članovi, pozvani su da učestvuju na svakoj sjednici. Pored toga, jedna nevladina organizacija može predložiti da je predstavlja drugi član, ako ocijeni da on/ona ima više iskustva za tačke dnevnog reda.

U pogledu rada Savjeta, nema ograničenja za diskusiju i članovi NVO nisu uskraćeni u pogledu prava da kažu svoje mišljenje ili učestvuju u debati. Pored toga,

---

55 / Inicijalna struktura Savjeta RJJU bila je sasvim drugačija, kao što se može vidjeti u odluci Vlade: Odluka o formiranju Savjeta: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=253385&rType=2> stranica 101 Strategije RJJU opisuje ovakvu strukturu budućeg Savjeta RJJU: <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=268697&rType=2>

56 / Javni poziv, zasnovan na proceduri utvrđenoj u Vladinoj Uredbi o načinu i postupku saradnje Vlade i nevladinog sektora, dostupan na: <http://www.mju.gov.me/vijesti/171470/Javni-poziv-nevladnim-organizacijama-za-predlaganje-kandidata-kinje-za-clana-Savjeta-za-reformu-javne-uprave.html>

57 / Lista predstavnika NVO sektora koji su aplicirali za članstvo u Savjetu RJJU: <http://www.mju.gov.me/vijesti/171971/Lista-kandidata-kinja-za-clana-icu-Savjeta-za-reformu-javne-uprave.html>

58 / Odluka Ministarstva: <http://www.mju.gov.me/vijesti/172553/Odluka-o-izboru-kandidata-kinje-za-clana-Savjeta-za-reformu-javne-uprave.html>

59 / Više informacija o protestu u vezi odluke Ministarstva dostupno je na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ia-ministarka-pribilovic-se-pridruzi-la-progonu-nepodobnih-nvo-940128>

60 / Odluka o imenovanju članova Savjeta RJJU (sa dva člana iz nevladinog sektora), 30. jun 2017. godine, usvojena od strane Vlade, dostupna je na: <http://www.srju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=288877&rType=2&file=Rjesenje%20o%20imenovanju%20clanova%20SRJJU.pdf>

61 / Informacija o petoj sjednici Savjeta RJJU dostupna je na ovoj adresi: <http://www.srju.gov.me/vijesti/182191/Odrzana-peta-sjednica-Savjeta-za-reformu-javne-uprave.html>

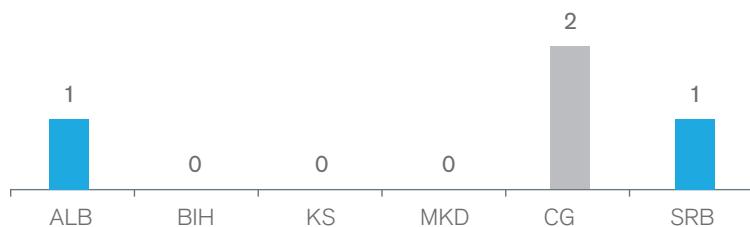
62 / Kratka saopštenja za štampu sa naznakama tema i diskusija sa svake sjednice, dostupno na: [http://www.srju.gov.me/sjednice\\_savjeta](http://www.srju.gov.me/sjednice_savjeta)

nevladine organizacije mogu podnijeti svoje vlastite prijedloge za dnevni red ili davati prijedloge za sazivanje novih sjednica. Na primjer, na šestoj sjednici Savjeta, usvojeni su zaključci predloženi od strane člana nevladine organizacije i predloženi Vladu, koja ih je uvrstila u svoje vlastite zaključke.<sup>63</sup>

Članovi iz NVO sektora kritikuju način na koji Savjet radi u smislu transparentnosti, budući da zvanična dokumentacija koja se objavljuje ne izvještava o detaljima diskusija i da li su pojedini članovi Savjeta bili u manjini prilikom glasanja ili ulagali prigovor na zaključke.

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator SFPAR\_P2&P4\_I1: Učešće civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

## Preporuke za oblast strateškog upravljanja reformom javne uprave

- Javne rasprave i konsultacije zainteresovane javnosti u pripremi ključnih strateških dokumenata u oblasti reforme javne uprave i njihovih redovnih ili ad hoc izmjena treba da budu primjeri najboljih praksi kako organizovati sveobuhvatno, inkluzivno i otvoreno učešće javnosti u procesu izrade javnih politika.
- Neophodno je osigurati transparentnost rada Savjeta za reformu javne uprave omogućavanjem medijskog praćenja sjednica.
- Savjet za reformu javne uprave bi trebalo da otvorи svoje sjednice za predstavnike civilnog društva, mimo punopravnih članova Savjeta iz redova NVO, pozivanjem predstavnika drugih organizacija i udruženja koji mogu imati korisne informacije i istraživanja da predstave svoja viđenja tema koje su na dnevnom redu Savjeta.
- Savjet za reformu javne uprave na svom dnevnom redu mora imati pravne akte (i njihove izmjene) koji se bave ključnim segmentima reforme javne uprave (Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o državnoj upravi, itd.) kako bi ih razmotrio i osigurao da su u skladu sa ciljevima reforme javne uprave.

63 / Zabilješka sa rasprave tokom šeste sjednice: [http://www.srju.gov.me/sjednice\\_savjeta/182964/U-fokusu-Savjeta-za-reformu-javne-uprave-transparentnost-i-bolja-koordinacija-reformskih-aktivnosti.html](http://www.srju.gov.me/sjednice_savjeta/182964/U-fokusu-Savjeta-za-reformu-javne-uprave-transparentnost-i-bolja-koordinacija-reformskih-aktivnosti.html), zaključci Vlade su dostupni na: <http://www.srju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=310276&rType=2&file=Zaključci%20%20Vlade%20-%20Savjet%206.sjednica.pdf>

- Savjet za reformu javne uprave treba da razmatra nezavisne izvještaje nevladinih i međunarodnih organizacija koje se bave temama iz nadležnosti Savjeta.
- Savjet za reformu javne uprave bi trebalo da izbjegava praksu usvajanja tehničkih zaključaka o dokumentima koji su na njegovom dnevnom redu, koji su u nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade, već da koristi zaključke da pruži smislen doprinos reformi javne uprave i činjenično zasnovane smjernice Vladu u ovoj oblasti.
- Savjet za reformu javne uprave treba da precizira svoj Poslovnik o radu u pogledu glasanja o zaključcima, tako da ono bude javno, a da izvještaj uključuje i manjinska mišljenja i primjedbe iznijete od strane članova Savjeta. Takođe, Savjet bi trebalo da precizno definiše stav o glasanju o dokumentima na dnevnom redu, na način da razjasni da li je uloga Savjeta da se formalno usvaja ova dokumenta ili ne.

---

# **Poglavlje 2:**

## **RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITKA**

## WeBER indikatori koji su upotrijebljeni za razvoj i koordinaciju javnih politika i vrijednosti za Crnu Goru

P5 I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade



P5 I2: Stavovi civilnog društva o radu Vlade i ostvarenju njenih planiranih ciljeva



P6 I1: Transparentnost donošenja odluka od strane Vlade



P10 I1: Korišćenje činjenično utemeljenih nalaza koje su proizvele think tank organizacije, nezavisni instituti i druge OCD u izradi politika



P11 I1: Stavovi civilnog društva o inkluzivnosti i otvorenosti donošenja javnih politika



P12 I1: Stavovi civilnog društva o raspoloživosti i pristupačnosti propisa



## Ključni rezultati: Razvoj i koordinacija javnih politika

Vlada redovno objavljuje informacije o svojim aktivnostima, iako nema praksu izvještavanja o aktivnostima radnih tijela Vlade. Kvartalni izvještaji o radu Vlade daju samo suvoparni pregled normativne aktivnosti, u potpunosti liшен bilo kakvih kvalitativnih ocjena ili informacija o učinku rada Vlade. Samo 7,5% organizacija civilnog društva u Crnoj Gori smatra da postoji direktna veza između Plana rade Vlade i stvarnih dešavanja u konkretnim oblastima javnih politika, što je najniži procenat u regionu. Tek polovina izvještaja o sprovođenju centralnih planskih dokumenata je javno dostupna.

Objavljivanje materijala sa sjednica Vlade je problematično u pogledu postupanja sa povjerljivim materijalima koji su na dnevnom redu, o kojima javnost ne zna ni da su bili raspravljeni na sjednicama. U slučajevima kada se na sjednici raspravlja o nekom materijalu koji je označen nekim stepenom tajnosti, ne samo da taj materijal neće biti objavljen na portalu sjednica Vlade, već se neće pominjati ni u dnevnom redu sjednice.

Organizacije civilnog društva u Crnoj Gori imaju dosljedno najkritičniji stav u regionu o načinu na koji su uspostavljeni i kako se sprovode postupci javnih rasprava. Prema mišljenju organizacija civilnog društva, pravni okvir javnih rasprava u Crnoj Gori ne obezbjeđuje uslove za djelotvorno uključivanje javnosti u procese donošenja odluka, a i sa ovako definisanim procedurama postoje značajni problemi u sprovođenju. Veoma mali broj organizacija (4,6%) u Crnoj Gori izvještava da nadležna

ministarstva prihvataju njihove prijedloge, dok njih 67,5% izjavljuje da rijetko ili nikada ne dobijaju povratne informacije o komentarima koje su podnijele tokom javne rasprave. U regionu, upravo organizacije iz Crne Gore tvrde da dobijaju najmanje povratnih informacija o njihovim prijedlozima tokom rada u radnim grupama.

Kada je riječ o pristupačnosti propisa, ključni problem je komercijalizacija prečišćenih verzija zakonskih tekstova od strane Službenog lista, koji naplaćuje pristup čak i drugim državnim institucijama. Procedure i nadležnosti za pripremu prečišćenih verzija zakonskih akata nisu regulisani.

## Stanje u oblasti izrade i koordinacije javnih politika

Građani Crne Gore rijetko učestvuju u javnim raspravama - istraživanje javnog mnjenja pokazuje da je manje od 1% građana uzelo učešća u javnim raspravama tokom 2017. godine.<sup>64</sup> Važni zakoni se i dalje usvajaju bez održavanja javnih rasprava, kao što su Zakon o kontroli državne pomoći, Zakon o zaštiti konkurenčije ili Zakon o državnoj upravi koji sam definiše izuzetke od sprovođenja javne rasprave. Čak i kada se javna rasprava sprovede, prijedlozi zakona nisu praćeni nacrtom povezanih podzakonskih akata, kojima je često ostavljeno da definiju suštinska rješenja u oblastima u kojima sami zakoni daju jedino okvirne odredbe.

Objavljivanje RIA obrazaca postala je obaveza tek sredinom 2018. godine. RIA obrasci kojima je ostvaren pristup zahtjevom za slobodan pristup informacijama pripremljeni su na vrlo formalan način, bez napora da se suštinski obrade oblasti koje su predmet prijedloga zakona, bez ključnih razloga i podataka koji su pozadina predloženih opcija, bez korišćenja izvora mimo EU *acquis-a*. Alternativne opcije se ne razmatraju, a troškovi sprovođenja i finansijski uticaj propisa se objašnjavaju formalistički. Kontrola kvaliteta RIA obrazaca ne funkcioniše, niti je uspostavljen sveobuhvatan program obuka o ovoj oblasti.<sup>65</sup>

Ključne funkcije koordinacije javnih politika su formalno uspostavljene, ali SIGMA ocjenjuje da njihovo sprovođenje nije podržano smjernicama, detaljnijim pravnim aktima u oblasti planiranja javnih politika i izrade strateških akata. U praksi je ograničena institucionalizovana koordinacija među ključnim organima što smanjuje efektivnost planiranja javnih politika. Ono se mahom sprovodi na godišnjem nivou, bez sveobuhvatnog srednjoročnog okvira za planiranje i sa vrlo ograničenom ulogom Generalnog sekretarijata i Ministarstva finansija u nadzoru nad sadržajem prijedloga praktičnih politika. SIGMA navodi da srednjoročni fiskalni plan nije povezan sa planovima javnih politika, a da strategije sadrže vrlo ograničene podatke o troškovima sprovođenja. Izvještavanje o sprovođenju planskih dokumenata se fokusira na formalne indikatore koji ne govore ništa o stvarnim učincima. Sistem za međuresorske konsultacije na administrativnom nivou nije uspostavljen, a cijeli proces koordinacije se zasniva isključivo na radnim tijelima Vlade, o čijem radu se ne izvještava, a osnovni dokumenti se proglašavaju tajnim.

64 / Izvještaj instituta alternativa "Ka boljoj upravi u Crnoj Gori: Dobar napredak ili skromna priprema?", jun 2018, dostupan na: <https://institut-alternativa.org/ka-boljoj-upravi-u-crnoj-gori-dobar-napredak-ili-skromna-priprema/>

65 / Monitoring izvještaj za Crnu Goru, SIGMA, 2017, str. 45

## Što WeBER prati i kako?

U oblasti razvoja politike i koordinacije, WeBER-ov monitoring se vrši u odnosu na pet načela SIGMA-e:

**Načelo 5:** Redovni monitoring učinka Vlade omogućava nadzor javnosti i pruža podršku Vladi u ostvarivanju njenih ciljeva;

**Načelo 6:** Odluke Vlade se pripremaju na transparentan način, a zasnovane su na profesionalnom sudu administracije; osigurana je usklađenost odluka sa propisima;

**Načelo 10:** Proces donošenja javne politike i izrade propisa je baziran na dokazima, a procjena uticaja se dosljedno koristi u svim ministarstvima;

**Načelo 11:** Politike i propisi se kreiraju na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i omogućava ko-ordinaciju raznih perspektiva unutar Vlade;

**Načelo 12:** Propisi su konzistentni po strukturi, stilu i jeziku; zahtjevi za izradu propisa se primjenjuju dosljedno u svim ministarstvima; propisi su dostupni javnosti.

Za analizu u ovoj oblasti koristi se šest WeBER indikatora. Prvim se mjeri koliko su za javnost otvorene i dostupne informacije o učinku Vlade, kroz analizu najsveobuhvatnijih internet stranica preko kojih Vlada informiše o svojim aktivnostima i objavljuje svoje izvještaje. Pisane informacije koje objavljuje Vlada odnose se na saopštenja za javnost i objavljivanje godišnjih (ili polugodišnjih) izveštaja na internetu. Mjerenje obuhvata period od dva godišnja izvještajna ciklusa, osim saopštenja za javnost koja se ocjenjuju na period od jedne godine (zbog učestalosti njihovog objavljivanja). Drugi aspekti analize informacija o učinku Vlade uključuju njihovu razumljivost za javnost, korišćenje kvantitativnih i kvalitativnih informacija, postojanje ocjene/opisa konkretnih rezultata, dostupnost podataka u otvorenom formatu, kao i dostupnost izvještaja o ključnim planskim dokumentima na nivou cijele Vlade.

Drugi indikator mjeri na koji način civilno društvo doživjava planiranje, praćenje i izvještavanje Vlade o svom radu i ciljevima koje je obećala javnosti. Da bi se istražila percepcija, sprovedeno je ispitivanje organizacija civilnog društva na Zapadnom Balkanu korišćenjem onlajn platforme za anketiranje u periodu od druge polovine aprila do početka juna 2018. godine.<sup>66</sup> Jedinstveni upitnik sa 33 pitanja korišćen je u cijelom regionu, čime je obezbijeđen ujednačen pristup u sprovođenju istraživanja. Upitnik je razglašen na lokalnim jezicima preko postojećih mreža i platformi organizacija civilnog društva sa velikim bazama kontakata, ali i kroz centralizovane kontakt-tačke kao što su kancelarije Vlade zadužene za saradnju sa civilnim društvom. Kako bi se osiguralo da istraživanje bude usmjereni na što je moguće više organizacija različitih u pogledu njihovog načina rada, geografske raspodjele i oblasti djelovanja, pa samim tim i da bi se doprinijelo reprezentativnosti u najvećoj mjeri, učinjeni su dodatni napor u cilju povećanja ukupnog broja odgovora. Dodatno, fokus grupe sa predstavnicima OCD organizovana je u cilju dopune rezultata istraživanja kvalitativnim informacijama.

Treći indikator mjeri transparentnost procesa donošenja odluka od strane Vlade, kombinujući podatke iz ispitivanja percepcije civilnog društva sa analizom relevantnih internet stranica Vlade. Pored objavljivanja informacija o odlukama Vlade, analiza internet stranica uzima u obzir i potpunost informacija, njihovu razumljivost za građane, blagovremenost i dosljednost u objavljivanju. Praćenje je sprovedeno za svaku sednicu Vlade održanu

66 / Anketa OCD-a je sprovedena preko anonymnih, online upitnika. U Crnoj Gori, ova anketa je sprovedena od 23. aprila do 28. maja 2018. godine

tokom posljednja tri mjeseca 2017. godine, uz izuzetak da je aspekt blagovremenog objavljivanja informacija mjerjen tokom poslednjih mjesec i po dana iste godine.

Četvrti indikator mjeri da li državne institucije pozivaju civilno društvo da pripremi činjenično utemeljene analize, kao i da li se činjenice i dokazi proizvedeni u civilnom društvu razmatraju i koriste u procesu kreiranja politika. Kao i u prethodnom slučaju, mjerjenje kombinuje stručnu analizu zvaničnih podataka i dokumenata i ispitivanje percepcije civilnog društva. Analiza zvaničnih dokumenata odnosi se na učestalost referenci ka činjenično utemeljenim nalazima OCD u dokumentima javnih politika uključujući programska, planska i strateška dokumentima, ex-ante i ex-post analize i druga dokumenta, na uzorku od 3 oblasti politike.<sup>67</sup>

Konačno, peti indikator fokusira se na kvalitet učešća javnosti u kreiranju politika kroz javne rasprave i u potpunosti se zasniva na ispitivanju stavova OCD. Isto važi i za šesti indikator koji se fokusira na dostupnost i raspoloživost propisa i dokumenata koji služe za njihovo tumačenje, izuzev podindikatora koji se odnosi na postojanje zvanične, onlajn dostupne baze podataka zakonskih tekstova.

## Rezultati WeBER praćenja

**Načelo 5:** Redovni monitoring učinka Vlade omogućava nadzor javnosti i pruža podršku Vladi u ostvarivanju njenih ciljeva

### WEBER INDIKATOR PDC\_P5\_I1: JAVNA DOSTUPNOST INFORMACIJA O UČINKU VLADE

Elementi indikatora	Rezultati
Vlada redovno objavljuje pisane informacije o svojim aktivnostima	2/4
Informacije koje Vlada izdaje o svojim aktivnostima napisane su na razumljivi način	0/2
Informacije koje izdaje Vlada su dovoljno detaljne, a uključuju i kvantitativne i kvalitativne podatke, informacije i ocjene	2/4
Informacije koje izdaje Vlada uključuju ocjene o postizanju konkretnih rezultata	0/4
Informacije koje izdaje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima dostupne su u formatu otvorenih podataka	0/2
Informacije koje izdaje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima sadrže rodno razdvojene podatke	0/2
Udio izvještaja o Vladinim strategijama i planovima koji su dostupni online	1/2
Ukupno	5/20
Vrijednost indikatora (skala 0-5)	1

Prvi indikator u ovom poglavlu mjeri stepen otvorenosti i dostupnosti javnosti informacija o učinku Vlade. Za sve elemente unutar ovog indikatora urađena je ekspertska analiza relevantnih internet stranica institucija i objavljenih izvještaja. Internet stranice za analizu uključuju: stranicu Vlade i Generalni sekretarijat Vlade.

67 / Oblasti javne politike u kojima aktivno radi značajan broj organizacija civilnog društva i izrađuje izvještaje o istraživanjima i monitoringu. Za Crnu Goru, tri odabrane oblasti su zaštita životne sredine, borba protiv diskriminacije i borba protiv korupcije.

## ▪ Svakodnevno izvještavanje o radu Vlade

Način na koji Vlada objavljuje pisane informacije o svojim aktivnostima je uglavnom dobro ocijenjen. Vlada redovno objavljuje saopštenja za štampu – na dnevnoj osnovi, često i više puta dnevno. Ministarstva objavljuju saopštenja za štampu o svojim aktivnostima, dok portal Vlade uključuje aktivnosti Predsjednika Vlade i potpredsjednika, kao i izbor vijesti iz ostalih ministarstava i institucija. Poslije svake Vladine sedmične sjednice, objavljuje se saopštenje za štampu ili više članaka (u zavisnosti od dnevnog reda). Informacije o aktivnostima Predsjednika Vlade i potpredsjednika objavljuju se na dnevnoj osnovi. Nema, međutim, prakse objavljivanja informacija o sjednicama ili o ukupnim aktivnostima četiri radna tijela Vlade<sup>68</sup>, o čijem radu je javnost potpuno neobaviještena.<sup>69</sup>

Saopštenja za štampu se razlikuju po jeziku i stilu – često izvještavaju o usvajanju određenih dokumenata ili o zakonskim obavezama, te stoga imaju tehnički i formalistički sadržaj, sa povremenim informacijama o zvaničnim posjetama ili reakcijama na navode koji su neposredniji i neformalniji. Generalno govoreći, ovaj pregled je pokazao da su saopštenja za štampu razumljiva, iako se ne mogu primijetiti nikakvi posebni napor da ona budu više pristupačna građanima.

## ▪ Izvještavanje o Godišnjem planu rada Vlade

Prema Poslovniku rada Vlade, Generalni sekretarijat priprema kvartalne izvještaje o realizaciji Godišnjeg plana rada Vlade<sup>70</sup>. Izvještaji se pripremaju i objavljaju na kvartalnom nivou, a četvrti i završni kvartalni izvještaj takođe sadrži pregled cijele godine. Ova ocjena uzima u obzir izvještaje za 2016. i 2017. godinu. Četvrti i završni kvartalni izvještaj za 2016. godinu nije bio pripremljen. Predstavnici Generalnog sekretarijata su objasnili da izvještaj nije pripremljen zbog parlamentarnih izbora održanih u oktobru 2016., nakon kojih je došlo do formiranja nove vlade, kao i zbog perioda prelazne vlade<sup>71</sup> koji je prethodio ovim događajima. Na internet stranicu Vlade prilično je teško pronaći postojeće kvartalne izvještaje o sprovođenju Plana plana. Nema posebnog segmenta ili banera posvećenog izvještajima na internet stranicama Vlade ili Generalnog sekretarijata. Pored opšteg pretraživanja Interneta koristeći njihov tačan naziv, oni se mogu naći samo pretraživanjem dnevnih redova sa sjednica Vlade, ili pretraživanjem segmenta „Izvještaji“ na internet stranici Generalnog sekretarijata, gdje se nalaze svi ostali izvještaji koje Vlada usvoji ili verifikuje.

## ▪ Usredsređenost godišnjih izvještaja na građane

Kvartalni izvještaji se pišu birokratskim i formalističkim stilom. Iako sadrže dio koji na početku sumira statističke podatke, kao i grafički prikaz odnosa realizovanih obaveza, u cjelini, informacije se daju koristeći isključivo tehničko-birokratsku terminologiju. To je takođe posljedica činjenice da su izvještaji kvantitativni – sastoje se od podataka o realizaciji mjera iz Plana rada Vlade sa procentima za svaku instituciju, kao i za Plan u cjelini. Postoje numeričke informacije o tome koliko aktivnosti je planirano da bude realizovano i koliko ih je realizovano,

68 / Postoje četiri radna tijela Vlade: Komisija za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku; Komisija za ekonomsku politiku i finansijski sistem, Komisija za kadrovska i administrativna pitanja; Komisija za dodjelu dijela budžetske rezerve. Njihove nadležnosti su brojne i značajne, a obuhvataju od de facto provjere u postupcima zapošljavanja do diskrecione dodjele sredstava fizičkim i pravnim licima.

69 / Informacije o njihovom radu se ne objavljaju samo proaktivno, one se prijavljuju kao povjerljive u nekim slučajevima. Pogledajte primjer Komisije za dodjelu dijela budžetske rezerve: <https://institut-alternativa.org/tekuca-budzetska-rezerva-60-miliona-van-ociju-javnosti/>

70 / Član 31 Poslovnika Vlade, Službeni list br. 003/12, 031/15, 048/17.

71 / Period sredinom 2016., tokom kojeg su u Vladi imenovani predstavnici opozicionih partija i nezavisni eksperti na pozicijama ministara i širom javnog sektora, kako bi se obezbijedilo zakonito održavanje parlamentarnih izbora.

a koliko nije. Međutim, kvalitativne informacije i ocjene u potpunosti nedostaju.

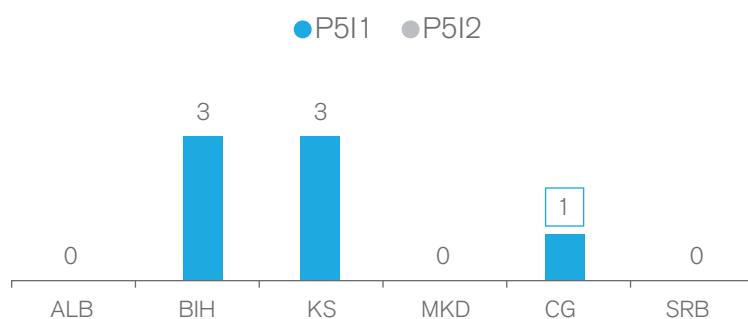
Pored toga, izvještaji ne sadrže informacije o uticaju ili učinku Vlade – one se zaustavljaju na nivou out-puta i samo daju naznaku da li je neka aktivnost sprovedena ili nije (ako se radi o prijedlogu zakona, informaciji ili strategiji, usvojeno ili ne). Ni godišnji planovi niti kvartalni izvještaji ne obuhvataju sva Vladina tijela, koja su ključni nosioci određenih aktivnosti na nivou cijele Vlade. Na primjer, Uprava za kadrove, kao nezavisni organ uprave, treba da sastavlja Kadrovski plan, ali ova obaveza se stalno zaboravlja u godišnjim planovima Vlade.

#### ▪ Izvještavanje o strategijama i planovima cijele Vlade

Kada je riječ o praksi izvještavanja o realizaciji Vladinih strategija i planova, praksa je neujednačena. Uzorak od četiri ključna strateška i planska dokumenta na nivou cijele Vlade<sup>72</sup> obuhvatila su Program ekonomskih reformi (PER), Plan rada Vlade, Program pristupanja Crne Gore EU (PPCG), Pravce razvoja Crne Gore 2015-2018. Tokom perioda monitoringa, samo su PER<sup>73</sup> i PPCG<sup>74</sup> imali redovno izvještavanje o sprovodenju.

### Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator P5 I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade



Izvještaj regionalnog monitoringa RJJ sa rezultatima za sve zemlje Zapadnog

Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

72 / Prema ovom indikatoru, izvještaji o sektorskim strateškim dokumentima i planovima ne podliježu analizi

73 / Izvještaj o realizaciji mjera iz Programa za 2016. g. je sastavni dio PER-a za period 2017 - 2019, i može se naći na stranicama 130-148 tog dokumenta. Napomena: Sažetak ne obuhvata izvještaj o realizaciji koji je uklopljen u segment dokumenta pod naslovom „Sažetak podataka“.

74 / Postoji praksa kvartalnog izvještavanja o ovom dokumentu, <https://www.eu.me/mn/crna-gora-i-eu/dokumenti/category/218-program-pristupanja-crne-gore-evropskoj-uniji>

**WEBER INDIKATOR PDC\_P5\_I2: STAVOVI CIVILNOG DRUŠTVA O RADU VLADE I OSTVARENJU NJENIH PLANIRANIH CILJEVA**

Elementi indikatora	Rezultati
OCD smatraju formalne planske dokumente Vlade relevantnim za aktuelna dešavanja u pojedinim oblastima javne politike	0/2
OCD smatraju da Vlada redovno izvještava javnost o napretku u odnosu na postavljene ciljeve	0/4
OCD smatraju da zvanične strategije određuju djelovanje Vlade ili ministarstava u konkretnim oblastima javne politike	0/2
OCD smatraju da ministarstva redovno objavljaju izvještaje o monitoringu njihovih sektorskih strategija	0/4
OCD smatraju da su prioriteti za pristupanje EU adekvatno integrisani u Vladine planske dokumente	0/2
OCD smatraju da Vladini izvještaji uključuju dovoljno novosti po pitanju napretka u odnosu na postavljene prioritete pristupanja EU	0/2
Ukupno	0/16
Vrijednost indikatora (skala 0-5)	0

*Indikator mjeri do koje mjere civilno društvo kroz svoj rad i iskustvo smatra da Vlada aktivno planira, prati i izvještava o svom radu i kroz te procese ostvaruje ciljeve koje je obećala javnosti. Mjerenje svih elemenata ovog indikatora se zasniva na široko distribuiranoj online anketi organizacija civilnog društva.*

Ukupni rezultati pokazuju da OCD u Crnoj Gori imaju veoma kritičan stav o tome kako se Vladina agenda odražava u stvarnosti i kako se odvija proces izvještavanja o agendi i o pojedinačnim sektorskim strategijama.

Samo 7,5% OCD u Crnoj Gori smatra da postoji direktna veza između Plana rada Vlade i stvarnih dešavanja u konkretnim oblastima javne politike, što je naniži procenat u regionu (u isto vrijeme, polovina ispitanika (50%) smatra da među njima nema nikakve veze). Samo 15% OCD smatraju da strategije određuju djelovanje Vlade ili ministarstava u određenim oblastima, a blizu polovine (47,5%) tvrdi suprotno, što je više od regionalnog prosjeka po ovom pitanju (36,9%).

Upitane da li smatraju da Vlada redovno izvještava javnost o napretku u ostvarivanju ciljeva postavljenih u njenom planu rada, oko jedna petina (22,5%) OCD je saglasna, dok se blizu polovine nije saglasilo sa tim (45%). Još niži procenat OCD (15%) smatra da ministarstva redovno objavljaju izvještaje o monitoringu njihovih sektorskih strategija, dok 60% tvrdi da to nije slučaj – što je rekord u regionu (regionalni prosjek je 43%).

Samo jedna četvrtina OCD (25%) smatra da su prioriteti za pristupanje EU adekvatno integrisani u planske dokumente Vlade, dok ih još manje smatra da Vladini izvještaji donose adekvatne novosti o napretku u odnosu na prioritete za pristupanje EU.

Nijedna OCD nije izabrala da odgovori na bilo koje od šest pitanja u ovom dijelu odgovorom „veoma se slažem“, što je jedinstven slučaj u regionu.



- Uopšte se ne slažem
- Ne slažem se
- Niti se slažem niti ne slažem
- Slažem se
- Sasvim se slažem
- Ne znam

*Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži cijeli broj. Zbog zaokruživanja, možda se neće uvijek činiti da je zbir procenata 100%, N=49*

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator P5 I2: Stavovi civilnog društva o radu Vlade i ostvarenju njenih planiranih ciljeva



*Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)*

**Načelo 6:** Odluke Vlade se pripremaju na transparentan način i zasnovane su profesionalnom sudu administracije; osigurana je usklađenost odluka sa propisima

**WEBER INDIKATOR FOR PDC\_P6\_I1:**  
**TRANSPARENTNOST DONOŠENJA ODLUKA OD STRANE VLADE**

Elementi indikatora	Rezultati
OCD smatraju da je donošenje odluka od strane Vlade generalno govoreći transparentno	0/2
OCD smatraju da su prikladni izuzeci od pravila za objavljivanje Vladinih odluka	0/2
Vlada stavlja na raspolaganje javnosti dokumente sa svojih sjednica	0/4
Vlada saopštava svoje odluke na način koji je prilagođen građanima	2/4
Vlada pravovremeno objavljuje usvojene dokumente	2/4
Ukupno	4/16
Vrijednost indikatora (skala 0-5)	1

Kada je riječ o stepenu transparentnosti procesa donošenja odluka od strane Vlade,<sup>75</sup> rezultati istraživanja stavova i ekspertske analize se ne podudaraju. Dok su organizacije civilnog društva najkritički orijentisane prema tom aspektu rada Vlade u regionu, analiza pokazuje da je Vlada Crne Gore ustanovila pohvalnu praksu objavljivanja materijala sa njenih sjednica.

Stavovi OCD o transparentnosti procesa donošenja odluka od strane Vlade (%)



- Uopšte se ne slažem • Ne slažem se • Niti se slažem niti ne slažem • Slažem se • Sasvim se slažem • Ne znam

*Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži cijeli broj. Zbog zaokruživanja, možda se neće uvijek činiti da je zbir procenata 100%, N=49*

#### ▪ Percepције OCD-a

Samo 7,3% anketiranih OCD-a kažu da je proces donošenja odluke od strane Vlade transparentan, dok preko polovina OCD-a tvrdi suprotno (56%). Slično tome, zanemarljivi procenat OCD-a (2,5%) kažu da su izuzeci od zahtjeva za objavljivanje odluka Vlade opravdani. To čini crnogorske organizacije civilnog društva daleko najskeptičnijim u regionu, kada je riječ o transparentnosti donošenja odluka od strane Vlade.

#### ▪ Objavljivanje materijala sa sjednica Vlade

Vlada je 2012. usvojila Odluku koja uređuje način na koji se objavljuju materijali sa njenih sjednica<sup>76</sup>. U skladu sa Odlukom, postoji poseban segment internet stranice koji je posvećen sjednicama Vlade, vidljiv u glavnoj pretrazi zvaničnog portala.<sup>77</sup> U ovom segmentu, svaka sjednica ima svoj vlastiti

75 / Elementi transparentnosti mjerene ovim indikatorom uključuju: objavljivanje informacija o odlukama vlada, njihovu potpunost, prilagođenost građanima, pravovremenost, i dosljednost. Donošenje odluka označava odluke koje donosi vlada (kao kolektivno tijelo) i usvaja na sjednicama vlade.

76 / Odluka o objavljivanju materijala sa sjednica Vlade Crne Gore, Službeni list, 80/08

77 / Internet stranica sa sjednicama Vlade: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016)

link i web stranicu koja sadrži popis svih tačaka dnevnog reda. Na stranici svake sjednice, objavljuje se naziv tačke dnevnog reda, dokumentu se pristupa preko linka, a povezani zaključci Vlade se objavljuju (ako ih ima, budući da su neki dokumenti samo „verifikovani“, Vlada se samo informiše i ne usvajaju se nikakvi zaključci). Zapisnici sa sjednica Vlade se ne objavljuju kao posebni dokument, budući da ih Odluka ne navodi kao dokumente koje je potrebno objaviti.

#### ▪ Pravovremenost objavljivanja

Materijali sa sjednica Vlade se pravovremeno objavljuju. Odluka o objavljinjanju materijala sa sjednica Vlade propisuje rok od sedam dana za usvajanje zaključaka od strane Vlade za materijale koji treba da budu objavljeni. U praksi, svi materijali se objavljuju na dan sjednice, ili najkasnije narednog dana. Samo za pojedine slučajeve, kada ima značajnih tehničkih ispravki, dokument se objavljuje nakon tog roka. U nekim, rijetkim, slučajevima ako je bilo značajnih promjena u dokumentu kao rezultat diskusije na Vladi, materijal se objavljuje uz kašnjenje, nakon izvršenih izmjena – za što je ponekad potrebno više dana.<sup>78</sup> Vlada povremeno objavljuje nacrt dnevnog reda prije same sjednice, iako se ova praksa često zanemaruje.

#### ▪ Ključni problem – povjerljivi materijali

Važno ograničenje u analizi transparentnosti donošenja odluka od strane Vlade vezano je za povjerljive materijale. U slučajevima kada se na sjednici raspravlja o nekom materijalu koji je označen određenim stepenom tajnosti, taj materijal se ne objavljuje na stranici sa sjednicama Vlade, niti u redigovanom obliku niti se u dnevnom redu pominje da se o tome raspravljalj.<sup>79</sup> Na taj način, dokument ne samo da nije dosutpan, već javnost ne zna da je bio na dnevnom redu vlade. Kako su zakonske odredbe koje uređuju povjerljivost podataka široke, ovi izuzeci za objavljinjanje mogu biti raznovrsni, a variraju od pojedinačnog ugovora, odluke o ekonomskom državljanstvu, ili preusmjeravanju sredstava između budžetskih jedinica.

#### ▪ Komunikacija i prilagođenost građanima

Nakon svake sedmice, objavljuje se saopštenje za štampu koje obuhvata značajnije tačke dnevnog reda,<sup>80</sup> bez detalja pojedinačnih diskusija o pojedinim tačkama dnevnog reda. Odmah poslije sjednice, ministri imaju svoje konferencije za štampu o važnijim materijalima koji su usvojeni (obično, novi prijedlozi zakona ili strateška akta i izvještaji). Saopštenja za štampu se zatim objavljuju na stranici Vlade (sadrže video i audio snimke izjava sa kratkim sažetkom rasprave). Predstavnicima medija je dopušteno da postavljaju pitanja na konferenciju za štampu.

Analiza saopštenja za štampu sa sjednica Vlade pokazuje veoma malo napora da se informacije učine „čitljivijim“ ili prilagođenim građanima – nazivi dokumenata se obično kopiraju, a njihova svrha je objašnjena tehničkim i birokratskim jezikom.

---

78 / Na primjer, Kadrovski plan za 2018. g. je objavljen semicu nakon usvajanja (na 73. sjednici Vlade, održanoj 19. aprila 2018. g.), zbog brojnih zaključaka koje je Vlada predložila, čija realizacija je zahtijevala odlaganje objavljinjanja. Plan i zaključci dostupni na stranici 73. sjednice: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/73](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/73) (pete tačka dnevnog reda)

79 / U septembru 2016, dnevna novina „Dan“ je objavila članak o višemilionskim budžetskim preraspodjelama o kojima se raspravljalj i koje su usvojene na sjednici Vlade, ali su proglašene povjerljivim i, stoga, u potpunosti odsutne iz dnevnog reda te sjednice na stranici Vlade: „Zbog zajmova Željeznici, neće biti sredstava za penzije“, 12/09/2016, dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Vijest%20dana&clanak=564112&datum=2016-09-12>

80 / Primjer takvog saopštenja za štampu: <http://www.gsv.gov.me/vijesti/176976/Saopstenje-sa-43-sjednice-Vlade-Crne-Gore.html>

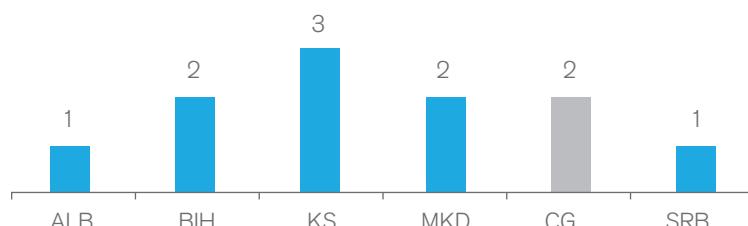
Dostupnost materijala sa sjednice Vlade, u periodu između 1. oktobra – 31. decembra 2017. g.

Sjednica br.	Datum	Dnevni red	Zapisnici	Dokumenti	Saopštenje za štampu
56	28/12/2017	✓	✗	✓	✓
55	21/12/2017	✓	✗	✓	✓
54	14/12/2017	✓	✗	✓	✓
53	07/12/2017	✓	✗	✓	✓
52	30/11/2017	✓	✗	✓	✓
51	23/11/2017	✓	✗	✓	✓
50	16/11/2017	✓	✗	✓	✓
49	13/11/2017	✓	✗	✓	✓
48	10/11/2017	✓	✗	✓	✓
47	02/11/2017	✓	✗	✓	✓
46	26/10/2017	✓	✗	✓	✗
45	19/10/2017	✓	✗	✓	✓
44	12/10/2017	✓	✗	✓	✓
43	05/10/2017	✓	✗	✓	✓

Izvor: <http://www.gov.me/>

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator P6 I1: Transparentnost donošenja odluka od strane Vlade



Izveštaj regionalnog monitoringa RJJU sa rezultatima za sve zemlje Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

**Načelo 10:** Proces donošenja javnih politika i izrade propisa zasnovan je na dokazima, i ocjena uticaja se dosljedno koristi u svim ministarstvima

#### WEBER INDIKATOR PDC\_P10\_I1: KORIŠĆENJE ČINJENIČNO UTEMELJENIH NALAZA KOJE SU PROIZVELE THINK TANK ORGANIZACIJE, NEZAVISNI INSTITUTI I DRUGE OCD U IZRADI POLITIKA

Elementi indikatora	Rezultati
Učestalost referenciranja nalaza baziranih na dokazima proizvedenih od strane OCD u usvojenim dokumentima vladine politike	0/4
Učestalost referenciranja nalaza baziranih na dokazima proizvedenih od stane OCD u dokumentima javne politike i ex ante ocjenama uticaja	0/4
Udio nalaza baziranih na dokazima proizvedenih od strane širokog dijapazona OCD, kao što su ekspertske organizacije, nezavisni zavodi, lokalne organizacije, referencirane u ex post analizama javne politike i ocjenama vladinih institucija	0/2
Relevantna ministarstva ili druge vladine institucije pozivaju ili angažuju široki dijapazon organizacija civilnog društva, kao što su ekspertske organizacije, nezavisni zavodi, lokalne organizacije, za pripremu studija javne politike, dokumenata ili ocjena uticaja za konkretne probleme ili prijedloge javne politike	0/2
Predstavnici relevantnih ministarstava učestvuju u dijalogu javne politike (diskusije, okrugli stolovi, zatvoreni sastanci itd.) koji se tiče konkretnih istraživačkih proizvoda javne politike	1/2
Predstavnici širokog dijapazona OCD, kao što su ekspertske organizacije, nezavisni zavodi, lokalne organizacije pozivaju se da učestvuju u radnim grupama/operativnim timovima za izradu javne politike ili propisa kada imaju konkretnе prijedloge i prepouke bazirane na dokazima	0/4
Relevantna ministarstva generalno daju povratne informacije o prijedlozima i preporukama baziranih na dokazima od strane širokog dijapazona OCD, kao što su ekspertske organizacije, nezavisni zavodi, lokalne organizacije, koji su prihvaćeni ili odbijeni, uz opravdanja za jedno ili drugo	0/2
Ministarstva prihvataju prijedloge politika date od strane OCD u radu radnih grupa za razvoj javnih politika i propisa	0/4
Ukupno	1/24
Vrijednost Indikatora (skala 0-5)	0

Ovaj indikator se fokusira na stepen do kojeg vladine institucije pozivaju organizacije civilnog društva da pripremaju dokumente javne politike zasnovane na činjeničnim nalazima, te stepen do kojeg se dokazi koji su u njima prikazani (priključeni podaci i istraživanja) konsultuju i koriste u procesu razvoja javnih politika. Mjerenje je kombinovalo ekspertsku analizu zvaničnih dokumenata i istraživanje stavova OCD.

#### ▪ Korišćenje rada OCD za razvoj javnih politika

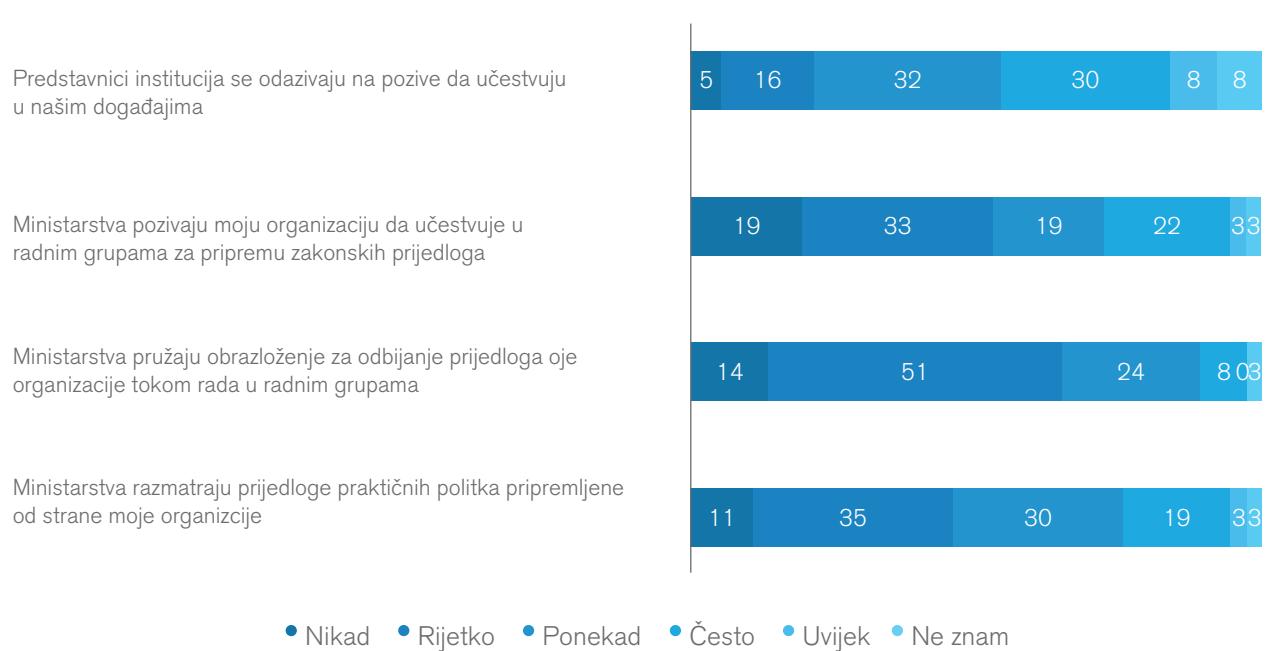
Stavovi crnogorskih organizacija civilnog društva o korišćenju njihovih nalaza od strane institucija, ukazuje da civilno društvo još uvijek nije prepoznato kao vrijedan izvor podataka među donosiocima odluka. Istraživanje stavova organizacija civilnog društva u regionu pokazuje da crnogorske OCD najmanje očekuju da dobiju poziv od Vladinih institucija da pripremaju ili podnose dokumente javne politike, studije ili ocjene uticaja. Samo jedna petina anketiranih OCD kaže da su pozivane, dok se 54% ne slaže sa takvom konstatacijom, što je daleko najveća brojka u regionu po tom pitanju (regionalni prosjek je 35%).

U skladu sa tim, jedva jedna četvrtina (24,3%) ispitanih OCD navodi da ih ministarstva pozivaju da učestvuju u radnim grupama/operativnim timovima za izradu javne politike ili prijedloga propisa, kada imaju konkretne prijedloge i preporuke zasnovane na činjenicama. Samo jedna petina (21,6%) ispitanih OCD koje daju

podatke za procese donošenja odluka na centralnom nivou navodi da relevantna ministarstva razmatraju njihove prijedloge javnih politika, u radu radnih grupa za razvoj javnih politika i propisa.

U regionu, organizacije civilnog društva u Crnoj Gori tvrde da dobijaju najmanje povratnih informacija dok rade u radnim grupama. U slučajevima kada su organizacije civilnog društva učestvovale u radnim grupama za izradu propisa, strategija, akcioneih planova, samo 8% ih navodi da relevantna ministarstva daju povratne informacije o prihvatanju ili odbijanju njihovih inputa. Preko 65% organizacija civilnog društva navodi da se to ne dešava nikada ili rijetko. Čini se da saradnja bolje funkcioniše kada je riječ o učešću predstavnika relevantnih vladinih institucija na događajima koje organizuju organizacije civilnog društva, gdje 38% ispitanih organizacija tvrdi da je to čest slučaj.

Percepcija OCD o korišćenju dokaza kreiranih od strane ekspertskeih organizacija, nezavisnih zavoda i ostalih OCD u razvoju javnih politika (%)



*Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži cijeli broj. Zbog zaokruživanja, možda se neće uvijek činiti da je zbir procenata 100%, N=49*

#### ▪ Korišćenje rada civilnog društva u praksi

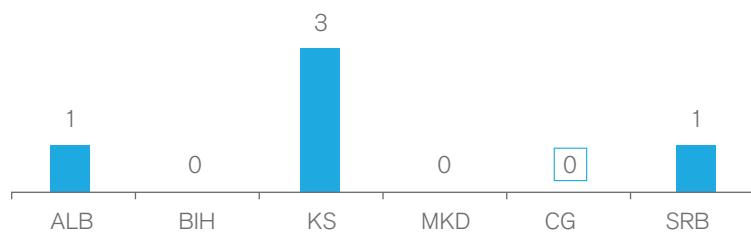
U praksi, učestalost navođenja nalaza organizacija civilnog društva u javnim politikama i strateškim dokumentima<sup>81</sup> je niska i pokazuje da ministarstva ne koriste dokaze koje daje civilno društvo. Za uzorak su odabранe tri oblasti javne politike kao one u kojima je identifikovan najveći broj organizacija civilnog društva koje rade istraživanja, monitoring i izvještaje o javnoj politici (antikorupcija, antidiskriminacija i zaštite životne sredine).

81 / Ovi dokumenti uključuju strategije, akcione planove, programe i dr.

Istraživači su analizirali ukupno 11 vladinih dokumenata vezanih za javne politike u ovim oblastima.<sup>82</sup> Od analiziranih dokumenata, nalazi organizacija civilnog društva su bili jasno referencirani u samo dva<sup>83</sup>, oba u oblasti politike zaštite životne sredine, dok jedan samo pominje da je bilo organizacija civilnog društva koje su dale doprinos dokumentu.<sup>84</sup> Nijedan od dokumenata analiziranih u oblasti antikorupcijske politike, gdje su aktivnosti civilnog društva posebno intenzivne, se ne oslanja na nalaze OCD-a. Situacija je još i gora kada je riječ o dokumentima kao što su ocjene uticaja ili ex post analize javnih politika, gdje nije nađena nijedno pominjanje nalaza OCD-a.<sup>85</sup>

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator P10 I1: Korišćenje činjenično utemeljenih nalaza koje su proizvele think tank organizacije, nezavisni instituti i druge OCD u izradi politika



*Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje Zapadnog Balkana dostupan je na [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)*

82 / Analizirani su sljedeći dokumenti: Antikorupcija: 1. Akcioni plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, 2. Radni dokument za sprječevanje korupcije u oblastima izloženim posebnom riziku, 3. Akcioni plan za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, 4. Strategija za reformu pravosuđa 2014-2018; Zaštita životne sredine: 5. Nacionalna strategija za održivi razvoj do 2030. (NSOR), 6. Nacionalna strategija sa Akcionim planom za transponovanje, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU iz oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2016-2020, 7. Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije za period 2014 - 2020. Anti-diskriminacija: 8. Strategija za integraciju lica sa invaliditetom 2016-2020, 9. Strategija za unaprjeđenje kvaliteta života LGBT lica 2013 - 2018), 10. Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016-2020, 11. Strategija inkluzivnog obrazovanja 2014-2018.

83 / Zaštita životne sredine: Nacionalna strateja za održivi razvoj do 2030. (NSOR) pominje NVO studiju na str. 73; Nacionalna strategija sa Akcionim planom za transponovanje, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU iz oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2016-2020 pominje NVO sektor, ali u smislu nalaza baziranih na dokazima; Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije za period 2014 - 2020 pominje rad NVO sektora u citatu na strani 57.

84 / Strategija a unaprjeđenje kvaliteta života LGBT lica 2013 - 2018 – odaje priznanje 4 NVO za doprinos Strategiji iako nije dana jasna referenca u vezi sa njihovim radom.

85 / Ministarstvo pravde, Izvještaj o implementaciji sporazuma o priznanju krivice, novembar 2017, dostupan na: <https://goo.gl/thC8rw>; Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava – Istaživanje na temu društvenog položaja i inkluzije Roma i Egipćana, februar 2017, dostupno na: <https://goo.gl/vKuqRC>; Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava – Analiza ostvarene rodne ravnopravnosti od strane jedinica lokalne samouprave, januar 2018, dostupno na: <https://goo.gl/5EWX7P>

■ **Načelo 11:** Politike i propisi se kreiraju na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva

#### WEBER INDIKATOR PDC\_P11\_I1: STAVOVI CIVILNOG DRUŠTVA O INKLUSIVNOSTI I OTVORENOSTI DONOŠENJA JAVNE POLITIKE

Elementi indikatora	Rezultati
OCD smatraju da postupci formalnih konsultacija stvaraju preduslove za djelotvornu uključenost javnosti u proces donošenja javne politike	0/4
OCD smatraju da se postupci formalnih konsultacija primjenjuju na dosljedan način	0/4
OCD smatraju da su konsultovane u ranim fazama procesa donošenja javne politike	0/4
OCD smatraju da su ispitanici dobili pravovremene informacije o sadržaju prijedloga zakona ili javnih politika	0/2
OCD smatraju da su ispitanici dobili adekvatne informacije o sadržaju prijedloga zakona ili javnih politika	0/2
OCD smatraju da se postupci i mehanizmi javnih rasprava dosljedno slijede u procesima konsultacija	0/2
OCD smatraju da ministarstva predлагаči preduzimaju radnje kako bi osigurali da su zastupljeni raznovrsni interesi u procesima konsultacija (ženske grupe, grupe za manjinska prava, sindikati, udruženja poslodavaca, itd.).	0/2
OCD smatraju da ministarstva (predлагаči javnih politika i prijedloga zakona) daju pisane povratne informacije o inputima/komentarima ispitanika	0/4
OCD smatraju da ministarstva (predлагаči javnih politika i prijedloga zakona) prihvataju inpute/komentare nastale tokom konsultacija	0/4
OCD smatraju da ministarstva (predлагаči javnih politika i prijedloga zakona) vode konstruktivne diskusije o tome kako su stavovi konsultovanih strana oblikovali i uticali na javnu politiku i na konačnu odluku Vlade	0/2
Ukupan rezultat	0/30
Vrijednost Indikatora (skala 0-5)	0

Stavovi OCD o procesu javne rasprave mjereni su putem online ankete. Rezultati u ovoj oblasti za Crnu Goru su obiluju rezultatima koji su najniži u regionu. Anketa je pokazala da OCD u Crnoj Gori konzistentno imaju najkritičniji stav prema načinu na koji su postupci javnih rasprava pravno regulisani i kako se sprovode.

#### ▪ Javne rasprave – regulativa i praksa

Po mišljenju OCD, postupci javnih rasprava u Crnoj Gori ne obezbjeđuju uslove za djelotvorno uključenje javnosti u procese donošenja javnih politika. Samo jedna četvrtina (25,6%) OCD je imala pozitivan stav u odnosu na djelotvornost tih postupaka, što je najniži rezultat u cijelom regionu (regionalni prosjek je 35,2% za odgovore "slažem se" i "veoma se slažem").

Najniži regionalni rezultat za pozitivne odgovore je ponovljen kada su OCD odgovarale na pitanje da li organi konzistentno primjenjuju ove postupke javnih rasprava prilikom razvoja javnih politika koje su unutar njihovog djelokruga. Samo 11,6% OCD se složilo, ali je to ponovo bio najniži procenat u regionu.

#### ▪ Tok javnih rasprava

Crnogorske organizacije civilnog društva su takođe najkritičnije u regionu kada je riječ o pravovremenosti davanja informacija o sadržaju prijedloga zakona ili javnih politika tokom procesa javne rasprave, gdje se samo njih 12% složilo da se to radi na zadovoljavajući način (regionalni prosjek za pozitivan odgovor na ovo pitanje bio je 18%). Odgovori su slični kada je riječ o davanju informacija o sadržaju prijedloga zakona ili javnih politika tokom procesa javne rasprave, gdje je samo oko jedne petine OCD izjavilo da organi to rade na adekvatan način.

Mali broj OCD, samo 7% anketiranih, navelo je da relevantna ministarstva vode računa da budu zastupljeni interesi raznih grupa u procesima javne rasprave (npr. žene, manjine, sindikati, udruženja poslodavaca, itd.), koristeći razne vrste proaktivnog pristupa takvim zainteresovanim stranama

Stavovi civilnog društva o inkluzivnosti i otvorenosti donošenja javnih politika (%)



- Uopšte se ne slažem • Ne slažem se • Niti se slažem niti ne slažem • Slažem se • Sasvim se slažem • Ne znam

*Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži cijeli broj. Zbog zaokruživanja, možda se neće uvijek činiti da je zbir procenata 100%, N=49*

#### ▪ Mala povratnih informacija i puno odbacivanja

Veoma mali broj OCD u Crnoj Gori (4,6%) smatra da ministarstva prihvataju njihove komentare tokom procesa javne rasprave, opet najmanji procenat u regionu. Što se tiče primanja povratnih informacija o odbacivanju ili usvajaju podnesenih komentara u toku procesa javnih rasprava, 11,6% anketiranih OCD je navelo da često (9.3%) ili uvijek (2.33%) dobijaju povratne informacije. Procenat OCD koje izjavljuju da rijetko ili nikada dobijaju povratne informacije je ponovo najveći u regionu (67,5%, u odnosu na regionalni prosjek od 59,3%).

#### ▪ Napredni oblici konsultacija

Rezultati ankete su pokazali jednako kritičan stav prema naprednjem obliku konsultacija, onima koje se održavaju izvan formalnog domena javnih rasprava. Manje od 5% OCD je navelo da se takve konsultacije odvijaju. Iako su rezultati za ovo pitanje bili slični za cijeli region, opet su najgori u Crnoj Gori, gdje najveći procent OCD

izražava sumnju u postojanje takvih konsultacija.

Kada je riječ o učestalosti vođenja „ranih konsultacija“ (konsultovanja zainteresovane javnosti), proces u kojem se organi konsultuju sa javnošću prije izrade nacrta propisa ili strategija, manje od 5% OCD u Crnoj Gori je navelo da se one održavaju. Većina od 75% navodi da se one događaju rijetko ili nikada, što je absolutno najviše u regionu.

#### Stavovi civilnog društva o inkluzivnosti i otvorenosti donošenja javnih politika (%)

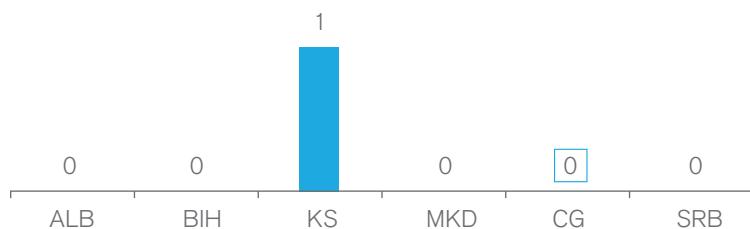


• Nikad • Rijetko • Ponekad • Često • Uvijek • Ne znam

*Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži cijeli broj. Zbog zaokruživanja, možda se neće uvijek činiti da je zbir procenata 100%, N=49*

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator P11 I1: Stavovi civilnog društva o inkluzivnosti i otvorenosti donošenja javne politike



*Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje  
Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)*

**Načelo 12:** Zakonodavstvo je konzistentno po strukturi, stilu i jeziku; zahtjevi vezani za izradu propisa se primjenjuju konzistentno u svim ministarstvima; propisi se stavlja na raspolaganju javnosti

## WEBER INDIKATOR PDC\_P12\_I1: STAVOVI CIVILNOG DRUŠTVA O RASPOLOŽIVOSTI I PRISTUPAČNOSTI PROPISA

Elementi indikatora	Rezultat
Postojanje online Vladine baze podataka zakonskih tekstova	2/4
OCD su informisane o postojanju online Vladine baze podataka zakonskih tekstova	4/4
OCD potvrđuju da su koristile online Vladinu bazu podataka zakonskih tekstova	2/2
OCD smatraju da su eksplanatori materijali koji su relevantni za propise lako dostupni online	0/4
OCD smatraju da su eksplanatori materijali napisani tako da su laku razumljivi	0/2
Ukupan rezultat	8/16
Vrijednost Indikatora (skala 0-5)	2

### ▪ Problemi u vezi sa Službenim listom

Online Vladina baza podataka zakonskih tekstova je dostupna na internet stranici Službenog lista Crne Gore.<sup>86</sup> Pojedinačna elektronska izdanja Službenog lista su besplatna, baza podataka je pristupačna, a funkcija pretraživanja je na samo jedan klik od naslovne stranice (nakon klika na baner za bazu podataka na vidljivom centralnom dijelu naslovne stranice). Međutim, pretraživač ima problema sa funkcionisanjem –vremenski raspon ne radi uvijek, zbog pogrešnog indeksiranja pretraživanje često neće prikazati stavku (propis) sa tačnim imenom koje je uneseno u prozoričiću za pretrage ili niti će filtrirati na bazi kategorije traženog propisa.

Pored pitanja vezanih za pretraživanje, mnogo više zabrinjavajuća je komercijalizacija prečišćenih zakonskih tekstova. Baza podataka Službenog lista zaista sadrži prečišćene verzije zakonskih tekstova, ali oni nisu dostupni bez naknade. Baza podataka prečišćenih zakonskih tekstova je odvojena od ostatka internet stranice i dostupna je samo preplatnicima. Pristup tim verzijama propisa se naplaćuje čak i državnim institucijama.

Službeni list, koji funkcioniše kao javna institucija, odbacio je inicijativu civilnog društva da prestane sa naplaćivanjem pristupa prečišćenim propisima.<sup>87</sup> Postupak i nadležnosti za pripremu prečišćenih verzija zakonskih akata nisu uopšte regulisani.<sup>88</sup>

86 / Internet adresa Službenog lista: <http://www.sluzbenilist.me>

87 / Više detalja je dostupno na: „Država ne bi rebala da naplaćuje pristup propisima“, <https://institut-alternativa.org/en/initiative-state-should-not-charge-access-to-regulations/> (posljednji put posjećeno: 02/12/2018)

88 / Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa, Službeni list br. 005/08

Slika 6 Stavovi o dostupnosti propisa od strane civilnog društva (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži cijeli broj, N=41, N=27

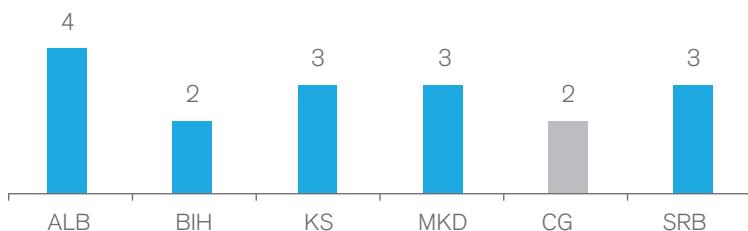
#### ▪ Kako OCD koriste zvaničnu bazu podataka propisa

Internet stranica Službenog lista je relativno dobro poznata među anketiranim OCD u Crnoj Gori, od kojih 66% navodi zna gdje da pronađu besplatan pristup bazi usvojenih propisa (najveći procenat pozitivnih odgovora na ovo pitanje u regionu bio je među OCD sa Kosova - 88%). Od onih koje su znaju za postojanje takve baze podataka, gotovo sve su rekli da su i posjetile tu internet stranicu tokom prošle godine (96,3%), što je najveći procenat u regionu.

S druge strane, kada je riječ o eksplanatornim materijalima (kao što su administrativne smjernice, dokumenti, direktive, bilteni sa tumačenjima ili druga pravila koja imaju praktični uticaj, ali nemaju zakonsku snagu)<sup>89</sup> samo 12,5% anketiranih OCD je navelo da je njima lako pristupiti, a isti procenat navodi da su napisani takvim načinom i stilom, koji ih čini lako razumljivim. OCD takođe koriste baze propisa privatnih kompanija, ocjenjujući da one pružaju bolju uslugu od one koju nudi Službeni list.

### Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator P12 I1: Stavovi civilnog društva o raspoloživosti i pristupačnosti propisa



Izvještaj regionalnog monitoringa RJJ sa rezultatima za sve zemlje Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

89 / Pod ovim načelom, SIGMA definije dokumente kao administrativne smjernice, dokumente, direktive, biltene sa tumačenjima ili druga pravila koja imaju praktični uticaj, ali nemaju zakonsku snagu. Pogledajte SIGMA Načela javne uprave, str. 36, dostupno na: [http://www.sigmapar.org/publications/Principles-of-Public-Administration\\_Edition-2017\\_ENG.pdf](http://www.sigmapar.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf).

## **Preporuke za oblast izrade i koordinacije javnih politika**

- Rad četiri vladine komisije mora biti transparentan, uz redovno objavljivanje osnovne dokumentacije o sjednicama i odlukama, umjesto označavanja iste stepenom tajnosti što je trenutno slučaj.
- Planiranje i izvještavanje o radu Vlade ne treba da se svodi na pregled normativne djelatnosti i evidencije akata, već treba da sadrži kvalitativne procjene, ciljeve učinka i podatke o ispunjenju indikatora.
- Transparentnost procesa donošenja odluka treba unaprijediti tako da građani imaju cjelovit uvid u agende nedjeljnih sjednica Vlade, tako da, čak i u slučaju da materijali nose oznaku tajnosti, činjenica da su uopšte razmatrani i bili na dnevnom redu ne bude sakrivena od javnosti.
- Portal eUprava bi trebalo da bude centralna tačka za sve javne rasprave, lako pretraživa i interaktivna, sa opcijom da obavještava korisnike o novim raspravama, kao i naprednim mogućnostima podnošenja komentara i dobijanja povratne reakcije od predлагаča.
- Uredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (Uredba) treba izmijeniti tako da uključi obavezu organa da u procesu konsultovanja zainteresovane javnosti (rane javne rasprave) pripremi nacrt dokumenta (okvir ključnih pravaca reforme) koji će biti polazna tačka za raspravu.
- Organi državne uprave bi trebalo da budu obavezani Uredbom da pruže odgovore (povratnu reakciju) na svaki pojedinačni komentar koji je upućen tokom javne rasprave i konsultacija zainteresovane javnosti, umjesto grupnih i opštih odgovora koji se ohrabruju trenutnom strukturom Obrasca br. 5 koji je sastavni dio Uredbe (Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi).
- Uredbu treba izmijeniti tako da se organi obavežu na pripremu izvještaja sa konsultacija zainteresovane javnosti koji nisu svedeni da zbir upućenih komentara, već sadrže i povratnu reakciju, izjašnjenje od strane predлагаča.
- Tokom razvoja akta, trajanja javne rasprave i rada radne grupe, organi uprave treba da omoguće pristup javnosti svim materijalima (mišljenjima, komentarima, analizama) dobijenim od strane međunarodnih aktera, prvenstveno EU.
- Rad radnih grupa zaduženih za pripremu zakonskih tekstova i strategija bi trebalo učiniti transparentnijim tako što će se objavljivati materijali sa njihovih sjednica, zapisnici, nacrti tekstova i zaključaka.
- Procedura i odgovornost za pripremu konsolidovanih tekstova propisa treba da bude precizno propisana Zakonom o objavljivanju propisa i drugih akata, a pristup istim treba da bude besplatan.

---

# **Poglavlje 3:**

# **SLUŽBENIČKI SISTEM**

## **I**

# **UPRAVLJANJE**

# **LJUDSKIM RESURSIMA**

---

## WeBER indikatori koji se koriste za službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima i vrijednosti za Crnu Goru

PSHRM\_P2\_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka o službeničkom sistemu



PSHRM\_P2\_I2: Vršenje poslova karakterističnih za državne službenike izvan službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama



PSHRM\_P3\_I1: Otvorenost, transparentnost i pravičnost zapošljavanja u državnoj službi



PSHRM\_P4\_I1: Djelotvorna zaštita položaja rukovodećeg kadra od neželjenih političkih uticaja



PSHRM\_P5\_I1: Transparentnost, jasnoća i dostupnost informacija o sistemu nagrađivanja u državnoj službi



PSHRM\_P7\_I1: Djelotvornost mjera za promociju integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj službi



### Ključni rezultati: Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Primjena novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima počela je 01. jula 2018., što je učinilo da period praćenja obuhvati i stari i novi zakon u različitim aspektima indikatora. U svim slučajevima analizirane su odredbe oba zakona, a naglašene novine koje je uveo novi zakon.

Dostupnost podataka o službeničkom sistemu u Crnoj Gori je ograničena. Jedini dokument u kojem se mogu pronaći osnovni zvanični podaci vezani za službenički sistem je Kadrovski plan, koji se ne objavljuje redovno, iako je to zakonska obaveza. On ne sadrži podatke o broju i strukturi osoblja angažovanog po ugovorima izvan opsega Zakona o državnim službenicima i namještenicima, niti o rodnoj strukturi javne službe. Nema posebnog godišnjeg izvještaja o državnoj službi, a godišnji izvještaj Uprave za kadrove ne obuhvata pitanja kao što su razvoj karijere (napredovanje), zarade, pitanja i mjere vezana za korupciju/integritet, disciplinske postupke i odluke niti kvalitativne ocjene stanja u državnoj službi, profesionalizaciji, unaprjeđenje kapaciteta ili depolitizaciji.

Broj privremeno angažovanih za obavljanje zadataka iz djelokruga državne službe nije zakonom ograničen. Zakon o državnim službenicima i namještenicima predviđa da se isti postupak zapošljavanja primjenjuje i na zaposlene na određeno vrijeme, ali postoje izuzeci kod zapošljavanja koji se obavljaju bez otvorenog i transparentnog postupka. Kod trajanja ugovora na određeno vrijeme, postoje zakonska ograničenja, ali su isuviše fleksibilna i dozvoljavaju da drugi zakoni produže te rokove.

Vlada nije obavezna da imenuje prvorangirano lice na javnom konkursu za rukovodeće pozicije. Komisija za kadrovska i administrativna pitanja, čiji rad nije transparentan, ima nadležnosti za provjere u vezi sa imenovanjima, koje nisu predviđene Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Polovina imenovanja rukovodnog kadra tokom perioda monitoringa vršena su bez postupka javnog konkursa. Postoji tendencija za produžavanje mandata vršilaca dužnosti usvajanjem nove odluke o imenovanju nakon isteka roka, na taj način zaobilazeći zakonsko šestomjesečno ograničenje.

Analiza pravnog okvira i uzorka javnih oglasa pokazuje da isti sadrže više „nerazumnih“ prepreka za kandidate za posao, kako po zakonu koji se primjenjivao do jula 2018. godine, tako prema onom koji je trenutno na snazi.

Sistem za nagrađivanje državnih službenika, kako je definisan Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ocijenjen je kao djelimično jednostavno strukturiran, uglavnom zbog značajnih izuzetaka od klasifikacije platnih razreda, kako što je izuzetan kadar, bez preciznih kriterijuma. Sistem nagrađivanja je postavljen tako da može značajno uvećati konačnu zaradu, preko sistema dodataka čije su vrijednosti u određenim slučajevima nejasne, ostavljene da se urede kolektivnim ugovorima, bez propisivanja uzajamne isključivosti nekih od tipova dodataka.

## Stanje u oblasti službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima

U decembru 2017, Skupština Crne Gore je usvojila novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima<sup>90</sup>, čija primjena je počela 1. jula 2018. godine. Postupci koji su započeti prije ovog datuma su završeni po starom zakonu (usvojen 2011. godine i mijenjan 5 puta)<sup>91</sup>. Novi zakon je trebalo da donese poboljšanja službeničkog sistema, u smislu zapošljavanja zasnovanog na zaslugama. Određeni napredak je i ostvaren, prvenstveno u regulisanju profesionalizacije rukovodećih pozicija u državnim organima, imenovanje vršilaca dužnosti, kao i u donekle povećanoj upravljačkoj odgovornosti u procesu zapošljavanja. Međutim, i ovaj zakon sadrži diskreciono pravo pri procesu zapošljavanja, koje može poništiti proceduru testiranja i omogućiti političko uplitanje, budući da rukovodilac može izabратi jednog od prvorangirana tri kandidata.

Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE), zvaničnu bazu podataka svih zakonom propisanih informacija o zaposlenim licima na centralnom nivou, SIGMA je ocenila kao nepotpunu.<sup>92</sup> Osim činjenice da nije korišćena od strane svih institucija, i oni koji ga koriste ne ažuriraju svoje podatke redovno, dok interoperabilnost sa informacionim sistemom platnih spiskova nije omogućena i postoji ograničen kapacitet u Upravi za kadrove da bi se provjerilo da li su informacije uredno ažurirane i sveobuhvatne. Podindikator koji se odnosi na funkcionalnost baze podataka o državnoj službi je ocijenjen nulom bodova od strane SIGMA (0 od 4).

Formalne mjere za podsticanje integriteta i smanjenje korupcije postoje u službeničkom sistemu, ali je njihova implementacija i dalje nedovoljna. Prema SIGMA monitoring izveštaju za 2017 SIGMA 2017, Crna Gora je ocijenjena sa 5 od 5 bodova za "Zaokruženost pravnog okvira za integritet javnog sektora" i 0 od 4 za "Postojanje sveobuhvatne politike integriteta javnog sektora i akcionog plana", tvrdeći da "dok je zakonska i institucionalni okvir za osiguranje integriteta u državnoj službi završen (...) višegodišnja antikorupcijska strategija ne postoji".<sup>93</sup>

Kao jedan od glavnih problema javne uprave, građani se ukazuju na proces zapošljavanja, za koji samo četvrtina ispitanika smatra da se sprovodi na osnovu zasluga.<sup>94</sup> Prema najnovijem SIGMA monitoring izveštaju, ocjena za podindikator „Primjena procedura zapošljavanja za rukovodeće pozicije“ je 1 od 9. SIGMA tvrdi da „ostaje široka politička diskrecija u imenovanju kandidata“.<sup>95</sup> Kada su u pitanju plate u javnom sektoru, potencijal

90 / Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 0002/18.

91 / Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 039/11, 050/11, 066/12, 034/14, 053/14, 016/16.

92 / Monitoring izveštaj za Crnu Goru, SIGMA, 2017, str. 52

93 / Ibid. str. 74

94 / Izveštaj instituta alternativa "Ka boljoj upravi u Crnoj Gori: Dobar napredak ili skromna priprema?", jun 2018, dostupan na: <https://institut-alternativa.org/ka-boljoj-upravi-u-crnoj-gori-dobar-napredak-ili-skromna-priprema/>

95 / Monitoring izveštaj za Crnu Goru, SIGMA, 2017, str. 66.

novog zakona da poboljša unutrašnju pravednost i transparentnost platnog sistema je doveden u pitanje nedostatkom jasnih kriterijuma za dodjelu određenih dodatnih primanja.<sup>96</sup>

## Što prati WeBER i na koji način?

WeBER monitoring unutar oblasti javnog servisa i upravljanja ljudskim resursima obuhvata pet načela SIGMA-e i odnosi se isključivo na državnu upravu (institucije centralne vlade, ministarstva, organe u sastavu i samostalne organe). Drugim riječima, monitoring obuhvata službenički sistemi, kao što je definisan relevantim propisima (prije svega Zakon o državnim službenicima i namještenicima). Izabrana načela su ona koja se fokusiraju na kvalitet i praktičnu implementaciju zakonskih i političkih okvira državne uprave, na mjere vezane za zapošljavanje na bazi zasluga, korišćenje privremenih angažmana, transparentnost sistema nagrađivanja, integritet i antikorupciju u državnoj službi. WeBER pristup je baziran na elementima na koje se SIGMA ne fokusira prvenstveno u svom monitoringu, ali koji su značajni za civilno društvo iz perspektive transparentnosti sistema državne uprave i otvorenosti Vlade, kao i dostupnosti podataka o sprovođenju politika koje se odnose na državne službenike.

Za monitoring su odabrana slijedeća načela SIGMA-e, u skladu sa WeBER-ovim kriterijumima za izbor:

**Načelo 2:** Politički i zakonski okviri za profesionalnu i koherentnu javnu službu su ustanovljeni i primjenjuju se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima širom javne službe.

**Načelo 3:** Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom postupaju u svim njegovim fazama; kriterijumi za nazadovanje i prestanak rada javnih službenika su eksplizitni.

**Načelo 4:** Sprječen je direktni ili indirektni politički uticaj na pozicijama višeg rukovodnog kadra u javnoj službi.

**Načelo 5:** Sistem nagrađivanja javnih službenika baziran je na opisima radnih mesta; pravičan je i transparentan.

**Načelo 7:** Uspostavljene su mjere za promociju integriteta, sprječavanje korupcije i osiguranje discipline u javnoj službi.

Praćenje je kombinovalo SIGMA nalaze iz pojedinačnih podindikatora i sopstvenu ekspertsку analizu propisa, dokumenata i internet stranica, uključujući i prikupljanje i analizu administrativnih podataka Vlade, izvještaja i drugih dokumenata koja su tražena na internetu ili su dobijena putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. U cilju uravnoteženog kvalitativnog i kvantitativnog pristupa, istraživanjem je obuhvaćeno i mjerjenje percepcije državnih službenika, OCD i šire javnosti putem anketa. Na kraju, prikupljanje podataka je podrazumijevalo i vođenje polustrukturiranih intervjuja i fokus grupe sa relevantnim akterima, kao što su rukovodioci, bivši državni službenici i nekadašnji kandidati za radna mesta u državnoj upravi, kao i predstavnici državnih institucija zaduženih za politiku iz oblasti upravljanja ljudskim resursima.

Anketiranje državnih službenika i OCD u šest uprava Zapadnog Balkana sprovedeno je uz pomoć onla-

96 / Monitoring izvještaj za Crnu Goru, SIGMA, 2017, str. 68.

jn ankete.<sup>97</sup> Anketa sa državnim službenicima je u većini uprava distribuirana preko jedne kontakt tačke u nacionalnim institucijama koje su odgovorne za ukupan službenički sistem. Anketa sa OCD je distribuirana preko postojećih mreža i platformi organizacija civilnog društva sa širokim bazama podataka kontakata, ali i preko centralizovanih kontakt tačaka, kao što su vladine kancelarije zadužene za saradnju sa civilnim društvom. Kako bi se osiguralo da anketa sa OCD cilja što je više moguće organizacija u smislu vrste, geografske distribucije i polja djelovanja, i time doprinijela njenoj reprezentativnosti što je više moguće, tamo gdje je bilo potrebno rađeno je dodatno podsticanje. Na kraju, ispitivanje javnog mnjenja je rađeno kroz kompjuterski potpomognuto lično anketiranje šire javnosti (lica od 18 godina i starijih) u regionu Zapadnog Balkana u periodu od 15. oktobra do 30. novembra 2017. godine.<sup>98</sup> U svim anketama, WeBER je primijenio iste upitnike širom regiona i distribuirao ih na lokalnim jezicima, obezbjeđujući ujednačeni pristup sprovođenju ankete.

WeBER primjenjuje šest indikatora u cilju mjerena pet navedenih principa. U okviru prvog indikatora, WeBER prati javnu dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o službeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave. U okviru drugog indikatora, praćenjem je obuhvaćeno pitanje do koje mjere široko rasprostranjena privremena radna angažovanja negativno utiču na sistem zapošljavanja na osnovu zasluga. Otvorenost, transparentnost i pravičnost procesa zapošljavanja u državnoj upravi, kao izrazito važan aspekt upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi zbog svoje velike izloženosti javnosti, ocjenjuje se u okviru trećeg indikatora. U četvrtom indikatoru, akcenat se stavlja na sprečavanje neposrednog i posrednog političkog uticaja na rukovodeći kadar, dok peti indikator utvrđuje da li su podaci o platama u sistemu javne uprave transparentni, jasni i javno dostupni. Na kraju, u okviru šestog indikatora, WeBER ocjenjuje promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi.

---

97 / Ankete su sprovedene putem anonimnog, online upitnika. Metod prikupljanja podataka uključio je CASI (samo-intervjuisanje uz pomoć kompjutera). U Crnoj Gori, anketa sa državnim službenicima je sprovedena od 2. aprila do 21. maja 2018, a aketa sa OCD u periodu od 23. aprila do 28. maja 2018.

98 / Anketa je sprovedena na osnovu kompjuterski potpomognutog ličnog ispitivanja (CAPI), primjenom nasumičnog stratifikovanog uzorkovanja u tri faze, s ciljem da obuhvati širu javnost. Anketa je realizovana kao dio regionalnih omnibus anketa koje su sprovedene u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji (ad hoc ankete su sprovedene za Kosovo i Makedoniju). Za Crnu Goru, margina greške za ukupni uzorak od 1044 građana je  $\pm 3.03\%$ , pri nivou pouzdanosti od 95%.

## Rezultati WeBER praćenja

**Načelo 2:** Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosljedne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi

### WEBER INDIKATOR PSHRM\_P2\_I1: JAVNA DOSTUPNOST ZVANIČNIH PODATAKA O SLUŽBENIČKOM SISTEMU

Elementi Indikatora	Rezultati
Vlada vodi pouzdane podatke koji se tiču službeničkog sistema	0/4
Vlada redovno objavljuje osnovne zvanične podatke koji se tiču službeničkog sistema	2/4
Objavljeni zvanični podaci uključuju podatke i o zaposlenima koji nisu stalno zaposleni državni službenici u centralnoj državnoj administraciji	2/4
Objavljeni zvanični podaci o službeničkom sistemu razvrstani su na bazi roda i etničke strukture	0/2
Objavljeni zvanični podaci su dostupni u formatu(ima) otvorenih podataka	0/1
Vlada podnosi svobuhvatne izvještaj o službeničkom sistemu	2/4
Vlada redovno izvještava o službeničkom sistemu	2/2
Izvještaji o službeničkom sistemu uključuju potkrijepljene informacije u vezi kvaliteta i/ili rezultata rada	0/2
Podaci i informacije o službeničkom sistemu se aktivno promovišu u javnosti	0/2
Ukupan rezultat	8/21
Vrijednost Indikatora (skala 0-5) <sup>100</sup>	1

#### ▪ Kvalitet podataka koji se tiču javne službe – što je dostupno javnosti?

Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima, zvanična baza podataka ličnih kadrovskih dosjeva svih javnih institucija na centralnom nivou, ocijenjen je slabom ocjenom od strane SIGMA-e.<sup>99</sup> Osim činjenice da ga ne koriste sve institucije, one koje ga koriste ne ažuriraju redovno svoje podatke, dok interoperabilnost sa informacionim sistemom platnog spiska ne postoji, a kapaciteti Uprave za kadrove za provjeru ažurnosti i potpunosti informacija su ograničeni. Podindikator koji se bavi funkcionalnom bazom podataka o ljudskim resursima sa podacima o državnoj službi nije dobio nijedan poen (0 od 4) od SIGMA-e.

Jedini dokument u kojem se mogu naći osnovni zvanični podaci koji se tiču javne službe je Kadrovski plan. Kao obaveza uvedena Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, Kadrovski plan treba biti usvojen 30 dana nakon usvajanja Zakona o budžetu za tekuću godinu. On sadrži podatke o tome koliko ljudi trenutno radi u organima državne uprave (po instituciji i prema osnovnim zvanjima u državnoj službi), koliko radnih mesta i pozicija je propisano pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i koliko ljudi i na kojim pozicijama bi trebalo

99 / Izvještaj SIGMA-e o monitoringu za Crnu Goru (2017, str. 52)

zaposliti u toku godine. Međutim, tokom perioda monitoringa, ovaj dokument nije bio redovno objavljen – Kadrovski plan je bio objavljen 2016.<sup>100</sup> i 2015.<sup>101</sup>, ali ne i 2017. godine. Informacija koju je Vlada usvojila 2017. godine<sup>102</sup> navodi da UZK nije bila u stanju da pripremi Plan, između ostalog i zato što određena ministarstva (Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva) nisu usvojila pravilnike o sistematizaciji ili ih nisu uskladila sa novom Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

#### ▪ Kvalitet podataka u kadrovskim planovima

Kadrovska plan je jasno predstavlja podatke o strukturi državnih službenika i namještenika na bazi ugovora na neodređeno i ugovora na određeno vrijeme. On, međutim, ne sadrži nikakve podatke o broju i strukturi osoblja angažovanog po osnovu ugovora izvan opsega Zakona o državnim službenicima (*ugovori o djelu*). On, takođe, ne sadrži podatke o (ekspertskom) osoblju angažovanom na projektima tehničke pomoći (IPA, Twinning, itd.) koje nema ugovore sa upravom/Vladom, ali obavlja zadatke državnih službenika.

Dostupni podaci o službeničkom sistemu u Kadrovskim planovima takođe ne uključuju strukturu u smislu roda, muškaraca i žena po instituciji ili vrsti institucije, ili po etničkoj strukturi. Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje da HRMIS uključuje podatke o nacionalnosti državnih službenika i namještenika.<sup>103</sup> U skladu sa Pravilnikom o sadržaju HRMIS-a<sup>104</sup> lični podaci državnih službenika i namještenika uključuju podatke o njihovoj nacionalnosti, ali samo ako zaposleni odluči da pruži takvu informaciju. Rod se ne pominje kao jedna od informacija koja se prikuplja bilo u zakonu ili u podzakonskim aktima. Izvan opsega HRMIS-a i Kadrovskog plana, bilo je drugih sporadičnih pokušaja da se provjeri rodna ravnopravnost u ukupnoj javnoj upravi<sup>105</sup> i u posebnim sektorima.<sup>106</sup>

Nijedan od podataka koji se tiču državne službe nije stavljen na raspolaganje u bilo kom od takozvanih otvorenih formata<sup>107</sup> od strane UZK ili Ministarstva javne uprave. Nacionalna statistička kancelarija (MONSTAT) objavljuje podatke o *javnoj upravi i socijalnom osiguranju*, u okviru opštih podataka o zapošljavanju. Ti podaci su dostupni u xls formatu.<sup>108</sup> Kako se podaci prikupljaju na osnovu različite metodologije od one koju koristi UZK, bazirane prije svega na registrima Poreske uprave, nije se računalo da su podaci u skladu sa zahtjevima koje je za ovaj element postavila metodologija.

---

100 / Dostupno na: [www.uzk.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=290190&rType=2](http://www.uzk.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=290190&rType=2)

101 / Dostupno na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=206220&rType=2>

102 / Informacija o implementaciji kadrovskog planiranja u državnoj upravi, sjednica Vlade br. 17, održana 23. februara 2017, dostupno na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=265692&rType=2>

103 / Član 152, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18

104 / Dostupno na: [http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/KIS\\_Uputsva\\_Pravila/Pravilnik\\_KIS.pdf](http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/KIS_Uputsva_Pravila/Pravilnik_KIS.pdf)

105 / Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je pripremilo „Informaciju o učešću žena u administraciji“ za 2015. godinu, dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=212100&rType=2&file=Jul%202015%20Informacija%20o%20uces-cu%20zena%20u%20vlasti%20u%20Crnoj%20Gori.pdf>

106 / Istraživanje o udjelu žena u ukupnom broju zaposlenih Upravi Policije sproveli su Ministarstvo unutrašnjih poslova i UZK, a izvještaj je dostupan na: <http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=329607&rType=2&file=Priru%C4%8Dnik%20Rodna%20ravnopravnost.pdf>

107 / Za potrebe ovog izvještaja, objavljivanje podataka u otvorenom formatu znači da zvanične podatke: 1) mogu preuzeti razni korisnici; 2) besplatni su; 3) objavljaju se u formatu koji podatke čini mašinski čitljivim (CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT itd.).

108 / Dostupno na: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=23&pageid=23>

- Godišnji izvještaj Uprave za kadrove kao ukupni izvještaj o službeničkom sistemu

Nema posebnog godišnjeg izvještaja o službeničkom sistemui u Crnoj Gori. Međutim, godišnji izvještaj o radu Uprave za kadrove<sup>109</sup> obuhvata u raznim nivoima detalja segmente naznačene kao komponente idealnog izvještaja o državnoj službi. Ovi izvještaji se objavljuju redovno, za svaku godinu praćenog perioda. Oni sadrže informacije o sljedećim ključnim pitanjima: planiranje i zapošljavanje,<sup>110</sup> ocjenjivanje,<sup>111</sup> obuka (programi stručnog usavršavanja)<sup>112</sup>.

Iako izvještaj Uprave za kadrove prevazilazi okvire prostog institucionalnog izvještaja i obuhvata neka pitanja koja bi bila dio šireg izvještaja o politici državne službe, on (ili bilo koji drugi godišnji izvještaj ili informacija) ne obuhvata sljedeće teme: razvoj karijere (unapređenja i nazadovanja), plate/zarade, pitanja i mjere korupcije/integriteta, disciplinske postupke i odluke. U vezi sa posljednjim, izvještaj Komisije za žalbe ima određene podatke o broju i odlukama donesenim u slučajevima vezanim za zapošljavanje, ocjenjivanje i zarade državnih službenika i namještenika. Izvještaji Komisije za žalbe su takođe redovni i objavljuju se za svaku posmatranu godinu.<sup>113</sup>

Izvještaj Uprave za kadrove ne sadrži kvalitativne ocjene stanja stvari u državnoj službi, ocjene kvaliteta svoga rada, profesionalizaciju, unaprjeđenje kapaciteta ili depolitizaciju. Nema pokušaja da se obuhvate rezultati implementacije Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Jedine ocjene koje prevazilaze nabranje aktivnosti ili statistike odnose se na tehnikalije HRMIS-a ili opšte sprovođenje zakona. Postoji segment posvećen evaluaciji obuka, ali se ne navodi nikakva statistika, i veoma malo informacija se daje o rezultatima obuka.

Tokom posljednje kalendarske godine (2017.) u kojoj se vrši monitoring, niti UZK, niti druge javne institucije nisu promovisale bilo kakve podatke povezane sa pitanjima državne službe, bilo preko saopštenja za štampu (usvajanje godišnjeg izvještaja UZK nije praćeno saopštenjem za štampu ili bilo kakvim sadržajem na internet stranici bilo UZK ili Vlade). Pregled Vladinih kanala društvenih mreža nije dao rezultate po pitanju promocije podataka i informacija o službeničkom sistemu u periodu monitoringa.

---

109 / Godišnji izvještaji UZK dostupni su na: <http://www.uzk.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

110 / Dostupno na stranici 5 Godišnjeg izvještaja UZK za 2016.

111 / Dostupno na stranici 13 Godišnjeg izvještaja UZK za 2016.

112 / Dostupno na stranici 16 Godišnjeg izvještaja UZK za 2016.

113 / Izvještaji su dostupni na sljedećim adresama:

2016: [http://www.potpredsjednikekon.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=271718&rType=2&file=7\\_21\\_13\\_04\\_2017.pdf](http://www.potpredsjednikekon.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=271718&rType=2&file=7_21_13_04_2017.pdf)

2015: [http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=232884&rType=2&file=15\\_151\\_24\\_03\\_2016.pdf](http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=232884&rType=2&file=15_151_24_03_2016.pdf)

2014 (and 2013): <http://www.kzz.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

**WEBER INDIKATOR PSHRM\_P2\_I2: VRŠENJE POSLOVA KARAKTERISTIČNIH ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE IZVAN SLUŽBENIČKOG SISTEMA<sup>114</sup>**

Elementi Indikatora	Rezultati
Broj privremenih angažmana za izvršavanje zadatka karakterističnih za državnu službu u centralnoj državnoj administraciji zakonom je ograničen	0/4
Postoje konkretni utvrđeni kriterijumi za izbor lica za pripremeno angažovanje u državnoj upravi	0/4
Postupak zapošljavanja lica angažovanih po privremenim ugovorima je otvoren i transparentan	0/4
Trajanje ugovora o privremenom angažmanu je ograničeno	0/4
Državni službenici smatraju da su privremena angažovanja u upravi izuzetak	1/2
Državni službenici smatraju da je izvršavanje zadatka karakterističnih za državnu službu od strane privremeno angažovanih lica izuzetak	1/2
Državni službenici smatraju da su privremena postavljenja u upravi zasnovana na zaslugama	1/2
Državni službenici smatraju da se u praksi primjenjuju formalna pravila za privremena postavljenja	1/2
Državni službenici smatraju da privremeno angažovana lica postaju državni službenici po isteku njihovih ugovora	0/2
Državni službenici smatraju da se ugovori o privremenom angažmanu produžavaju na više od jedne godine	1/2
Ukupan rezultat	5/28
Vrijednost Indikatora (skala 0-5) <sup>116</sup>	1

Ovaj indikator ocjenjuje obim i korišćenje privremenih oblika zapošljavanja u državnoj službi kao odstupanje od standardnog režima državne službe koji je zakonski uređen i koji podliježe konkretnim kriterijumima zasnovanim na zaslugama.<sup>115</sup> Njegovo mjerjenje kombinuje analizu propisa, prikupljanje i analizu vladinih podataka sa rezultatima ankete sa državnim službenicima, koja je sprovedena u svakoj zemlji i obuhvata načela i indikatore upravljanja ljudskim resursima. Za razliku od ostalih zemalja u regionu, gdje je upitnik za anketu<sup>116</sup> distribuiran državnim službenicima centralno, putem organa koji se bavi reformom javne uprave ili razvojem IT u upravi, to nije bio slučaj u Crnoj Gori. Ministarstvo javne uprave je odbilo da centralizovano distribuira upitnik državnim službenicima, uprkos postojanju tehničkih preduslova, tvrdeći da to nije u njihovoj nadležnosti. Stoga su istraživači bili primorani da upitnik šalju na decentralizovani način (t.j. kontaktirajući i tražeći da se distribuira službenicima od strane svakog pojedinačnog ministarstva i drugog organa uprave).

- Ograničenja vezana za privremeno angažovanje

Broj privremeno angažovanih za izvršavanje zadatka karakterističnih za državnu službu u državnoj upravi nije zakonski ograničen u Crnoj Gori.

114 / Konverzija poena: 0-4 poena = 0; 5-9 poena = 1; 10-14 poena = 2; 15-19 poena = 3; 20-24 poena = 4; 25-28 poena = 5.

115 / Stručnjaci i konsultanti koji se angažuju i plaćaju iz eksternih projekata (tehničke pomoći) ili ugovoreni preko postupaka javnih nabavki (konsultantski posao) nisu obuhvaćeni ovim indikatorom. Takođe, zaposleni na opštim poslovima, kao kategorija predviđena Zakonom o javnoj (državnoj) službi, nisu obuhvaćeni ovim indikatorom.

116 / Pogledajte metodološki aneks za detalje o distribuciji i uzorkovanju ankete.

Državni službenici i namještenici u Crnoj Gori se, po pravilu, zapošljavaju na neodređeno vrijeme.<sup>117</sup> Izuzeci od ovog pravila uključuju nekoliko situacija u kojima državni službenik ili namještenik može biti zaposlen na određeno vrijeme do najviše 2 godine: kao zamjena odsutnog službenika, obavljajući zadatke ograničenog roka trajanja, ispomoć kod povećanog obima posla, pripravnički staž.<sup>118</sup>

Podaci Ministarstva javne uprave (od decembra 2017. g.)<sup>119</sup> pokazuju da od ukupnog broja zaposlenih na centralnom nivou (39306), njih 3963 je zaposleno na određeno vrijeme, a 674 po ugovoru o djelu. To znači da zaposlenih na privremenoj osnovi ima 11,79% od ukupnog broja zaposlenih na centralnom nivou (*način na koji je centralni definisan od strane Ministarstva za potrebe Plana optimizacije javnog sektora je kritikovan od strane civilnog društva*<sup>120</sup>).

U Zakonu o državnim službenicima i namještenicima nema ograničenja bilo za broj ili procenat zaposlenih na određeno vrijeme u javnom sektoru. Međutim, Plan optimizacije javnog sektora ima srednjeročnu mjeru za prekid sa privremenim angažovanjima:

*"Ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme (...) ne bi trebalo da bude veći od 10% od broja stalno zaposlenih u jednom organu. Shodno tome, organ koji ima manje od 100 zaposlenih može imati do 10 lica angažovanih po tom osnovu."*<sup>121</sup>

Ova mjera bi trebalo da stupi na snagu poslije prestanka privremene zabrane bilo kakvog zapošljavanja (jul 2019, što je takođe definisano Planom), tako da još nije stupila na snagu. Međutim, postoje tumačenja da će Zakon o državnim službenicima i namještenicima morati biti izmijenjen i dopunjjen kako bi ova odredba stupila na snagu.

Više od jedne trećine državnih službenika u Crnoj Gori (34,5%) smatra privremena angažovanja u upravi kao izuzetak. Gotovo jedna četvrtina anketiranih državnih službenika (24,9%) za ovo pitanje je odabrala opciju „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti“ – samo u Albaniji je procenat za tu opciju bio nešto veći (25,9%).

Na pitanje da ocijene učestalost korišćenja ove vrste ugovora za zadatke koje bi inače trebali izvršavati državni službenici, od svih drugih zemalja u regionu, u Crnoj Gori najveći broj anketiranih je mislio da to nije problem. Naime, 37,6% anketiranih državnih službenika je odgovorilo da se to „rijetko“ dešava (22,5%) ili „nikada ili skoro nikada“ (15%). Međutim, 28,3% ispitanika je odgovorilo sa „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti“, što je najveći procenat u regionu.

#### ▪ Postupci zapošljavanja na određeno vrijeme

Zakon o državnim službenicima i namještenicima određuje da se isti postupak zaapošljavanja primjenjuje na ugovore na određeno vrijeme kao i na opšte zapošljavanje (ugovore na neodređeno).

117 / Član 52, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18, takođe prisutan u prethodnoj verziji Zakona, član 48, Službeni list br. 039/11, 050/11, 066/12, 034/14, 053/14, 016/18.

118 / Član 52, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18

119 / Plan optimizacije javnog sektora, jul 2018, dostupno na: <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=327796&rType=2>

120 / Pročitajte više o problemima u definisanju javnog sektora u analizi Instituta alternativa „Začarani krug racionalizacije“, 2018, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/en/enchanted-circle-of-rationalisation/>

121 / Plan optimizacije javnog sektora, mjera br. 5, stranica 59, dostupno na: <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=327796&rType=2>

To znači da se kriterijumi koji se primjenjuju na zapošljavanje uopšte, kao što su opšti uslovi utvrđeni Zakonom<sup>122</sup> koje lice mora ispuniti da bi bilo kvalifikovano za zaposlenje, takođe primjenjuju na lica koja se angažuju po ugovorima na određeno vrijeme.<sup>123</sup>

Postoji jedan izuzetak, definisan novim zakonom, koji može upotrijebiti rukovodilac neke institucije, dopuštajući zapošljavanje na određeno bez javnog poziva, sa direktno odabranim licem iz evidencije Zavoda za zapošljavanje, radi zamjene odsutnog službenika ili rješavanje privremeno povećanog obima posla. Ova vrsta ugovora je nejasno ograničena u smislu trajanja (do šest mjeseci, ako neki drugi zakon ne dozvoljava duži period), ali sa eksplicitnim ograničenjem da se ne može zaključiti ponovo sa istim licem.

Međutim, budući da se zapošljavanje kratkoročnih eksperata izvan sistematizacije (ugovori o djelu) ne vrši na bazi Zakona o državnim službenicima i namještenicima, nema otvorenog i transparentnog postupka, ili bilo kakvih posebnih utvrđenih kriterijuma za izbor lica za privremeni angažman u državnoj upravi.

Velika i rekordna većina u regionu među anketiranim državnim službenicima u Crnoj Gori (46,8%) odgovarila je „često“ (16,8%) ili „uvijek“ (30,1%) na izjavu „kada se ljudi angažuju na privremenoj osnovi, biraju se na bazi kvalifikacija i vještina“ (u Makedoniji, na primjer, samo 17% je odgovorilo isto). Opet, gotovo svi preostali ispitanici su odabrali opciju „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti“ (32,4%), što je takođe regionalni ekstrem.

Na pitanje da li se ova pravila primjenjuju u praksi, državni službenici u Crnoj Gori su se ili složili ili izbjegli da daju jasan odgovor. Naime, skoro polovina anketiranih državnih službenika (48,6%) tvrdi da se formalna pravila za angažovanje na privremenom osnovu dosljedno primjenjuju u praksi. Sve ostale zemlje u regionu imaju niži rezultat po ovom pitanju. Ostali ispitanici u Crnoj Gori (40,5%) odgovorili su „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti“.

#### ▪ Trajanje ugovora o privremenom angažovanju

Kada je riječ o tome koliko dugo ugovor na određeno vrijeme može trajati, postoje zakonska ograničenja, ali su isuviše fleksibilna i dopuštaju da drugi zakoni produže taj rok u slučaju potrebe.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje više različitih razloga koji dozvoljavaju privremene ugovore i različite raspone vremena, ali nijedan duži od 24 mjeseca.<sup>124</sup> Za izuzetak koji se tiče *privremenih angažmana radi rješavanje problema povećanog obima posla koji se ne može odraditi sa postojećim brojem državnih službenika i namještenika*, zakon propisuje da isti može trajati najduže šest mjeseci, ukoliko se posebnim zakonom ne predvidi drugačije.

Kada je riječ o privremenim angažovanjima bez javnog poziva, takva zapošljavanja su ograničena na 6 mjeseci, pod uslovom davanja izjave o obezbjeđenju sredstava u budžetu za tu poziciju. Opet, ovo ograničenje nije konačno zato što ostavlja mogućnost da neki drugi zakon može imati prednost.<sup>125</sup> Sa druge strane, Zakon izričito ograničava ovaj postupak, navodeći da se odluka o zapošljavanju nekog lica na ovaj način može usvojiti

122 / Član 34, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18

123 / Ibid, član 52.

124 / Između ostalog, razlozi su zamjena za privremeno odsutnog državnog službenika ili namještenika – najviše dvije godine; - izvođenje projektnih zadataka za koje postoji određeni vremenski rok, tokom trajanja samog projekta – najviše dvije godine. Član 52, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

125 / Član 52, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

samo jednom sa određenim licem. To znači da iako vremensko ograničenje nije u potpunosti precizno, rukovodilac ne može obnoviti ugovor sa istim licem na taj način.

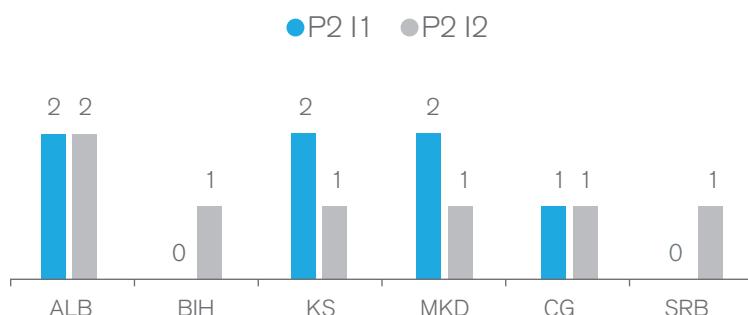
Na pitanje da li misle da takvi ugovori o privremenom angažovanju kasnije budu produženi na više od jedne godine, 34,1% državnih službenika u Crnoj Gori je reklo da se to dešava rijetko ili nikada (niže od njihovih kolega u Albaniji, gdje je vrijednost za ove opcije bila 44,3%, a više od minimuma vrijednosti za ove opcije u Makedoniji 7,2%). Međutim, kao apsolutni regionalni rekord, gotovo polovina anketiranih državnih službenika u Crnoj Gori (42,8%) izbjegla je jasan odgovor na to pitanje birajući opciju „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti“.

Samo 17,3% anketiranih državnih službenika je navelo da lica angažovana na privremenoj osnovi rijetko ili nikada ne postanu državni službenici poslije svog privremenog angažmana, što je najniži procenat u regionu; 37,5% je odgovorio „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti“, što je, opet, regionalni rekord po broju ispitanika koji su izabrali ovaj odgovor.

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator PSHRM\_P2\_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka o službeničkom sistemu

Indikator PSHRM\_P2\_I2: Vršenje poslova karakterističnih za državne službenike izvan službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).

**Načelo 3:** Zapošljavanje javnih službenika je zasnovano na zaslugama i jednakom tretmanu u svim njegovim fazama; kriterijumi za nazadovanje i raskid radnog odnosa javnih službenika su eksplisitni;

### WEBER INDIKATOR PSHRM\_P3\_I1: OTVORENOST, TRANSPARENTNOST I PRAVIČNOST ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNOJ SLUŽBI

Elementi Indikatora	Rezultati
Informacije o javnim konkursima se stavlju na raspolaganje širokoj javnosti	2/4
Oglasi za javne konkurse su napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom	0/4
Tokom postupka javnog konkursa, zainteresovani kandidati mogu zatražiti i dobiti pojašnjenja, koja se stavlju na raspolaganje javnosti	2/4
Nema nerazumnih barijera za eksterne kandidate što čini javne konkurse pristupačnijim za interne kandidate	0/2
Postupak prijavljivanja nameće minimum administrativnih i birokratskih opterećenja za kandidate	0/4
Kandidatima je dopušteno i pozivaju se da dopune nedostajuću dokumentaciju unutar razumnog vremenskog okvira	0/4
Odluke i obrazloženja komisije za izbor javno su dostupni, uz poštovanje pritom zaštite lica podataka	0/4
Informacije o poništenim oglasima su dostupni javnosti, zajedno sa obrazloženjima	0/4
Percepcija državnih službenika je da se zapošljavanje u državnoj službi vrši na bazi zasluga	1/2
Percepcija državnih službenika je da postupak zapošljavanja obezbeđuje jednake šanse	2/2
Percepcija javnosti je da se zapošljavanja preko postupka javnog konkursa vrše na bazi zasluga	1/2
Ukupan rezultat	8/36
Vrijednost Indikatora (skala 0-5) <sup>126</sup>	1

Fokus ovog indikatora je na zapošljavanju u državnoj upravi, preko analize javnih konkursa, kao metoda zapošljavanja koji bi trebalo da osigura da najbolji kandidati dobiju posao. Metodologija je zasnovana na kombinaciji analize zvaničnih podataka koji se tiču javnih konkursa i stavova javnosti i samih državnih službenika, kao i intervjuja sa bivšim kandidatima za posao u državnoj upravi. Glavni uzorak za analizu su pet najnovijih, završenih javnih konkursa za radna mjesta u državnoj službi u godini koja je prethodila monitoringu, iz pet različitih organa državne uprave.<sup>127</sup> Pored toga, intervjujano je pet bivših kandidata za radna mjesta u državnoj službi koji

126 / Konverzija poena: 0-6 poena = 0; 7-12 poena = 1; 13-18 poena = 2; 19-24 poena = 3; 25-30 poena = 4; 31-36 poena = 5.

127 / U Crnoj Gori, uzorak se sastojao od sljedećih javnih konkursa:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova: Javni konkurs za radno mjesto savjetnika, 09. 03. 2018, <http://www.uzk.e-lavirint.com/oglas/oglas/show/id/6987>
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma: Javni konkurs za radno mjesto savjetnika, 16. 02. 2018, <http://www.uzk.e-lavirint.com/oglas/oglas/show/id/6937>
- Ministarstvo nauke: Javni konkurs za radno mjesto rukovodioca direktorata, 02. 08. 2017, <http://www.uzk.e-lavirint.com/oglas/oglas/show/id/6169>
- Uprava za nekretnine: Javni konkursi za tri savjetnika, 20. 11. 2017, <http://www.uzk.e-lavirint.com/oglas/oglas/show/id/6514>
- Uprava za inspekcijsku kontrolu: Javni konkurs za rukovodioca jedinice za internu reviziju, 14. 03. 2018, <http://www.uzk.e-lavirint.com/oglas/oglas/show/id/7010>

su konkurisali za radna mjesta na raznim nivoima kao eksterni kandidati (t.j. kandidati koji nisu već bili državni službenici ili angažovani po ugovoru u javnoj upravi).

U decembru 2017, Skupština Crne Gore je usvojila novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima,<sup>128</sup> čije sprovođenje je počelo 1. jula 2018. Postupci koji su pokrenuti prije tog datuma trebalo je da se sprovode po odredbama starog zakona (usvojen 2011. godine, a mijenjan i dopunjavan 5 puta)<sup>129</sup> do njihovog okončanja. Svi postupci ispitivani pod ovim indikatorom vođeni su po starom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

- Podaci o javnim konkursima

Široka javna dostupnost javnim konkursima ustanovljena je preko centralnog portala Uprave za kadrove. Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima koji je bio na snazi u vrijeme trajanja monitoringa, UZK je na svom centralnom portalu objavljivala sve podatke o javnim konkursima u državnoj upravi, kao i u štampanim medijima sa nacionalnom pokrivenošću. Institucije koje zapošljavaju nemaju zakonsku obavezu da oglašavaju javne konkurse. Njihova jedina obaveza je da oglašavaju interne konkurse (na svojim internet stranicama, kao i na fizičkim oglasnim tablama), koji se takođe objavljuju na internet stranici UZK. Jedina promjena koju je donio novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima je uklanjanje obaveze da institucija koja vrši zapošljavanje objavljuje interne oglase na svojoj oglasnoj tabli.

One institucije koje su bile obuhvaćene uzorkom, a koje imaju naloge na društvenim mrežama (ministarstva), ne koriste ih da bi objavljivale javne konkurse. Bivši kandidati su potvrdili da je za njih portal UZK centralno mjesto za informisanje o prilikama za zaposlenje u državnoj upravi.<sup>130</sup>

- Koliko su razumljivi oglasi sa javnim konkursima

Jezik oglasa sa javnim konkursima je dovoljno jasan, ali nije primjećen napor da se pravni i birokratski jezik zamijeni jednostavnijim i građanima prilagođenim, a isti ne sadrže ni opise poslova.

Struktura svih javnih oglasa je jednoobrazna, nema varijacija bilo u sadržaju ili stilu između institucija.

Oni ne sadrže opise poslova, osim naziva radnog mesta i odjeljenja/sektora unutar institucije. Dok u nekim slučajevima oni mogu biti razumljivi sami po sebi, organi ne objavljuju opis poslova koji je već dostupan u pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji.

Zahtjevi za radna mjesta se uglavnom jasno navode, kao i rokovi za podnošenje dokumentacije i provjeru sposobnosti. Potrebna dokumentacija se navodi taksativno, dok se pojedine stavke detaljnije objašnjavaju, a formulari/obrasci za neku potrebnu dokumentaciju imaju naveden hiperlink direktno u samom oglasu.

- Mogućnost da se zatraži pojašnjenje

Zakon o državnim službenicima ne predviđa ovu mogućnost, a raniji kandidati koji su bili intervjuisani nisu imali nikakva iskustva u ovoj oblasti. Postoje navodi da se za rješavanje takvih zahtjeva koristi Zakon o upravnom postupku, ali nije potvrđena uniformnost takve prakse. Pretraživanje internet stanice Uprave za kadrove i internet

---

128 / Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

129 / Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 039/11, 050/11, 066/12, 034/14, 053/14, 016/16.

130 / Član 42, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

stranica različitih institucija iz uzorka nije ukazalo na to da je bilo zahtjeva za pojašnjenje ili odgovora na njih.

Svaki oglas o upražnjrenom radnom mjestu sadrži detalje o nadležnom službeniku iz UZK (ime, telefonski broj, vrijeme određeno za rad sa građanima), ali nigdje se ne navodi da se taj kanal može koristiti za pojašnjenja u procesu zapošljavanja. Intervjui sa bivšim kandidatima nisu to mogli potvrditi ili negirati budući da nijedan od njih nije pokušao kontaktirati UZK ili državni organ kod kojega su konkursali kako bi dobili pojašnjenja.

#### ▪ Nerazumne prepreke i opterećenje kandidata

Analiza pravnog okvira i i uzorak oglasa javnih konkursa pokazuje da javni konkursi sadrže određeni broj „nerazumnih“ barijera za eksterne kandidate, kako u zakonu koji se primjenjivao do jula 2018. godine, tako i onom koji je trenutno snazi.

Propisano je pet opštih uslova za sve kandidate za radna mjesta u državnoj upravi: državljanstvo, godine starosti, zdravstveni zahtjevi za obavljanje posla, nivo obrazovanja, neosuđivanost za krivične djela koje bi ga/je učinile nedostojnim tog radnog mjeseta).<sup>131</sup> Dopušta se drugim zakonima i podzakonskim aktima da uvedu dodatne zahtjeve za posebna radna mjesta, uz klauzulu o anti-diskriminaciji.

Zahtijevana dužina radnog iskustva varira, od 1 godine za savjetnike i početna radna mjesta, do 3-5 godina za rukovodeće pozicije.

Sposobnost za obavljanje oglašenih poslova u smislu zdravstvenih zahtjeva se mora dokazati putem uvjerenja koje izdaje neka zvanična zdravstvena institucija.<sup>132</sup>

Posebni oglasi imaju određene posebne zahtjeve, u skladu sa oglašenim radnim mjestima. Oglas Up-rave za inspekcijske poslove takođe sadrži zahtjev da kandidati imaju uvjerenje internog revizora, koje je propisao Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (budući da je oglašeno radno mjesto rukovodioca jedinice interne revizije).<sup>133</sup> Oglas Ministarstva unutrašnjih poslova sadrži zahtjev da je kandidat položio ispit za uvjerenje o javnim nabavkama, što propisuje Zakon o javnim nabavkama (a oglašeno radno mjesto je službenik za javne nabavke).<sup>134</sup> Takođe, oglas Ministarstva nauke posebno je zahtijevao nivo znanja engleskog jezika, što je definisano aktom o sistematizaciji.<sup>135</sup>

Što se tiče administrativnog i birokratskog opterećenja za kandidate, ne postoji dvofazni proces podnošenja dokumentacije, što bi podrazumijevalo podnošenje dodatne dokumentacije za kandidate koji prođu određeni prag. Kandidati moraju odmah podnijeti svu potrebnu dokumentaciju, a UZK priprema prvu listu kandidata koji se ocjenjuju kao kvalifikovani i oni koji ispunjavaju uslove iz oglasa. Naredni korak je proces zvanične provjere sposobnosti, koji ne podrazumijeva podnošenje bilo kakve dodatne dokumentacije.

---

131 / Član 32, Zakon o državnim službenicima i namještencima, Službeni list br. 039/11, 050/11, 066/12, 034/14, 053/14, 016/16.

132 / Ibid.

133 / Uprava za inspekcijske poslove: Javni konkurs za rukovodioca jedinice unutrašnje revizije, 14.03.2018, <http://www.uzk.e-lavirint.com/oglasi/oglas/show/id/7010>

134 / Ministarstvo unutrašnjih poslova: Javni konkurs za radno mjesto savjetnika, 09.03.2018, <http://www.uzk.e-lavirint.com/oglasi/oglas/show/id/6987>

135 / Ministarstvo nauke: Javni konkurs za radno mjesto rukovodioca direktorata, 02.08.2017, <http://www.uzk.e-lavirint.com/oglasi/oglas/show/id/6169>

Bez obzira na oglašeno radno mjesto, kandidat mora podnijeti istu dokumentaciju.<sup>136</sup> Neki dokumenti pripadaju javnim registrima (uvjerenje o državljanstvu, uvjerenje o položenom državnom ispitu), i prema novom Zakonu o upravnom postupku, koji se počeo sprovoditi u julu 2017. godine, uprava treba da ih pribavlja putem razmjene podataka po službenoj dužnosti.

Nema izričite odredbe u zakonu o državnim službenicima i namještenicima koja bi omogućila podnošenje dodatne dokumentacije nakon isteka roka. Kandidati koji ne podnesu kompletну dokumentaciju automatski se odbacuju. UZK priprema listu kandidata, koji su ocijenjeni kao kvalifikovani i kao lica koja ispunjavaju uslove iz oglasa – oni koji su „pravovremeno podnijeli kompletну i urednu dokumentaciju.”<sup>137</sup> Kandidati imaju pravo uvida u svoju dokumentaciju i na povraćaj iste u slučaju da ne budu uspješni.<sup>138</sup> U intervjuu sa predstavnikom UZK navedeno je da se pojavljuju situacije u kojima se kandidati pozivaju da podnesu propuštenu dokumentaciju, i da se primjenjuje Zakon o upravnom postupku, ali istraživači nisu uspjeli potvrditi primjerom iz prakse. Intervjui sa bivšim kandidatima potvrđuju da ih UZK nije kontaktirala po pitanju ažuriranja i podnošenja podataka koje su možda propustili da podnesu na samom početku procesa.

- Izmjene u vezi sa zahtjevima u novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima

Dodat je zahtjev za uvjerenje da kandidat nije bio osuđivan za neko krivično djelo koje bi ga učinilo nedostojnim rada u državnoj službi. On se dobija po službenoj dužnosti, preko razmjene između institucija, tako da ne predstavlja administrativno opterećenje za kandidata. Međutim, postoji dilema o tome koje tačno krivično djelo čini nekog kandidata neodstojnim nekog radnog mjesta, ostavljajući tako prostor za diskrecionu odluku.<sup>139</sup>

Državni ispit je sada obavezni zahtjev, ukinuta je mogućnost naknadnog polaganja. Jedini izuzetak su kandidati koji su već položili pravosudni ispit i oni koji konkurišu za niže nivoe namještenika.

Sa druge strane, zdravstveno uvjerenje je sada zahtjev samo za prvorangiranog kandidata, koji treba da ga podnese u roku od osam dana od usvajanja odluke o zaposlenju

- Objavljivanje odluka

Nema obaveze da organi objavljaju odluku (rješenje) o izboru kandidata. Postoji praksa objavljivanja rezultata procesa provjere sposobnosti i rangi liste kandidata.<sup>140</sup> Međutim, zbog diskrecionog prava rukovodioca organa da odabere uspješnog kandidata sa liste<sup>141</sup>, to nije informacija o tome ko je zaposlen.

Nema zakonske obaveze za organe koji oglašavaju javni konkurs ili za UZK da objavjuju odluku o poništenju konkursa. Pretraga internet stranica institucija iz uzorka kao i UZK potvrdila je ovu praksu. Prethodna verzija Zakona takođe nije propisivala bilo kakve uslove prema kojima bi neki oglas trebalo poništiti. Novi zakon uvodi

136 / Ova lista obuhvata: 1. Formular ka konkurisanje, 2. Radna biografija (CV), 3. uvjerneje o državljanstvu, 4. fotkopija Lične karte (ako je biometrijska i ovjerenja od notara, nije potrebno uvjerenje o državljanstvu), 5. zdravstveno uvjerenje, 6. stepen obrazovanja, 7. potvrda o neosuđivanosti, 8. obrazac dokaza o radnom iskustvu, 9. uvjerenje o položenom državnom ispitu

137 / Član 41, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 039/11, 050/11, 066/12, 034/14, 053/14, 016/16.

138 / Član 46, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 039/11, 050/11, 066/12, 034/14, 053/14, 016/16.

139 / Članovi 34-35, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

140 / Primjer: [http://www.uzk.gov.me/Oglasavanje/Rezultati\\_provjere\\_sposobnosti/190520/Rezultati-sa-postupka-provjere-sposobnosti-Ministarstva-finansija-postavljeno-13-09-2018.html](http://www.uzk.gov.me/Oglasavanje/Rezultati_provjere_sposobnosti/190520/Rezultati-sa-postupka-provjere-sposobnosti-Ministarstva-finansija-postavljeno-13-09-2018.html)

141 / Član 45 u starom Zakonu i član 47 u novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima

cijelo poglavlje o poništenjima oglasa i propisuje kada se to može uraditi.<sup>142</sup>

Ostavljeno je da podzakonski akt uredi postupak, način i sadržaj tih odluka, koji ne propisuje njihovo objavljivanje. Predviđa se samo obaveza UZK da dostavi odluku kandidatima koji su se već javili na konkurs. Novi podzakonski akt, usvojen nakon stupanja na snagu novog zakona, takođe ne predviđa objavljivanje odluka o poništavanju.<sup>143</sup>

- Percepције о процесу запошљавања - kontrast između državnih službenika i građana

Uopšteno govoreći, u odnosu na svoje kolege u regionu, anketirani državni službenici u Crnoj Gori imaju visok stepen povjerenja u proces zapošljavanja i mišljenja su da je zapošljavanje u državnoj službi zasnovano na zaslugama. Sa druge strane, istraživanje javnog mnjenja dala je drugačije rezultate.

Više od polovine anketiranih državnih službenika (55,7%) su izjavili ili da se slažu ili veoma slažu sa konstatacijom da je proces zapošljavanja u potpunosti zasnovan na zaslugama, utemeljen na ocjenama kvalifikacija i vještina. Jedina zemlja u kojoj je ovaj procent veći je Albanija (63,7%), dok je regionalni prosjek 36%.

Gotovo polovina anketiranih državnih službenika u Crnoj Gori (45,3%) se nije složila sa izjavom da „su političke ili lične veze neophodne za dobijanje posla u državnoj administraciji moje zemlje“. To je najveći procenat povjerenja državnih službenika u integritet procesa zapošljavanja u regionu.

Još jedan regionalni rekord je zapanjujućih 69,3% anketiranih državnih službenika koji percipiraju da postupak zapošljavanja državnih službenika osigurava jednakе šanse za sve kandidate, bez obzira na rod, etničku pripadnost, ili neku drugu ličnu karakteristiku koja bi mogla biti osnov za diskriminaciju.

Sa druge strane, percepcija većine javnosti je da se javni službenici ne zapošljavaju putem konkursa zasnovanih na zaslugama. Naime, 56% građana ne smatra da će najbolji kandidati dobiti posao, dok 32,7% vjeruje da hoće, t.j. da se primjenjuje sistem zasnovan na zaslugama.<sup>144</sup>

---

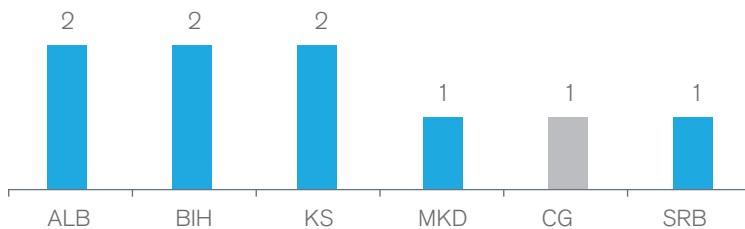
142 / Član 43, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

143 / Član 4, Pravilnik o sadržaju, poništenju, ispravci oglasa za konkurs za radno mjesto i način ostvarivanja uvida u konkursnu dokumentaciju, Službeni list br. 041/18.

144 / Podaci istraživanja javnog mnjenja u okviru WeBER-a, sprovedenog u periodu od 15. oktobra do 30. novembra 2017, na uzorku od 1044 građana; detalji o metodologiji su dostupni u aneksu.

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator PSHRM\_P3\_I1: Otvorenost, transparentnost i pravičnost zapošljavanja u državnoj službi



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).

- **Načelo 4:** Direktan ili indirektan uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj službi je spriječen

### WEBER INDIKATOR PSHRM\_P4\_I1: DJELOTVORNA ZAŠTITA POLOŽAJA RUKOVODEĆEG KADRA OF NEŽELJENIH POLITIČKIH UTICAJA

Elementi Indikatora	Rezultat
Zakon propisuje kompetitivne, postupke zasnovane na zaslugama za izbor viših rukovodilaca u državnoj službi	1/2
Zakon propisuje objektivne kriterijume za prekid radnog odnosa rukovodilaca	2/2
Zapošljavanje rukovodilaca na bazi zasluga se u praksi efikasno primjenjuje	0/4
Vršioci dužnosti rukovodilaca se po zakonu mogu postaviti, a i postavljaju se samo iz redova državnih službenika na maksimalni zakonski vremenski period	0/4
Omjer kvalifikovanih kandidata po upražnjrenom radnom mjestu za rukovodioce	0/4
Državni službenici smatraju da postupci za imenovanje rukovodilaca osiguravaju da najbolji kandidati dobiju posao	1/2
Stav organizacija civilnog društva je da postupci za imenovanje rukovodilaca osiguravaju da najbolji kandidati dobiju posao	0/2
Stav državnih službenika je da se rukovodioci postavljaju na bazi političke podrške	0/2
Postojanje postupaka provjere ili razmatranja o imenovanjima rukovodilaca izvan opsega propisa o državnim službenicima	0/2
Državni službenici smatraju da rukovodioci ne bi sproveli nezakonite naredbe politički nadređenih lica	1/2
Državni službenici smatraju da pozicije rukovodilaca ne podliježu političkim sporazumima i „podjelama kolača“ među vladajućim političkim partijama	1/2
Stav državnih službenika je da se rukovodioci ne razrješavaju zbog političkih motiva	1/2
Državni službenici smatraju da se u praksi pravilno primjenjuju kriterijumi za razrješenje rukovodilaca	1/2
Organizacije civilnog društva smatraju da su u praksi pozicije rukovodilaca profesionalizovane.	0/2
Stav državnih službenika je da rukovodioci ne učestvuju u izbornim kampanjama političkih partija	0/2

Elementi Indikatora

Rezultat

Udio imenovanja bez kompetitivnog postupka (uključujući pozicije vršilaca dužnosti) od ukupnog broja imenovanja na pozicijama rukovodilaca	0/4
Ukupno	8/40
Vrijednost indikatora (skala 0-5) <sup>147</sup>	1

- Postupci provjere ili razmatranja o imenovanjima viših državnih službenika izvan opsega propisa o državnim službenicima

Zakon o državnim službenicima propisuje postupak za imenovanje rukovodioca, koji uključuje javne konkurse, provjeru sposobnosti i pripremu rang liste, sa prijedlogom za Vladu<sup>146</sup>. Međutim, nakon završetka ovog postupka, Vlada nije obavezna da imenuje prvorangirano lice.

Iako to nije navedeno u Zakonu od državnim službenicima i namještenicima, Vladina komisija za kadrovska i administrativna pitanja, kao njeno stalno radno tijelo, ima nadležnosti u pogledu imenovanja i razrješenja, davanja saglasnosti na ona imenovanja koja po zakonu spadaju u nadležnost Vlade.<sup>147</sup> To važi i za kandidate za pozicije vršilaca dužnosti. U praksi, Vladina komisija za kadrovska i administrativna pitanja provjerava prijedlog starješine organa (ministra) koji predlaže imenovanje nekog vršiloca dužnosti rukovodioca. Njen rad je uređen Poslovnikom rada Vlade i to veoma široko, bez preciznog pregleda postupka provjere prijedloga odluke o imenovanju i bez transparentnosti postupka.

Pregled Vladinih odluka o imenovanjima višeg nivoa u periodu 01. jul 2017 – 01. jul 2018, pokazao je da od ukupnog broja imenovanja (112) tokom perioda istraživanja, 57 ih je sprovedeno uz postupak javnog konkursa, ili 50,9%. To znači da je 49,1% imenovanja obavljeno bez prethodnog konkursa:

- Bilo je 54 odluke o imenovanju vršilaca dužnosti rukovodilaca (bez prethodnog konkursa)
- Bilo je 58 odluka o imenovanju rukovodilaca, od kojih je 1 donesena bez konkursa. Od 57 imenovanja koja su realizovana uz postupak nadmetanja, svako je bilo javno.

U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima koji je bio na snazi za vrijeme praćenja, starješine organa unutar ministarstava i samostalnih organa nisu bili državni službenici, te iz tog razloga nisu uračunati u ovu ocjenu. Veliki broj vladinih imenovanja se takođe odnosi na državna preduzeća, kao i imenovanja državnih sekretara, koji su takođe izvan opsega službeničkog sistema.

- Stavovi o imenovanju viših državnih službenika

Većina državnih službenika u Crnoj Gori (48%) smatra da postupci za imenovanje rukovodilaca osiguavaju da najbolji kandidati dobiju posao. To je regionalni rekord za tu opciju. Drugi regionalni rekord je to što je više od jedne petine ispitanika u Crnoj Gori odabralo odgovor „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti“.

Nadalje, četvrtina anketiranih državnih službenika u Crnoj Gori (26,9%) smatra da se rukovodioci ne imenuju na osnovu političke podrške. Ovo je drugi najveći procenat takvih odgovora na ovo pitanje, gdje su jedino državni službenici u Albaniji imali veći procenat (32,7%), dok je BiH na drugom kraju spektra, gdje samo 4% državnih

145 / Konverzija poena: 0-7 poena = 0; 8-14 poena = 1; 15-21 poena = 2; 22-28 poena = 3; 29-34 poena = 4; 35-40 poena = 5.

146 / Članovi 56-59, Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

147 / Član 17, Poslovnika rada Vlade Crne Gore, Službeni list br. 003/12, 031/15, 048/17. Više o manjku transparentnosti njenog rada u poglavljiju o razvoju i koordinaciji javnih politika.

službenika vjeruje da politička podrška ne igra nikakvu ulogu u imenovanju rukovodilaca. Crnogorski državni službenici su još jednom bili najbrojniji u izbjegavanju odgovora, sa 31% onih koji su odabrali opciju „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti.“

Međutim, kada su organizacije civilnog društva u Crnoj Gori bile upitane da li smatraju da postupci za imenovanje rukovodilaca osiguravaju da najbolji kandidati dobiju posao, nije bilo odgovora „slažem se“ ili „veoma se slažem“, što je bio najniži rezultat u regionu za ovo pitanje.

#### ▪ Vršioci dužnosti

Novi zakon o državnim službenicima i namještenicima koji je stupio na snagu 01. jula 2018. godine, prepoznaće i uređuje pozicije vršilaca dužnosti u državnoj upravi. Pregled prakse ovih imenovanja pokazao je tendenciju proširenja mandata za poziciju vršioca dužnosti višeg rukovodioca usvajanjem nove odluke o imenovanju nakon isteka prвobitne odluke.<sup>148</sup>

Novi zakon propisuje da u slučaju prestanka mandata rukovodioca, bude imenovano lice na poziciji vršioca dužnosti za period do šest mjeseci.<sup>149</sup> Međutim, dopušta se da se rečena odluka obnovi, kao i da praksa produženja ovog roka bude zakonita jednostavno usvajanjem nove odluke o šestomjesečnom imenovanju. To lice može biti neki službenik date institucije, iz javne uprave generalno, koji ispunjava kriterije propisane za višeg rukovodioca kojega/koju zamjenjuje (samo centralna administracija, kako je definisano zakonom<sup>150</sup>). Međutim, ako se takvo lice ne može naći u instituciji ili široj upravi, može se angažovati lice izvan državne službe, naravno ako on/ona ispunjava kriterijume<sup>151</sup>, premda bez bilo kakvog postupka izbora.<sup>152</sup>

Zakon o državnim službenicima i namještenicima ne predviđa postupak provjere da li ima državnih službenika koji mogu biti imenovani za vršioce dužnosti, već je Centralna kadrovska evidencija jedini dostupni izvor za vršenje ove provjere (iako nepouzdan).<sup>153</sup>

Pored toga, Upravna inspekcija ima mandat, između ostalog, da provjerava zakonitost i postupak imenovanja (nije precizno navedeno da su tu uključena imenovanja za pozicije vršilaca dužnosti), a ukoliko se registruju nepravilnosti i iste ne budu otklonjene od strane starješina organa, Komisija za žalbe može poništiti odluku o imenovanju.<sup>154</sup> Međutim, kaznene odredbe propisane Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ne obuhvataju postupak imenovanja vršilaca dužnosti.

#### ▪ Stavovi o integritetu viših državnih službenika

Među anketiranim državnim službenicima postoji pretežno pozitivan stav o nezavisnosti i integritetu

148 / Više o ovoj praksi pročitajte u izvještaju Instituta alternativa „Ka boljoj upravi u Crnoj Gori: dobar napredak ili skromna priprema?”, jun 2018, str. 29, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/en/toward-a-better-administration-in-montenegro-good-progress-or-modest-preparation/>

149 / Član 61, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

150 / Član 3, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

151 / Ovi kriterijumi za rukovodioce (starješine organa i visoki rukovodni kadar) propisani su u članovima 22 i 24 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

152 / Član 61, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

153 / HRMIS je veoma slabo ocijenjen u izvještaju SIGMA-e za 2017. godinu: Podindikator “Postojanje funkcionalne baze podataka o ljudskim resursima sa podacima o državnoj službi” dobio je ocjenu 0 od 4.

154 / Članovi 155-156, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

njihovih rukovodioca. Upitani da li smatraju da bi rukovodioci izvršili nezakonite radnje ako bi im to naredila politički nadređena lica, više od polovine državnih službenika u Crnoj Gori izrazilo je neslaganje (51,9%). Samo 6,3% je mislilo da bi tako uradili, a gotovo jedna trećina (31%) službenika je izjavila da ili ne znaju ili da nemaju mišljenje.

Kada je državnim službenicima postavljeno pitanje da li rukovodioci mogu odbaciti nezakonitu naredbu izdatu od strane ministra ili nekog drugog politički nadređenog lica, bez ugrožavanja svoje pozicije, u Crnoj Gori je 44,4% odgovorilo da bi mogli. Samo 11,3% je izjavilo da se nezakonita naredba ne bi mogla odbaciti bez ugrožavanja svoje pozicije, što je najniži procent u regionu. Opet, stopa onih koji su odabrali odgovor „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti” bila je među najvećim u regionu, 31,9%.

#### ▪ Razrješenje

Kada je riječ o razrješenju rukovodilaca na političkoj osnovi, stav 46,2% anketiranih državnih službenika je da se to ne događa u Crnoj Gori, što je iznad regionalnog prosjeka (37,70%). Gotovo isti procenat (40%) odabrao je odgovor „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti”. Pored toga, većina državnih službenika u Crnoj Gori (45%) smatra da se kriterijumi za razrješenje viših javnih službenika pravilno primjenjuju u praksi, što je regionalni rekord (regionalni prosjek je 29,6%). Isti procenat državnih službenika odabrao je odgovor „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti”.

#### ▪ Politički uticaj

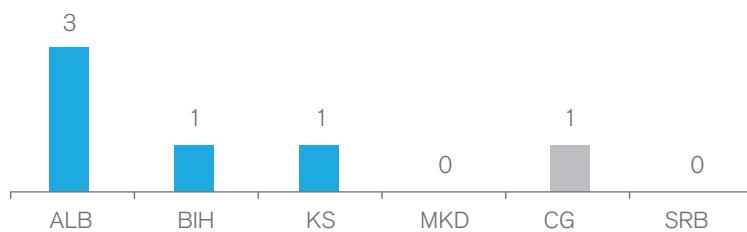
Od rukovodilaca u regionu najmanje je vjerovatno da će oni iz Crne Gore učestvovati u izbornim kampanjama, prema stavovima anketiranih državnih službenika. Gotovo 37% ispitanika je izjavilo da se to ne dešava nikada (22%) ili rijetko (15%). Skoro 40% ih je odabralo odgovor „Ne znam/Nemam mišljenje”.

Državni službenici u Crnoj Gori su bili podijeljeni kod pitanja da li smatraju da su pozicije viših državnih službenika zavisne od političkih sporazuma i „podjela kolača” među vladajućim političkim partijama. Jedna trećina se složila sa tim, jedna trećina nije, a jedna trećina je odgovorila „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim odgovoriti”.

OCD imaju drugačije viđenje istih pitanja. Na pitanje da li smatraju da su pozicije rukovodilaca profesionalizovane u praksi, nijedna organizacija nije dala pozitivan odgovor, što je najniži rezultat u regionu po ovom pitanju.

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator PSHRM\_P4\_I1: Djelotvorna zaštita pozicije rukovodilaca od neželjenog političkog uticaja



Izvještaj regionalnog monitoringa RJJ sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).

**Načelo 5:** Sistem nagrađivanja državnih službenika zasnovan je na klasifikaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan

### WEBER INDIKATOR PSHRM\_P5\_I1: TRANSPARENTNOST, JASNOĆA I JAVNA DOSTUPNOST INFORMACIJA O SISTEMU NAGRAĐIVANJA U DRŽAVNOJ SLUŽBI

Elementi Indikatora	Rezultat
Sistem nagrađivanja državnih službenika je jednostavno strukturiran	2/4
Sistem zarada/nagrađivanja državnih službenika predviđa ograničene i jasno definisane dodatke na osnovnu platu	2/4
Informacije o sistemu nagrađivanja u državnoj službi dostupne su na internetu	0/6
Objašnjenja ili prezentacije informacija o nagrađivanju dostupni su na internetu	0/2
Diskrecioni dodaci zakonski su ograničeni i ne mogu činiti glavni dio zarade/naknade državnog službenika	0/4
Državni službenici smatraju da se diskrecioni dodaci koriste za njihov namijenjeni cilj, t.j. podsticanje i nagrađivanje učinka, a ne za političko ili lično favorizovanje	1/2
Ukupan rezultat	5/22
Vrijednost indikatora (skala 0-5) <sup>157</sup>	1

#### ▪ Struktura sistema zarada

Sistem zarada državnih službenika, kako je definisan Zakonom o zaradama u javnom sektoru, ocijenjen je kao djelimično jednostavno strukturiran.<sup>156</sup>

Član 22 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru<sup>157</sup> daje tabelu sa jasno iskazanim koeficijentima ili drugim numeričkim vrijednostima po zvanju/poziciji u javnoj službi. Međutim, postoje značajni izuzeci, kao što je član 27 o izuzetnom osoblju, koje je ostalo nejasno i bez kriterijuma. Kao rezultat odredbe iz člana 27, ukupni

155 / Konverzija poena: 0-3 poena = 0; 4-7 poena = 1; 8-11 poena = 2; 12-15 poena = 3; 16-19 poena = 4; 20-22 poena = 5

156 / Jednostavna struktura sistema nagrađivanja definisana je tako da obuhvata tabelu sa jasno datim koeficijentima ili drugim brojčanim vrijednostima po rangu/poziciji u javnoj službi i jasnim i ograničenim setom pravila i formula za izračunavanje dodataka (kako zakonskih tako i diskrecionih).

157 / Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Službeni list br. 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18.

sistem je ocijenjen kao djelimično jednostavno strukturiran.

Pregledom internet stranice Ministarstva javne uprave i Vlade nije pronađena bilo kakva vrste pojednostavljenog predstavljanja sistema nagrađivanja na način prilagođen građanima. Internet stranica Ministarstva javne uprave sadrži samo Zakon o zaradama u javnom sektoru (u zastarjeloj verziji)<sup>158</sup> i popis vlastitih javnih funkcionera (što znatno niži broj od ukupnog broja zaposlenih) i njihovih zarade.<sup>159</sup> Takođe, oglasi o radnim mjestima ne daju informacije o plati.

#### ▪ Dodaci

Sistem plata/naknada državnih službenika ne predviđa jasno definisane opcije za dodatke/bonuse na osnovnu platu. Zakon o zaradama propisuje 5 vrsta dodataka,<sup>160</sup> propisujući ograničenja za neke od njih dok neke druge ostavlja da budu regulisani kolektivnim ugovorima. U tom smislu, Zakon daje prednost kolektivnim ugovorima, umjesto propisivanja zakonskih ograničenja na kojima bi ti ugovori trebalo biti zasnovani.

Dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima može iznositi 30% od osnovne plate. Posebni dodatak se može dodijeliti za radna mjesta u sektoru borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, pranja novca, gonjenja ratnih zločina, a reguliše se posebnim podzakonskim aktom. On nije izričito ograničen, ali se u članu 19 navodi da ovaj dodatak u kombinaciji sa onim za određena radna mjesta ne može biti veći od 45% od osnovne plate. Ovo je značajan dodatak osnovnoj plati, a odluka o tome ostavljena je podzakonskom aktu Ministarstva. Istovremeno postoji sličnost sa ostalim vrstama dodataka (Dodatak za obavljanje poslova a određenim radnim mjestima; specijalni dodatak), što znači da su isti zaposleni kvalifikovani za oba.

Pored toga, Zakon ne predviđa uzajamnu isključivost neke od ovih vrsta dodataka, koji u zbiru mogu značajno uvećati osnovnu platu, čineći sistem nagrađivanja manje transparentnim.

#### ▪ Percepcija državnih službenika o dodacima na platu

Sa druge strane, državni službenici u Crnoj Gori smatraju da se diskrecioni dodaci koriste nepristrasno za podsticanje i nagrađivanje učinka, i ističu se u regionu po procentu pozitivnih stavova prema ovom pitanju. Naime, 39,16% anketiranih državnih službenika je odgovorilo da se „slaže“ (27,71%) ili „veoma slaže“ (11,45%) sa izjavom „*U mojoj instituciji, rukovodioci koriste bonuse ili uvećanja platnog razreda samo da bi stimulisali ili nagradili učinak*“, što je daleko najveći procenat takvih odgovora u regionu. U svim drugim zemljama, državni službenici su mnogo kritičniji u pogledu implementacije sistema dodataka. Još jedna rekordna vrijednost za Crnu Goru je najveći procenat u regionu onih koji su odabrali odgovor „*Ne znam / Nemam mišljenje*“ (34,2%).

Na pitanje da li političke i lične veze pomažu zaposlenima da dobiju bonuse ili uvećanja platnih razreda, anketirani državni službenici u Crnoj Gori su odlučno negirali – 42,77% anketiranih državnih službenika je odgov-

---

158 / Verzija Zakona o zaradama na internet stranici Ministarstva je u međuvremenu tri puta mijenjana: <http://www.mju.gov.me/Resource-Manager/FileDownload.aspx?rid=291902&rType=2&file=Zakon%20o%20zaradama%20zaposlenih%20u%20javnom%20sektoru.pdf>

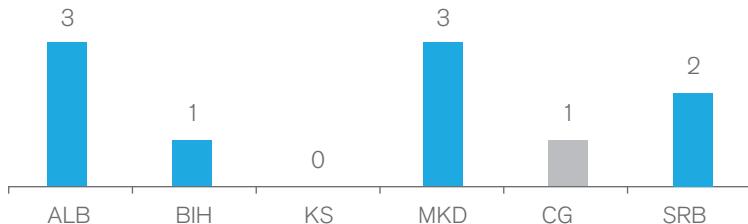
159 / U skladu sa obavezama za proaktivno obavljanje informacija, kao što je definisano u članu 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list br. 044/12, 030/17.

160 / To su: 1) Dodatak za noćni rad, rad tokom državnih i vjerskih praznika i prekovremeni rad; 2) Dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima; 3) Specijalni dodatak; 4) Dodatak po osnovu dužine radnog staža (minuli rad); 5) Dodatak za dežurstvo i pripravnost, član 15, Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Službeni list br. 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18.

orilo „rijetko“ (12,65%) ili „nikada ili skoro nikada“ (30,12%). Ovo je gotovo dvostruka vrijednost regionalnog prosjeka (25,7%), dok su ostali ispitanici odabrali odgovor „Ne znam / Nemam mišljenje“, ponovo postavivši regionalni rekord (31,7%).

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator PSHRM\_P5\_I1: Transparentnost, jasnoća i javna dostupnost informacija o sistemu nagrađivanja državnih službenika



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve administracije Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).

**Načelo 7:** Uspostavljene su mjere za promovisanje integriteta, sprječavanje korupcije i osiguranje discipline u javnoj službi

### WEBER INDIKATOR PSHRM\_P7\_I1: DJELOTVORNOST MJERA ZA PROMOVISANJE INTEGRITETA I SPRJEČAVANJE KORUPCIJE U DRŽAVNOJ SLUŽBI

Elementi Indikatora	Rezultat
Mjere u vezi sa integritetom i antikorupcijom u državnoj službi su formalno uvedene u centralnoj administraciji.	2/4
Mjere u vezi sa integritetom i antikorupcijom u državnoj službi se sprovode u centralnoj administraciji.	0/4
Državni službenici smatraju da su mjere integriteta i antikorupcije djelotvorne.	1/2
Organizacije civilnog društva smatraju da su mjere integriteta i antikorupcije djelotvorne.	0/2
Državni službenici smatraju da su mjere integriteta i antikorupcije nepristrasne.	1/2
Organizacije civilnog društva smatraju da su mjere integriteta i antikorupcije u državnoj administraciji nepristrasne.	0/2
Državni službenici osjećaju da bi bili zaštićeni kao „zviždači“.	0/2
Ukupni rezultat	4/18
Vrijednost Indikatora (skala 0-5) <sup>163</sup>	1

Formalne mjere za integritet i antikorupciju su uspostavljene u državnoj službi, ali njihovo sprovođenje ostaje nedostatno. Prema Izvještaju SIGMA-e o za 2017. godinu, Crna Gora je dobila ocjenu 5 od 5 za „Cjelovitost pravnog okvira za integritet javnog sektora“, a 0 od 4 za „Postojanje sveobuhvatne politike i akcionog plana za integritet u javnom sektoru“ tvrdeći da „dok je kompletiran pravni i institucionalni okvir za osiguranje integriteta u

161 / Konverzija poena: 0-3 poena = 0; 4-6 poena = 1; 7-9 poena = 2; 10-12 poena = 3; 13-15 poena = 4; 16 -18 poena = 5.

državnoj službi (...), ne postoji višegodišnja antikorupcijska politika".<sup>162</sup>

Većina anketiranih državnih službenika u Crnoj Gori (51,3%) smatraju da su mjere za integritet i antikorupciju u njihovoј instituciji<sup>163</sup> djelotvorne, od kojih je preko jedne četvrtine (26%) odabralo odgovor „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim da odgovorim“. Organizacije civilnog društva na isto pitanje nisu dale nijedan pozitivan odgovor - nije bilo organizacija civilnog društva koje su se slagale ili veoma slagale sa izjavom „mjere za integritet i antikorupciju koje su uvedene u državnu administraciju su djelotvorne i postižu svoj cilj“.

Tumačenje OCD čini se da je bliže stavu SIGMA-e, koji je za pod-indikator *Implementacija politike integriteta u javnom sektoru* dao rezultat 0 od 3 moguća poena.<sup>164</sup>

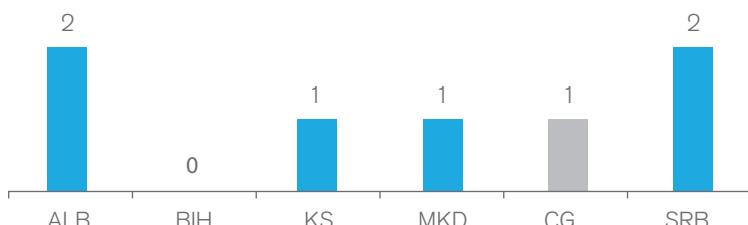
Rezultati su slični kada je riječ o nepristrasnosti sprovođenja mjera integriteta i antikorupcije, gdje se 55,2% anketiranih državnih službenika složilo da se primjenjuju nepristrasno, dok je isti procenat izabrao da ne pruži precizan odgovor.

Sa druge strane, kada je isto pitanje postavljeno organizacijama civilnog društva u Crnoj Gori, samo 2,6% ih se složilo da su mjere za integritet i antikorupciju koje su uvedene u državnoj upravi nepristrasne.

Prema ostalim odgovorima državnih službenika u Crnoj Gori, na pitanje da li bi se osjećali zaštićeno ako bi postali „zviždači“, 19,5% je dalo pozitivan odgovor. Iako sam procenat nije visok, on je daleko najviši u regionu. Opet, više od jedne trećine ispitanika u Crnoj Gori odabralo je odgovor „Ne znam/Nemam mišljenje/Ne želim da odgovorim“, postavivši još jedan regionalni rekord.

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator PSHRM\_P7\_I1: Djelotvornost mjera za promovisanje integriteta i sprječavanje korupcije u državnoj službi



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

162 / Izvještaj SIGMA-e o monitoringu za Crnu Goru za 2017. godinu, str. 74

163 / Te mjere mogu uključiti etičke kodekse, disciplinske mjere vezane za etiku i integritet državnih službenika, planove integriteta, odredbe za razrješenje vezano za integritet itd.

164 / Izvještaj SIGMA-e o monitoringu za Crnu Goru za 2017. godinu, str. 74

## Preporuke za oblast službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima

- Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima treba redovno ažurirati, njegovu upotrebu učiniti obaveznom za institucije i omogućiti interoperabilnost sa platnim sistemom, kao i dopuniti podacima o svim oblicima privremenih angažmana u državnoj upravi.
- Vlada treba da kao prioritet postavi pravovremenu pripremu i objavljivanje godišnjih kadrovskih planova - kašnjenja u usvajanju ili usklađivanju pojedinačnih pravilnika o organizaciji i sistematizaciji ne treba da budu korišćeni kao izgovor za odlaganje objavljivanja celokupnog kadrovskog plana.
- Kadrovski planovi treba da sadrže i podatke o planiranom i stvarnom osoblju angažovanom izvan djelokruga Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kroz ugovore o djelu i radu na određeno vrijeme.
- Kadrovski plan i Centralna kadrovska evidencija treba da sadrže podatke o rodnoj strukturi državnih službenika i namještenika u svakoj kategoriji i klasifikaciji.
- Podaci o službeničkom sistemu sadržani u Kadrovskom planu treba da budu dostupni i u nekom od mašinski čitljivih (otvorenih) formata i objavljeni na portalu otvorenih podataka.
- Godišnji izvještaj Uprave za kadrove, kao de facto godišnji izvještaj o službeničkom sistemu, treba proširiti tako da uključuje i informacije o oblastima kao što su: sistem zarada, napredovanje, pitanja korupcije i integriteta, disciplinske procedure i odluke, procjene stanja u službeničkom sistemu u pogledu profesionalizacije i depolitizacije i učinci primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima.
- Procenat zaposlenih na određeno vrijeme treba da bude trajno ograničen, tako što će se trenutno privremena mjera iz Plana optimizacije javnog sektora (zaposlenih na određeno vrijeme ne može biti više od 10% od ukupnog broja zaposlenih), ugraditi u Zakon o državnim službenicima i namještenicima.
- Potrebno je regulisati proces zasnivanja privremenih ugovora za obavljanje poslova van opsega sistematizacije kroz usvajanje transparentnih procedura i kriterijuma.
- Trajanje svih oblika ugovora o privremenom angažovanju treba da bude nedvosmisленo ograničeno jasnim i transparentnim kriterijumima za eventualno obnavljanje takvih ugovora nakon njihovog isteka.
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima treba jasno da odredi koja krivična djela diskvalifikuju kandidata za zapošljavanje, jer trenutna formulacija ostavlja prostor za diskreciono odlučivanje.
- Potrebno je osigurati transparentnost rezultata procedura zapošljavanja, tako da odluke i obrazloženja rangiranja i odabira kandidata u svim fazama procesa, kao i eventualno poništavanje javnih konkursa, moraju biti javno dostupni, uz zaštitu ličnih podataka.
- Rad Vladine komisije za kadrovska i administrativna pitanja mora biti transparentan i dokumentacija o njenom radu i sjednicama dostupna javnosti, posebno u oblasti imenovanja.

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima treba izmijeniti tako da se spriječi trenutna praksa produženja formalnih ograničenja mandata vršilaca dužnosti jednostavnim ponovnim imenovanjem nakon isteka prvog ugovora. Dodatno, procedura imenovanja vršilaca dužnosti treba da bude pokrivena kaznenim odredbama Zakona.
- Zakon o zaradama u javnom sektoru bi trebalo izmijeniti i dopuniti kako bi se uredila uzajamna isključivost svih vrsta dodataka na zaradu, kao i odrediti jasna ograničenja na njihove iznose, umjesto prepuštanja uređenja ovih pitanja kolektivnim ugovorima.

---

# **Poglavlje 4:**

# **ODGOVORNOST**

## WeBER indikatori koji se koriste za odgovornost i vrijednosti za Crnu Goru

P2 I1: Percepcija kvaliteta zakonskog okvira i prakse pristupa informacijama od strane civilnog društva



P2 I2: Proaktivno informisanje javnosti



### Ključni rezultati: Odgovornost

Prema metodologiji WeBER-a u oblasti odgovornosti, Crna Gora je po rezultatima na začelju u regionu, dijelići posljednje mjesto sa Makedonijom.

Organizacije civilnog društva smatraju da je kvalitet zakonskog okvira i prakse u oblasti slobodnog pristupa informacijama na niskom nivou. Samo oko jedne petine NVO smatra da uprava evidentira i dokumentuje dovoljno informacija za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Crnogorske nevladine organizacije su najkritičnije u regionu u pogledu izuzetaka od javnog karaktera informacija, kako u pogledu njihovog zakonskog određenja, tako i primjene. Prema percepcijama NVO, rokovi za odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama najčešće se krše u Crnoj Gori, a pristup informacijama se najčešće plaćaju najviše za pristup informacijama. NVO su bile posebno i dosljedno kritički nastrojene u vezi sa radom Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, čiji rad je najlošije ocijenjen u regionu. Agencija je posebno kritikvana da ne postavlja dovoljno visoke standarde prava za slobodan pristup informacijama, kao i zbog nedjelotvornosti njenih mjera i sankcija.

U pogledu proaktivnog informisanja javnosti, postoje značajni neodstaci u praksi institucija. Informacije o linijama odgovornosti institucija su sasvim odsutne. Postoje velike razlike u tome koliko institucije vode računa o ažurnosti dokumentacije na svojim internet stranicama. Objavljivanje analitičkih materijala je rijetko, sa primjetnim nedostatkom obrazaca za ocjenu uticaja propisa od strane ministarstava. Iako je uglavnom redovno i lako dostupno, godišnje izvještavanje o radu slabije funkcioniše kod organa u sastavu. Budžetske informacije se obično ne objavljaju na internet stranicama, a i u rijetkim slučajevima da postoje, nisu ažurirane nakon izmjena budžeta. Organigrami koji predstavljaju strukturu institucija u većini slučajeva nisu dostupni, a i kada jesu, nisu ažurirani u skladu sa posljednjom verzijom pravilnika o organizaciji i sistematizaciji.

U pogledu otvorenih podataka, izuzev Ministarstva finansija, nijedna od posmatranih institucija ne objavljuje bilo kakve baze podataka u mašinski čitljivim formatima.

Većina ključnih dokumenata ispunili su uslove dostupnosti (lakoća pronalaženja i pristupa na internet stranicama institucija). Sa druge strane, institucije ne ulažu napore u predstavljanje informacija i dokumenata na način ali je u mjerenu stepenu napora organa u predstavljanju svojih podataka i dokumenata na način prilagođen građanima, registrirano je malo ili nimalo inicijative.

## **Stanje u oblasti odgovornosti**

*U oblasti odgovornosti, fokus monitoringa je na regulativi i praksi prava na pristup javnim informacijama, oslanjajući se na percepciju civilnog društva i mjerjenje proaktivnog informisanja javnosti od strane organa uprave.*

U svom novom izvještaju, Evropska komisija je izrazila zabrinutost u vezi sa „sve češćom tendencijom organa da informacije proglašavaju povjerljivim“ i podstakla institucije da unaprijede sprovođenje zakona i da bez odlaganja odgovaraju na zahtjeve za pristup informacijama, posebno u oblastima u kojima postoji opasnost od korupcije.<sup>165</sup> U ocjeni SIGMA-e se ukazuje na značajne nedostatke u sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama, posebno kod proaktivne transparentnosti i izricanja sankcija za nepoštovanje propisa. Crna Gora je najgore rangirana u regionu prema Global Right to Know Rating, sa rezultatom 89 od 150 mogućih poena, sa najnižim rezultatima u oblastima žalbi, sankcija, zaštite i izuzetaka.<sup>166</sup>

Prema registru Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, ukupan broj zahtjeva primljenih od strane organa tokom 2017. godine i dostavljenih Agenciji bio je 5.877; od tog broja gotovo jedna trećina je bila odbačena (1.951), 2.642 je odobreno, a 451 djelimično odobreno.<sup>167</sup> Agencija je primila 1 086 pritužbi od kojih je 356 bilo prihvaćeno. Većina predmeta pred Agencijom ticali su se čutanja administracije, t.j. to su bili predmeti u kojima javne institucije nisu odgovarale na upućene zahtjeve. Međutim, postoje znatni problemi sa pretjeranim trajanjem postupaka, kao i sa nedjelotvornim izvršavanjem odluka za pristup informacijama, kako Agencije, tako i Upravnog suda.<sup>168</sup>

Iako SIGMA hvali pravni okvir, dajući mu ocjenu 10 od 10<sup>169</sup>, izmjene i dopune Zakona iz 2017. godine uvele su znatna ograničenja na pristup informacijama. Intervencijom poslanika vladajuće partije u posljednji čas su uvedeni dodatni članovi koji se tiču ograničenja pristupa informacijama.<sup>170</sup> Takođe, zbog promjena u članu 1 i opsegu zakona, od državnih organa se više ne traži da primjenjuju test štete prije proglašavanja podataka povjerljivim. Pored toga, organi sada mogu ograničiti pristup informacijama ili dijelu informacija ukoliko one predstavljaju „poslovnu“ ili „poresku“ tajnu. Ova odredba posebno može biti zloupotrijebljena, i spriječiti pristup izuzetno značajnim podacima - iskustvo NVO govori da su institucije kao što su Ministarstvo finansija, Poreska uprava, lokalni organi zaduženi za javne prihode počele da odbacuju zahtjeve za pristup informacijama pozivajući se na ove osnove.<sup>171</sup>

Kada je riječ o proaktivnom objavljivanju informacija, Zakon propisuje široki okvir informacija koje javni organi treba da objavljuju,<sup>172</sup> ali sprovođenje ove odredbe je slabo, kako navode SIGMA<sup>173</sup> i organizacije civilnog

165 / Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2018, dostupan na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf> (posljednji put pregledano 01/12/2018)

166 / Rezultati su dostupni na: <https://www.rti-rating.org> (posljednji put pregledano 01/12/2018).

167 / Izvještaj o stanju stvari u oblasti zaštite ličnih podataka i slobodnom pristupu informacijama tokom 2017. godine, dostupno na: <http://www.azlp.me/me/izvjestaji> (posljednji put pregledano: 02/12/2018)

168 / Izvještaj SIGMA-e o monitoringu za Crnu Goru za 2017. g.

169 / Izvještaj SIGMA-e o monitoringu za Crnu Goru za 2017. godinu, str. 86.

170 / Izvještaj Odbora o razmatranju četiri amandmana predložena od strane poslanika dostupan je na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/102/1379-9029-23-3-17-2-5.pdf>

171 / Pročitajte više u izvještaju IA „Reforma javnih finansija i poreska tajna: kroz prizmu opštinskih dugova“, jul 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/en/reform-of-public-financing-and-tax-secrecy-through-the-lens-of-municipal-debts/> (posljednji put pregledano 01/12/2018).

172 / Član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list Crne Gore br. 044/12, 030/17.

173 / Izvještaj SIGMA-e o monitoringu za Crnu Goru za 2017. godinu, str. 85.

društva<sup>174</sup>.

Izuvez sporadičnih kontrola koje sprovodi Agencija u odnosu na proaktivnu transparentnost, priprema i održavanje zvaničnih internet stranica nema nikakav drugi nadzor. Zvanične smjernice za izradu i upravljanje Internet stranicama<sup>175</sup> nisu obavezujuće. Zakon o elektronskoj upravi<sup>176</sup>, koji uređuje postupke izrade novih internet stranica, ne dopušta smislenu kontrolnu funkciju Ministarstva javne uprave (nasljednika Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije u ovom pogledu) tokom pripreme internet stranica, koja bi osigurala sprovođenje tih smjernica. Na osnovu ovog zakona, usvojen je Pravilnik koji uređuje izgled, upravljanje, funkcionisanje, pristup i druga pitanja vezana za Vladine internet stranice,<sup>177</sup> ali na veoma širok način, bez odredbi o pristupu, prilagođenosti korisnicima, potpunosti ili ažurnosti. Izmjene i dopune Zakona o elektronskoj upravi koje se, između ostalog, bave ovim problemima, pripremljene su i podnesene Skupštini u januaru 2018.<sup>178</sup> Ove izmjene i dopune uključile su niz poboljšanja u ovoj oblasti, od obavezivanja javnih organa da objavljaju svoje e-mail adrese na svojim internet stranicama, i uvođenja sankcija za kršenje ove i drugih odredbi, kao i dodjeljivanje ovlašćenja za odobravanje IT rješenja Ministarstvu javne uprave, i uvođenje strožijeg nadzora nad izgledom i sadržajem internet stranica institucija. Međutim, ove izmjene i dopune su iznenada, dva mjeseca kasnije, povučene iz procedure od strane Vlade, bez objašnjenja za ovakvu odluku.<sup>179</sup>

Mjerenje otvorenosti javnih podataka za 2018. godinu, *Open Data Barometer*, svrstalo je Crnu Goru među posljednje tri zemlje u Evropi, kao 83. na listi 115 zemalja sa 15 od mogućih 100 poena u upitniku, sa slabim rezultatima na polju transparentnosti javnih podataka i korišćenja novih tehnologija.<sup>180</sup> Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2017. godine, su uvele obavezu izrade novih i digitalizaciju postojećih baza podataka, kao i izradu portala otvorenih podataka kao centralne adrese za objavljivanje javnih baza podataka.<sup>181</sup> Zakon sadrži jedan broj nedostataka, kao što je uvođenje strožijih ograničenja za pristup informacijama, široka osnova za odbacivanje zahtjeva za ponovno korišćenje, visoki troškovi postupka za ponovno korišćenje informacija.

Kada je riječ o dostupnosti primarnog i sekundarnog zakonodavstva, građani nemaju slobodan pristup zvaničnoj bazi podataka prečišćenih (konsolidovanih) tekstova propisa pripremljenih od strane Službenog lista. Pojedinačna elektronska izdanja Službenog lista su besplatna, ali pristup tekstovima prečišćenih propisa je komercijalizovan i naplaćuje se, čak i državnim institucijama. Službeni list je odbacio inicijativu civilnog društva

---

174 / U avgustu 2017. godine, IA je sprovedla detaljno i napredno pretraživanje web stranica organa državne uprave, 10 od 18 ministarstava (61%), je objavljivalo liste zaposlenih, kao jedna od stavki koje podliježu proaktivnom objavljivanju prema članu 12. Pogledati više u: Izvještaju IA: „Ka boljoj upravi u Crnoj Gori: Dobar napredak ili skromna priprema?“ maj 2018. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/ka-boljoj-upravi-u-crnoj-gori-dobar-napredak-ili-skromna-priprema/>

175 / Pripremljeno od strane Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije u martu 2016. godine, dostupno na: <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=291140&rType=2>

176 / Službeni list Crne Gore, br. 032/14

177 / Pravilnik o web-portalu i pod-portalima Vlade Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 045/14

178 / Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi je dostupan na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/350/1637-10272-10-2-18-1.pdf>

179 / Vladina bilješka o povlačenju amndmana je dostupna na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/350/1637-10428-10-2-18-1-2.pdf>

180 / Samo Bosna i Hercegovina (100. mjesto) je lošije plasirana u regionu, dok su Srbija (65), Kosovo (63), Hrvatska (58), Albanija (50) i Makedonija (48) bolje rangirane. Kompletne rezultate pogledajte na: <http://opendatabarometer.org/3rdedition/report/>

181 / Portal otvorenih podataka sada je aktivan i dostupan na: <https://www.data.gov.me/>

da prestane sa naplaćivanjem pristupa prečišćenim propisima.<sup>182</sup>

## Što WeBER prati u oblasti odgovornosti i kako?

Načelo SIGMA-e koje obuhvata pravo na pristup javnim informacijama je jedino koje se prati u oblasti odgovornosti.

**Načelo 1:** Pravo na pristup javnim informacijama predviđeno je zakonom i dosljedno se primjenjuje u praksi

Ovo načelo nosi veliki značaj iz perspektive povećanja transparentnosti uprave i njene odgovornosti prema civilnom društvu i građanima, ali i sa stanovišta zaštite prava opšte javnosti da zna kao preduslova bolje uprave. WeBER-ov pristup ovom načelu ne uzima u obzir ocjenu regulatornih rješenja koja su u aktima o slobodnom pristupu informacijama. On se strogo oslanja na praksu reaktivnog i proaktivnog pružanja informacija od strane organa. Konkretnije, pristup uzima u obzir iskustvo civilnog društva sa sprovodenjem zakona o slobodnom pristupu informacijama, ali se istovremeno zasniva na analizi internet stranica organa.

Monitoring se vrši koristeći 2 WeBER indikatora. Prvi se u potpunosti fokusira na percepciji civilnog društva o opsegu prava na pristup informacijama i na to da li način sprovodenja omogućava civilnom društvu da ostvari ovo pravo na smisleni način. Kako bi se ispitali stavovi, sprovedena je anketa organizacija civilnog društva u šest zemalja Zapadnog Balkana koristeći online anketnu platformu, u periodu između druge polovine aprila i početka juna 2018. godine.<sup>183</sup> Upitnik sa 33 pitanja upotrijebljen je u svim zemljama osiguravajući isti pristup u sprovodenju ankete. Raširena je na lokalnim jezicima preko postojećih mreža i platformi organizacija civilnog društva sa velikim bazama kontakata u svakoj zemlji, ali i preko centralizovanih kontakt tačaka, kao što su vladine kancelarije zadužene za saradnju sa civilnim društvom.<sup>184</sup> Kako bi se osiguralo da anketa cilja što je moguće više organizacija u smislu vrste, geografske distribucije i polja djelovanja, i time što je više moguće doprinijelo njenoj reprezentativnosti, radilo se dodatno podsticanje gdje je to bilo potrebno kako bi se povećao ukupni odgovor. Fokus grupe u svakoj zemlji služila je svrsi dopunjavanja nalaza ankete kvalitativnim nalazima.

Drugi indikator ima u svom fokusu proaktivno informisanje javnosti od strane organa uprave, posebno prateći sveobuhvatnost, pravovremenost i jasnoću informacija koje se dijele putem zvaničnih internet stranica. Ukupno je odabранo i ocijenjeno 18 informacija u odnosu na dvije grupe kriterijuma: 1) **osnovni kriterijumi**, uključujući potpunost i da li se informacije ažuriraju, i 2) **napredni kriterijumi**, o dostupnosti i prilagođenosti građanima.<sup>185</sup> Pretraživanje informacija se vrši preko zvaničnih internet stranica uzorka od sedam organa uprave koji se sastoje od tri nadležna ministarstva – veliko, srednje i malo ministarstvo u smislu tematskog obima, jednog ministarstva sa opštom funkcijom planiranja i koordinacije, vladine kancelarije sa funkcijom vlade u užem smislu, jednog organa u sastavu i organa zaduženog za pružanje usluga.<sup>186</sup>

182 / Više pojedinosti je dostupno na: „Država ne bi trebalo da naplaćuje pristup propisima“, <https://institut-alternativa.org/en/initiative-state-should-not-charge-access-to-regulations/> (posljednji put pregledano: 02/12/2018)

183 / Anketa sa organizacijama civilnog društva je sprovedena putem anonimnog online upitnika. U Crnoj Gori, anketa je sprovedena u periodu od 23. aprila do 28. maja 2018. godine.

184 / Metoda prikupljanja podataka je uključio samointervjuisanje uz pomoć kompjutera (CASI). Za Crnu Goru, uzorak ankete je bio N=49. Baza za pitanja u ovom indikatoru je bila n=43 ispitanika, i n=31 organizacija civilnog društva koje su odgovorile „da“ na pitanje „Da li ste u posljednjih dvije godine poslali zahtev za slobodu informisanja?“

185 / Izuzeci su informacije o linijama odgovornosti unutar organa uprave koje se ocjenjuju samo u odnosu na prvu grupu kriterijuma i informacije u formatu otvorenih podataka koje se posebno ocjenjuju.

186 / Za Crnu Goru, uzorak formiran na osnovu ovih smjernica uključuje: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo nauke, Ministarstvo finansija, Generalni sekretarijat Vlade, Uprava šuma, Uprava za nekretnine.

## Rezultati WeBER-ovog monitoringa

**Načelo 2:** Pravo na pristup javnim informacijama oredviđeno je u propisima i u praksi se dosljedno primjenjuje

### WEBER INDIKATOR ACC P2 I1: PERCEPCIJA KVALITETA ZAKONSKOG OKVIRA I PRAKSE PRISTUPA INFORMACIJAMA OD STRANE CIVILNOG DRUŠTVA

Elementi Indikatora	Rezultati
OCD smatraju da su informacije koje javni organi evidentiraju i dokumentiraju dovoljne za pravilnu primjenu prava na pristup javnim informacijama	0/4
OCD smatraju da su izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno definisani	0/2
OCD smatraju da se izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno primjenjuju	0/4
OCD potvrđuju da se informacije pružaju u traženom formatu	1/2
OCD potvrđuju da se informacije pružaju unutar propisanih rokova	0/2
OCD potvrđuju da se informacije pružaju bez naknade	1/2
OCD potvrđuju da lice koje traži pristup nije obavezno da daje razloge zbog kojih traži pristup informacijama	1/2
OCD potvrđuju da se u praksi iz materijala koji su inače povjerljivi izdaju dijelovi materijala koji nisu povjerljivi	0/4
OCD smatraju da se tražene informacije izdaju bez dijelova koji sadrže lične podatke	1/2

Elementi Indikatora	Rezultati
OCD smatraju da kada se izdaju samo dijelovi povjerljivih materijala, to se ne radi da bi se lice koje traži informacije dovelo u zabludu samo djelićima informacije	0/2
OCD smatraju da je imenovani nadzorni organ, kroz svoju praksu, postavio dovoljno visoke standarde prava na pristup javnim informacijama	0/4
OCD smatraju da su meke mjere koje je nadzorni organ uveo javnim organima djelotvorne	0/2
OCD smatraju da ovlašćenje nadzornog organa da izriče sankcije dovodi do dovoljno ozbiljnih posljedica za odgovorna lica u organu koji ne poštuje propise	0/2
Ukupno	4/34

▪ Da li se evidentira dovoljno informacija?

Prvo pitanje u anketi za OCD u Crnoj Gori u vezi sa slobodnim pristupom informacijama tiče se se osnovnog preduslova za ostvarivanje ovog prava – da li je količina informacija koje se proizvode i evidentiraju od strane organa uprave dovoljna za pravilnu primjenu prava na pristup javnim informacijama. Po zakonu, zahtjev za sloboden pristup informacijama se jedino može uputiti tražeći informacije koje već postoje u nekom formatu (pisane, audio, video, itd.), ne postoji obaveza uprave da, samo zbog zahtjeva, pripreme novu informaciju.<sup>187</sup>

U Crnoj Gori, 18,6% anketiranih OCD je saglasno da organi uprave evidentiraju dovoljno informacija kako bi omogućili ostvarivanje prava na sloboden pristup informacijama, dok 37,2% se sa tim ne slaže. Relativno veliki broj neodlučnih ispitanika (32% OCD je bilo neutralno, ne izražavajući slaganja ili neslaganje po ovom pitanju, dok je 11,6% odabralo opciju „ne znam“) mogao bi se opravdati činjenicom da u Crnoj Gori ova dimenzija problema nije prisutna u javnim raspravama u vezi sa slobodnim pristupom informacijama. To ne znači da organi evidentiraju dovoljno informacija, već da nevladine organizacije nisu pristupile problemu odbijanja slobodnog pristupa informacijama iz te perspektive. Utisak organizacija civilnog društva je da se isuviše revnosno koristi pravilo da organi odbace zahtjev za sloboden pristup informacijama koji podrazumijeva izradu novih informacija, čak i ako su tražene informacije prosta kompilacija podataka koji se već proizvode.

▪ Izuzeci od javnog karaktera informacija

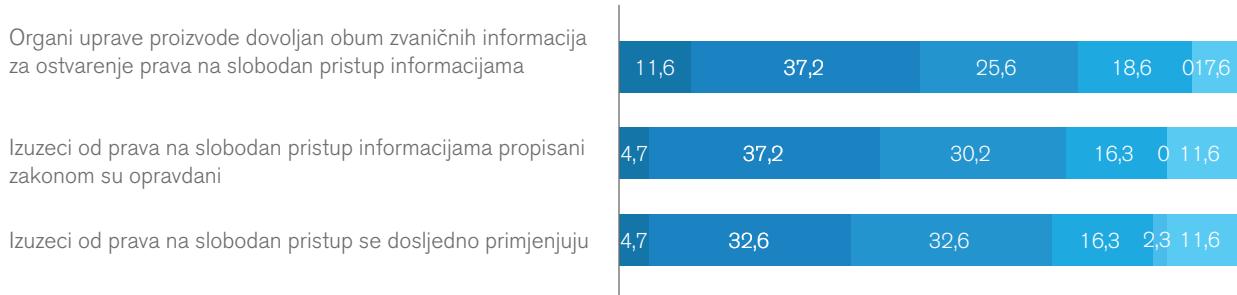
Na pitanje da li smatraju da su izuzeci od javnog karaktera informacija adekvatni, kako je definisano u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, samo 16,28% anketiranih OCD u Crnoj Gori je odgovorilo potvrđno, što je najniži procenat u regionu (u Albaniji, na primjer, 46% se složilo sa ovim stavom).<sup>188</sup> Na ovo pitanje nije bilo odgovora „veoma se slažem“. U skladu sa tim, Crna Gora ima najveću stopu odgovora OCD koji se ne slažu sa stavom da su izuzeci adekvatni, budući da je 41,9% ispitanika dalo negativan odgovor.

Situacija je još gora kada je riječ o primjeni ovih izuzetaka u praksi. Opet, najveći procent OCD u regionu koje smatraju da se izuzeci od javnog karaktera informacija ne primjenjuju adekvatno je u Crnoj Gori, gdje je skoro polovina NVO (48,8%) odabrala ovu opciju.

187 / Član 29, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list Crne Gore br. 044/12, 030/17

188 / Integralni rezultati ankete sa OCD za sve zemlje regiona dostupni su na WeBER-ovoj internet stranici: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

Slika 7 Percepcija kvaliteta propisa o slobodnom pristupu informacijama (%)



- Uopšte se ne slažem • Ne slažem se • Niti se slažem niti ne slažem • Slažem se • Sasvim se slažem • Ne znam

*Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbolji cijeli broj. Zbog zaokruživanja, možda se neće uvijek činiti da je zbir procenata 100%, N=49*

#### ▪ Iskustva OCD sa sprovođenjem Zakona

Situacija je malo bolja kada je riječ o formatu odgovora na zahtjev za sloboden pristup informacijama. 41,93% anketiranih OCD koje su ostvarile svoje pravo na pristup informacijama složilo se da su informacije date u traženom formatu. Sa druge strane, samo 16,1% se nije složilo sa ovom konstatacijom (što znači da su dobili odgovore u formatima koje nisu tražili), što je najniže u regionu.

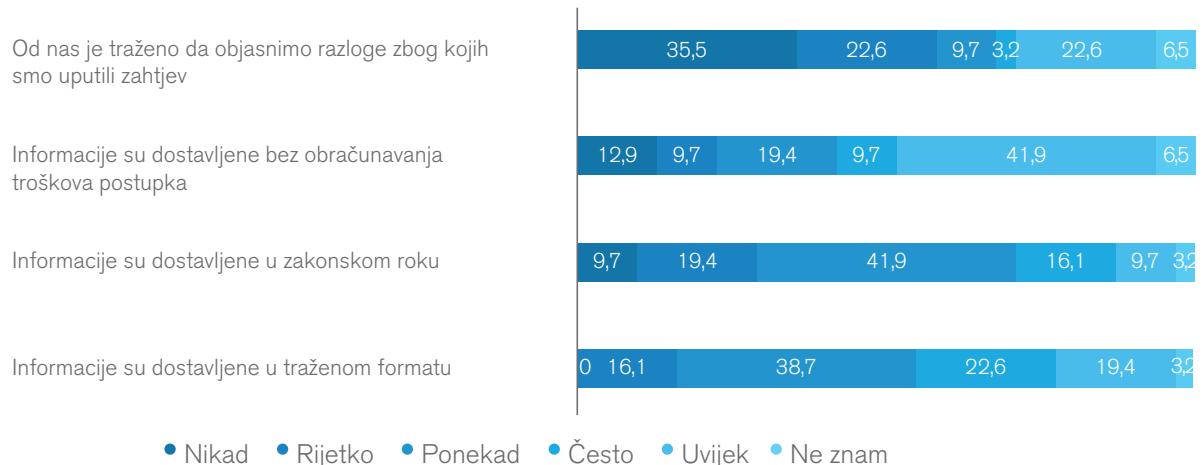
Anketa pokazuje da OCD u Crnoj Gori čekaju odgovore na zahtjeve za slobodni pristup informacijama najduže u regionu. Samo jedna četvrtina (25,81%) anketiranih OCD se slaže da se informacije dostavljaju unutar predviđenih rokova, što je najniži procenat u regionu (regionalni prosjek za pozitivni odgovor je 41,2%).

Osim najdužeg čekanja na odgovor, čini se da crnogorske organizacije civilnog društva najviše plaćaju za pristup informacijama. Iako se više od polovine (51,62%) anketiranih OCD koje su ostvarile pravo na pristup informacija složilo da se informacije često ili uvijek daju besplatno, ovo je niže od regionalnog prosjeka koji iznosi 74,8%, i najniže u regionu. U isto vrijeme, 22,6% je reklo da se nikada ne događa da se informacije daju besplatno, što je opet najviše u regionu i iznad regionalnog prosjeka od 10,1%.

Sa druge strane, načelo da uprava ne bi trebalo da zahtijeva razloge za traženje informacija, čini se da se najbolje primjenjuje u Crnoj Gori, gdje je više od polovine OCD (58%) odgovorilo da se to dešava rijetko ili nikada (regionalni prosjek je 41,6%). Shodno tome, najveća stopa OCD koje su odgovorile da se to „nikada“ ne dešava je u Crnoj Gori - 35,5%, dok je regionalni prosjek 21,6%.

Prema anketi, OCD u Crnoj Gori su poslale najviše zahtjeva za slobodni pristup informacijama u regionu. Skoro 75% crnogorskih nevladinih organizacija obuhvaćenih anketom dalo je pozitivan odgovor na pitanje da li su slale zahtjeve za sloboden pristup informacijama, što je češće od regionalnog prosjeka (57,5%).

Slika 8 Kada moja organizacija traži slobodan pristup informacijama... (%)



*Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbolji cijeli broj. Zbog zaokruživanja, možda se neće uvijek činiti da je zbir procenata 100%, N=49. Ova pitanja su postavljana samo OCD koje su odgovorile da su slale zahtjeve za slobodan pristup informacijama u prethodne dvije godine*

#### ▪ Pristup povjerljivim i ličnim podacima

Odgovori OCD su pozitivniji kada je riječ o postupanju sa informacijama sa oznakom povjerljivo ili onih koje sadrže lične podatke. Četvrtina OCD u Crnoj Gori potvrđuje da se, u praksi, djelovi materijala koji nisu povjerljivi izdaju po zahtjevu za pristup informacijama, što je najviša vrijednost u regionu.

Pored toga, 41,9% anketiranih OCD je dalo pozitivan odgovor na iskaz „Prilikom traženja pristupa informacijama koje sadrže lične podatke, izdaju se oni djelovi koji ne sadrže lične podatke“, što je iznad regionalnog prosjeka i niže samo od odgovora makedonskih organizacija civilnog društva (42,9%).

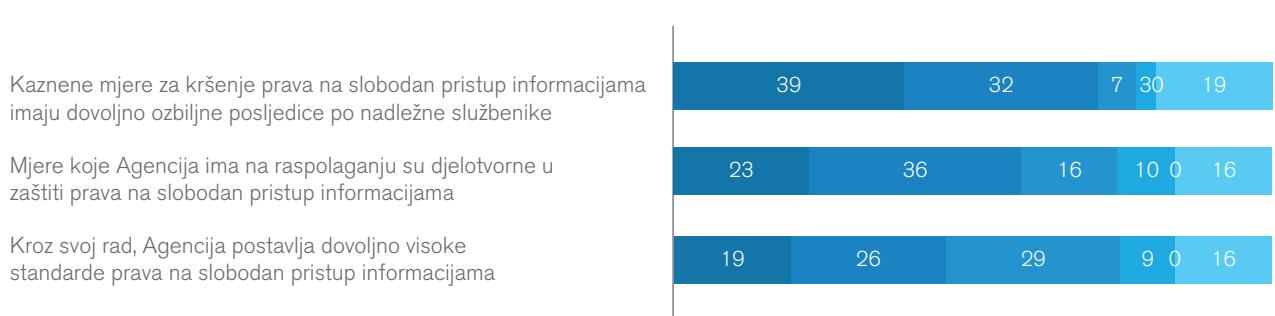
Međutim, na pitanje da li smatraju da kada se izdaju samo djelovi povjerljivih materijala, da se to ne radi kako bi se obmanulo lice koje traži informacije, OCD u Crnoj Gori najviše sumnjaju u iskrenost uprave, gdje je samo 9,7% OCD potvrdilo ovaj iskaz. Ovo je još jedan najniži regionalni rezultat, gdje je prosjek 19,1%.

#### ▪ Percepcija rada Agencije

OCD u Crnoj Gori su bile posebno i dosljedno kritične u vezi rada Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koja je nadzorna institucija za slobodan pristup informacijama čiji rad ima najlošiju ocjenu u regionu.

Samo 9,7% OCD se saglasilo sa tim da je Agencija, kroz svoj rad, postavila dovoljno visoke standarde prava na slobodni pristup informacijama. Nijedna OCD nije odabrala odgovor „veoma se slažem“. Čak 45% je dalo negativan odgovor (navodeći da Agencija nije postavila visoke standarde) postavljajući rekord u poređenju sa svojim regionalnim partnerima, znantno više od regionalnog prosjeka koji iznosi 21,2%.

Slika 9 Percepcija rada Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (%)



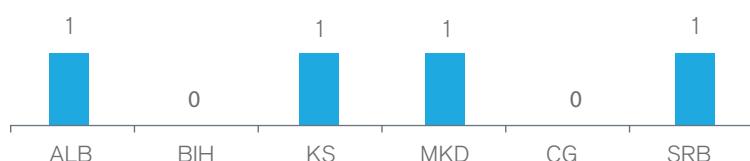
• Uopšte se ne slažem • Ne slažem se • Niti se slažem niti ne slažem • Slažem se • Sasvim se slažem • Ne znam

*Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbolji cijeli broj. Zbog zaokruživanja, možda se neće uvijek činiti da je zbir procenata 100%, N=49. Ova pitanja su postavljana samo OCD koje su odgovorile da su slale zahtjeve za slobodan pristup informacijama u prethodne dvije godine*

Samo 9,7% OCD smatra djelotvornim mjeru uvedene od strane Agencije kao nadzornog organa, dok se gotovo šezdeset posto (58%) sa tim ne slaže, što je najveći procenat u regionu i znatno više od regionalnog prosjeka (28,5%). Pored toga, samo 3,2% OCD smatra da ovlašćenje nadzornog organa da izriče sankcije dovodi do dovoljno ozbiljnih posljedica za odgovorna lica u organima koji ne poštuju propise, dok se značajna većina od 71% ne slaže sa tim iskazom (obje vrijednosti su najveće u regionu i daleko su od regionalnog prosjeka).

## Kako Crna Gora stoji u regionalnom kontekstu?

Indikator P2 I1: Percepcija kvaliteta zakonskog okvira i prakse pristupa informacijama od strane civilnog društva



Izvještaj regionalnog monitoringa RJI sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

**WEBER IINDIKATOR ACC P2 I2:**  
**PROAKTIVNO INFORMISANJE JAVNOSTI**

Elementi Indikatora	Rezultati
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne informacije o opsegu rada	2/4
Internet stranice institucija sadrže lako dostupne informacije o opsegu rada i one koje su prilagođene građanima	0/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne informacije o odgovornosti (kome su oni odgovorni)	0/4
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne informacije o relevantnim dokumentima javne politike i pravnim aktima	2/4
Internet stranice institucija sadrže dostupne informacije prilagođene građanima, a u vezi sa relevantnim dokumentima javne politike i pravnim aktima	0/2
Internet stranice javnih organa sadrže potpune i ažurne informacije o dokumentima javne politike, studijama i analizama relevantnim za politike koje su u njihovoј nadležnosti	0/4
Internet stranice institucija sadrže dostupne informacije prilagođene građanima o dokumentima javne politike, studijama i analizama koje se odnose na politike koje su u njihovoј nadležnosti	0/2
Internet stranice institucija sadrže kompletne i ažurne godišnje izvještaje	2/4
Internet stranice institucija sadrže dostupne izvještaje prilagođene građanima	0/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne informacije o budžetu institucije	0/4
Internet stranice institucija sadrže dostupne informacije o budžetu institucije koje su prilagođene građanima	0/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne informacije za kontakt (uključujući e-mail adrese)	4/4
Internet stranice institucija sadrže dostupne informacije za kontakt koje su prilagođene građanima (uključujući e-mail adrese)	2/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne organigrame koji obuhvataju kompletну organizacionu strukturu	0/4
Internet stranice institucija sadrže dostupne organigrame koji obuhvataju kompletnu organizacionu strukturu, a koji su prilagođeni građanima	0/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne informacije o kontakt tačkama za saradnju sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, uključujući i one o postupcima javnih rasprava	0/4
Internet stranice institucija sadrže dostupne informacije i prilagođene građanima o načinima saradnje sa civilnim društvom i drugim eksternim zainteresovanim stranama, uključujući i one o postupcima javnih rasprava	0/2
Institucije proaktivno razvijaju politiku otvorenih podataka	0/4
Ukupno	12/56

Uzorak institucija koje su bile ispitane sastojao se od: Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva nauke, Ministarstva finansija, Generalnog sekretarijata Vlade, Uprave šuma, Uprave za nekretnine. Monitoring je rađen tokom decembra 2017. godine.

Najveći dio ključne dokumentacije potrebne za mjerjenje ovog indikatora ispunio je uslove dostupnosti, budući da se do nje dolazilo sa manje od tri klika od naslovne stranice institucije. Razlog tome je struktura zvaničnih internet stranica, koja prati isti obrazac sa mnoštvom opcija u osnovnoj navigaciji i dodatnih banera na naslovnoj strani (što ih u određenim slučajevima čini zbujujućim). Kod mjerjenja stepena napora koje organi ulažu da bi svoje podatke prikazali na način da su prilagođeni građanima, registrovano je malo ili nimalo inic-

jative. Institucije iz uzorka ne teže da informacije predstavljaju na način koji bi običnim građanima bio jasniji i razumljiviji, bilo po načinu prezentacije dokumentata na internet stranicama, ili po sadržaju. Postoji značajna razlika između ministarstava i organa u sastavu po pitanju obima informacija koje se objavljaju i načina na koji se iste predstavljaju.

- **Opseg rada – Strogo formalno**

Kod objašnjavanja opsega svoga rada, institucije uglavnom zadovoljavaju kriterijume potpunosti. Od sedam institucija iz uzroka, samo 2 nemaju bilo potpune ili ažurne informacije o opsegu svoga rada. Ostale institucije imaju ove informacije, iako način na koji se one predstavljaju nije isti; pozicija informacija na internet stranicama je na raznim mjestima kod raznih institucija, a njihova struktura varira, od opštih opisa institucija do pojedinosti o nadležnostima njihovih sektora. Kriterijum dostupnosti je zadovoljen - kod svih institucije koje imaju informacije o opsegu svoga rada, iste se nalaze na jedan ili dva klikova od naslovne stranice. Međutim, nema tragova definicija prilagođenih građanima. Nijedna od institucija ne ulaže napor da upotrijebi formulacije koje se razlikuju od onih u pravnim aktima ili drugačije od formalnih definicija o njihovom radu iz podzakonskih akata koje se doslovce prekopiraju.

- **Bez vidljivih linija odgovornosti**

Informacije o linijama odgovornosti institucija u Crnoj Gori nedostaju za cijeli uzorak, kao da ne postoji potreba da se objasni kome je institucija direktno odgovorna. Informacije o linijama odgovornosti su posebno važne za građane u slučajevima organa u sastavu ili nezavisnih agencija, čiji status se često mijenja, budući da se Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave promijenila 16 puta za šest godina od njenog usvajanja.

- **Dokumenti javnih politika i pravni akti**

Kao dio standardnog obrasca internet stranica institucija, većina institucija iz uzorka ima segmente koji sadrže relevantne dokumente javne politike i pravne akte, pod naslovom Biblioteka, iako uveliko variraju po pitanju toga koliko se staraju da dostupni dokumenti budu u svojim najnovijim verzijama, budući da je nađeno više slučajeva zastarjelih pravnih akata. Segmenti koji sadrže dokumente javne politike uvijek su sastavni dio osnovne navigacije internet stranica, i samim tim jedan klik daleko od osnovne stranice. Tako su sve institucije zaradile poene (izuzev Uprave šuma, čiji segment je dostupan, ali ne sadrži nijedan dokument). Nijedna od institucija nije ostvarila poene za kriterijum prilagođenosti građanima, budući da nikakav napor nije učinjen da se objasni sadržaj segmenta „Biblioteka”, izuzev naslova akata.

- **Strateški dokumenti, studije i analize**

Sa druge strane, objavljivanje analitičkih materijala je mnogo rjeđe, sa najuočljivijim nedostatkom objavljivanja procjena uticaja propisa od strane ministarstava. Primjer dobre prakse je Ministarstvo održivog razvoja i turizma.<sup>189</sup> Ono, između ostalog, ima Analizu postojećeg stanja i adaptaciju turističke ponude muzeja, komparativnu analizu urbanističkih parametara, Analizu dologuću i izazova ekološke države, itd. Drugi dobar primjer je Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje objavljuje svoje dokumente i ima dokumente kao što je Analiza rizika od korupcije.<sup>190</sup> Generalni sekretari-

189 / Ministarstvo održivog razvoja i turizma redovno objavljuje publikacije u ovom segmentu: <http://www.mrt.gov.me/rubrike/publikacije>.

190 / Dostupno na: <http://www.mup.gov.me/vodici/publikacije?pagerIndex=2> i <http://www.mup.gov.me/vodici/publikacije>.

jat objavljuje sve materijale koje je Vlada usvojila ili o kojima je raspravljala, ali nijedan dokument o vlastitim nadležnostima, analizu ili studije.

Ministarstva obično objavljaju ova dokumenta u različitim djelovima sekcije Biblioteka (kao što su Ostali dokumenti, Dokumenti ...) gdje ih nije lako pronaći među ostalim informacijama. Dobar primjer u tom smislu je Ministarstvo finansija, koje ima poseban segment, „Publikacije“, koji je vidljiv na naslovnoj stranici i lako dostupan. To je takođe jedino ministarstvo koje dobija poene za dimenziju prilagođenosti građanima, budući da njegovi izvještaji imaju uvod, tekst koji objašnjava temu izvještaja ili njegove ključne nalaze.<sup>191</sup> Sve ostale institucije imaju samo hiperlinkove sa naslovima dokumenata.

#### ▪ Godišnji izvještaji – neujednačena praksa

Godišnje izvještavanje institucija je uglavnom redovno, a dokumenti lako dostupni,<sup>192</sup> iako postoje izuzeci. Informacije o radu Uprave za šume su sastavni dio Izvještaja Ministarstva poljoprivrede za 2017. godinu,<sup>193</sup> a isti sadrži mnogo manje informacija o radu Uprave šuma nego njen posebni izvještaj za 2016. godinu, izrađen u vrijeme kada je ovo tijelo bilo samostalan organ. Dobra praksa u ovoj instituciji je objavljivanje segmenta godišnjeg izvještaja Ministarstva koji je posvećen Upravi šuma i na svojoj vlastitoj internet stranici.<sup>194</sup> To nije sveprisutna praksa – godišnji izvještaji Uprave za nekretnine su sastavni dio izvještaja Ministarstva finansija<sup>195</sup>, ali nisu dostupni na internet stranici Uprave za nekretnine.

Generalni sekretarijat Vlade je poseban slučaj u tom smislu i nema izvještaj o svom radu. Objasnjenje je da Sekretarijat priprema kvartalne izvještaje o radu Vlade,<sup>196</sup> koji se uzimaju i kao izvještaji o njegovom radu. Ti izvještaji, međutim, ne sadrže poseban segment koji bi dokumentovao rad Sekretarijata. Njegovo posebno odjeljenje, Kancelarija predstavnika pri Evropskom sudu za ljudska prava ima svoj vlastiti godišnji izvještaj, u skladu sa posebnim podzakonskim aktom.<sup>197</sup> O ostalim nadležnostima se nigdje ne izvještava, iako Generalni sekretarijat unutar svojih nadležnosti ima više važnih pitanja, kao što je koordinacija javnih politika.<sup>198</sup>

Do godišnjih izvještaja institucija generalno nije teško doći i oni su većinom jedan ili dva klika daleko od naslovne strane. Međutim, nijedan od izvještaja ne obuhvata bilo kakav napor da se učine prilagođenim građanima. Sastoje se isključivo od birokratske terminologije, bez informativnih sažetaka na jednostavnom jeziku, sa grafikonima ili drugim sredstvima čiji cilj bi bio da predstave informacije o njihovim ostvarenjima u formatu koji bi bio lako razumljiv običnim građanima.

---

191 / Ministarstvo finansija redovno objavljuje svoju analizu i izvještaje o budžetskim i fiskalnim pitanjima, pod segmentom „Publikacije“, dostupno na: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/>

192 / Primjer Ministarstva finansija: <http://www.mf.gov.me/rubrike/spi/izvjestaji/170738/Izvjestaj-o-radu-i-stanju-u-upravnim-oblastima-Ministarstva-finansija-za-2016-godinu.html>

193 / Godišnji izvještaj za 2017. godinu je dostupan na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=305279&r-Type=2&alphabet=cyr> Dio o Upravi šuma počinje na str. 169.

194 / Godišnji izvještaji Uprave za šume su dostupni na: [http://www.upravazasume.me/display.php?id=104&main\\_id=3](http://www.upravazasume.me/display.php?id=104&main_id=3)

195 / Godišnji izvještaj Ministarstva finansija za 2017. godinu, dostupan na: <http://www.mf.gov.me/rubrike/spi/izvjestaji/184015/Izvjestaj-o-radu-i-stanju-u-upravnim-oblastima-Ministarstva-finansija-za-2017-godinu.html> – Izvještaj Uprave za nekretnine počinje na str. 156.

196 / Izvještaji o realizaciji Vladine godišnje agende, primjer za prvi kvartal 2018. godine se može vidjeti na: [http://www.gsv.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=324579&rType=2&file=1\\_86\\_19\\_07\\_2018.pdf](http://www.gsv.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=324579&rType=2&file=1_86_19_07_2018.pdf)

197 / Izvještaj je dostupan na: [http://www.predsjednik.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=313511&rType=2&file=5\\_76\\_10\\_05\\_2018.pdf](http://www.predsjednik.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=313511&rType=2&file=5_76_10_05_2018.pdf)

198 / Nadležnosti su dostupne na: <http://www.gsv.gov.me/organizacija>

#### ▪ Rijetke informacije o budžetu

Izuvez Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva finansija, nijedna druga institucija iz uzroka nema na svojoj internet stranici nikakvih informacija o svom budžetu. Ministarstvo unutrašnjih poslova ima potpunu i ažurnu zbirku budžetskih informacija, koja se promoviše banerom na naslovnoj strani.<sup>199</sup> Za vrijeme monitoringa, Ministarstvo finansija je imalo budžet za 2016. godinu, ali bez izmjena i dopuna koje su bile usvojene u drugoj polovini godine, i nije imalo objavljen budžet za 2017. godinu. Kod ove dvije institucije, budžetske informacije su jednostavno bile izvučene iz godišnjeg zakona o budžetu bez bilo kakve obrade – nema grafikona, tabela ili objašnjenja prilagođenih građanima.

#### ▪ Kontakt podaci vidljivi i potpuni

Na internet stranicama svake od institucija iz uzorka, postoje kontakt podaci (adresa, telefonski broj i e-mail) a njihova validnost je potvrđena.<sup>200</sup> Takođe, budući da sve institucije slijede isti obrazac za web stranice, one sve imaju banner „Kontakt“ na osnovnoj naslovnoj stranici, a time zarađuju poene za dostupnost. Ovaj (pod) segment na web stranici direktno prikazuje kontakt informacije, korisnik ne mora da otvara i pretražuje dokument(e) kako bi došao do kontakt informacija, što ga čini prilagođenim građanima.

#### ▪ Organigrami

Organigrami koji prikazuju strukturu institucija nisu sistematično dostupni, ali kada jesu, obično su ažurirani u skladu sa najnovijom verzijom pravilnika institucije o organizaciji i sistematizaciji. U većini slučajeva, do njih se ne dolazi lako, budući da su više od tri klik udaljeni od naslovne strane, ali obično su dostupni za preuzimanje u nekom od uobičajenih formata.<sup>201</sup>

#### ▪ Saradnja sa OCD

U navedenom uzorku, jedino ministarstva imaju tražene podatke o načinima saradnje sa civilnim društvom i drugim eksternim zainteresovanim stranama, uključujući postupke javne rasprave. Oni su obično pod segmentom „Saradnja sa OCD“ koji obuhvata podatke o pozivima za učešće u radnim grupama ili sličnim tijelima (takođe uključujući kontakt podatke lica zaduženih za saradnju sa NVO) ili segmentom „Javne rasprave“, koji sadrži pozive za javnost da učestvuje u izradi zakona ili strateških akata.<sup>202</sup> Ostale institucije iz uzorka koje nisu ministarstva nemaju te segmente. Nijedna od institucija u uzorku nema informacije koje kratko i jednostavno objašnjavaju sa kojim eksternim zainteresovanim stranama institucija sarađuje i u kojim oblastima. Najблиže tome je Vodič za slobodni pristup informacijama,<sup>203</sup> ali on samo daje naznake o podacima institucije koji se mogu zatražiti, kontakt tačke, kao i postupak za traženje informacija. Institucije iz uzorka takođe imaju segmente in-

---

199 / Dostupno na: [http://www.mup.gov.me/rubrike/Budzet\\_i\\_zavrsni\\_racun](http://www.mup.gov.me/rubrike/Budzet_i_zavrsni_racun)

200 / Istraživači su testirali telefonske brojeve svake od institucija iz uzorka kako bi provjerili validnost podataka prikazanih na internet stranici.

201 / Primjer Ministarstva unutrašnjih poslova, dostupno na: <http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=275748&rType=2>

202 / Primjer Ministarstva unutrašnjih poslova: [http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne\\_rasprave/](http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/)

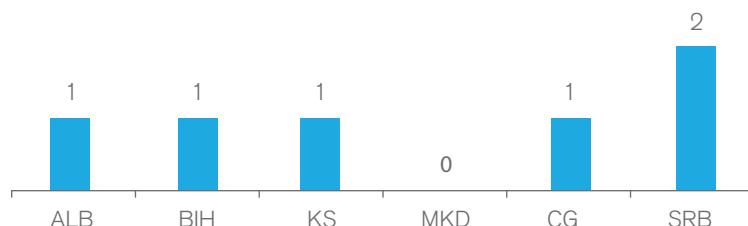
203 / Na primjer: <http://www.mup.gov.me/vodici/vodici/153269/Vodic-za-slobodan-pristup-informacijama-u-posjedu-Ministarstva-unutrašnjih-poslova.html>

ternt stranica naslovljene „saradnja sa NVO“<sup>204</sup> ali oni sadrže samo konkretnе pozive za podnošenje zahtjeva za članstvo u radnim tijelima.

#### ▪ Otvoreni podaci

Kada je riječ o otvorenim podacima, uzorak je snažno podržao zaključke Barometra otvorenih podataka (Open Data Barometer) za Crnu Goru. Nije bio zadovoljen čak ni donekle nizak prag za dodjelu poena koji je bio postavljen u Monitoringu RJU za ovu oblast<sup>205</sup>. Od posmatranih institucija, samo Ministarstvo finansija ima određene podatke u otvorenom formatu.<sup>206</sup>

Indikator P2 I2: Proaktivno informisanje javnosti



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

204 / Na primjer: <http://www.mrt.gov.me/rubrike/saradnja-sa-nvo>

205 / Da bi se dodijelili poeni, minimalni zahtjevi u ovom elementu Monitoringa RJU su bili: Online objavljivanje barem jednog sveobuhvatnog seta podataka koji se tiču nadležnosti institucije u formatu otvorenih podataka; Objavljivanje barem jednog dokumenta relevantnog iz perspektive slobodnog pristupa informacijama u formatu otvorenih podataka (detaljna kontakt lista, liste zaposlenih, državni službenici i podaci o njihovim platama, pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, plan javnih nabavki, finansijski plan).

206 / Kao što su budžetski izvještaji tokom godine i izvještaji Opštег sistema za diseminaciju podataka (GDDS) u .xls formatu, dostupno na: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/>

## **Preporuke za oblast odgovornosti**

- Najavljenе izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama moraju otkloniti štetu koju su učinili amandmani poslanika iz 2017. godine i ukinuti sve napravljene promjene - sužavanje opsega primjene zakona, ukidanje nadležnosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama i proširenja ograničenja pristupa informacijama.
- Neophodno je izmijeniti trenutne izuzetke od javnog karaktera informacija u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, koji su nejasni i dozvoljavaju zloupotrebe od strane ograna uprave, posebno u dvomislenim formulacijama poslovne i poreske tajne, i uskladiti ih sa najboljim standardima transparentnosti javne uprave.
- Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama treba da se pozabavi percepcijom svog rada, koja je u najvećoj mjeri negativna i najniža u regionu u mnogim pogledima, uključujući sporost, neefikasnost i udaljenost od standarda u zaštiti prava na slobodan pristup informacijama.
- Kako bi približili rezultate svog rada građanima, godišnji izvještaji institucija treba da sadrže i kratke prikaze njihovog rada na način koji je pristupačan javnosti, bez tehničkog žargona i liшен birokratskog jezika.
- Ministarstvo finansija treba da pripremi smjernice za institucije o tome kako njihovi individualni budžeti treba da budu predstavljeni na zvaničnim internet stranicama, ne samo kroz objavljivanje izvoda iz godišnjeg Zakona o budžetu, već i nastojanje da se građanima pruže sveobuhvatni podaci o planiranim i utrošenim sredstvima i specifičnostima budžeta i potrošnje svake posebne institucije.
- Česte izmjene pravilnika o organizaciji i sistematizaciji moraju biti blagovremeno objavljivane na zvaničnim sajтовima institucija na koje se odnose, kao i organa nad kojima vrše nadzor, a promjene odražene i u ažuriranim organigramima.
- Institucije bi trebalo proaktivno objavljivati svoje baze podataka na centralnom portalu otvorenih podataka, ali i promovisati linkove koje vode do njih na vlastitim internet stranicama.

---

# **Poglavlje 5:**

# **PRUŽANJE USLUGA**

## WeBER indikatori koji se koriste za pružanje usluga i vrijednosti za Crnu Goru

SD\_P1\_I1: Percepција јавности о оријентисаности управе према грађанима



SD\_P3\_I1: Percepција јавности и доступност повратних информација грађана о квалитету управних услуга



SD\_P4\_I1: Ставови OCD о доступности управних услуга



SD\_P4\_I2: Доступност информација о пруњању управних услуга на интернет страницама прујалаца



## Kључни резултати: Прујање услуга

Само 38% грађана Црне Горе сматра да је однос са управом у прошле две године постао лакши, што је други најгори резултат у региону (резултат је гори само у БиХ). Само једна трећина црногорских грађана је свесна да се управа пруја и електронске услуге.

Када је ријеч о доступности управних услуга особама са инвалидитетом и другим ранживим групама становништва, резултати перцепције OCD у цijелом региону покazuju изузетно низак ниво задовољства постојећим стањем. Између остalog, само 2,6% анкетirаних OCD сматра да је прујање административних услуга прilagođeno потребама ранживих група, а исти процент izjavljuje да се „веомаslaže“ са исказом да је осoblje које ради на прујању управних услуга обућено да ради са ранживим групама.

Интернет странице прујалаца управних услуга који су били дио посматраног узорка већином не прујају осnovне proceduralne информације нити приступачне смјернице о томе како се услуге могу ostvariti (уз Пореску управу као једини изузетак).

У вези са приказивањем трошкова, од посматраних прујалаца услуга, само Министарство unutrašnjih poslova je transparentno по пitanju трошкова svojih услуга. То је posebno проблематично у slučaju Пореске управе, која nije dovoljno otvorena u pogledу трошкова приступа неким од njenih услуга који zahtijevaju posjedovanje digitalnog sertifikata.

## Станje u oblasti pružanja usluga

Prema mišljenju SIGMA-e, Црна Гора је испод регионалног просјека како по пitanju осигuranja pruјања услуга усмјerenih ka грађанима, тако и по пitanju постојања покretačа за прујање јавних услуга, dok је nadmašila остale земље када је ријеч о праvičnosti i efikasnosti управних поступака.<sup>207</sup> Prepoznato je da је Влада razvila strateški okvir за reformisanje pruјaњe услуга усмјерено ка грађанима. Влада је 2016. usvojila нову Strategiju RЈU koja uključuje poglavje о прујању услуга, које се бави mјerenjem задовољства корисника, uvođenjem upravljanja kvalitetom, smanjenjem administrativnog opterećenja, stvaranjem novih e-usluga i razvojem ok-

207 / Izveštaj SIGMA-e o monitoringu za Crnu Goru (2017. godine, str. 98)

vira interoperabilnosti na nivou cijele uprave. Međutim, postoje veliki izazovi vezani za sprovođenje Strategije.<sup>208</sup>

SIGMA je posebno kritikovala nedostatak napretka na polju administrativnog pojednostavljenja i upravnih postupaka koji uključuju podnošenje informacija koje su već dostupne upravi. Prema mišljenju SIGMA-e, Vlada nije iskoristila instrumente koji omogućavaju unapređenje pružanja usluga. Ne postoji centralni mehanizam za praćenje percepcija korisnika ili učinka pružanja usluga, ili za pružanje pomoći nadležnim ministarstvima u vezi sa transformacijom aranžmana za pružanje usluga ili okvira interoperabilnosti na nivou cijele vlade koji tek treba da podrži daju digitalizaciju i pojednostavljenje upravnih postupaka.

Takođe se ocjenjuje da je okvir politike za dostupnost usluga za osobe sa invaliditetom prilično sveobuhvatan, ali se Vlada suočava sa velikim izazovima u vezi sa njenim sprovođenjem. Na lokalnom nivou, rezultati nedavnog istraživanja sprovedenih kod institucija u osam opština<sup>209</sup> pokazali su da većina institucija nema odgovarajuće pristupne kapaciteta za osobe sa invaliditetom.<sup>210</sup>

Trenutno dostupne ankete javnog mnjenja pokazuju da su građani podijeljeni u odnosu na njihovo opšte zadovoljstvo radom javne uprave, t.j. pružanjem usluga. Oni uglavnom navode da su umjereni zadovoljni (36%) ili umjereni nezadovoljni (34%), slično prošlogodišnjoj anketi, kada je skoro identični procent građana izjavio da su zadovoljni (33%) ili nezadovoljni (32%) javnim uslugama.<sup>211</sup> Kao razloge za njihovo nezadovoljstvo pružanjem usluga, građani su uglavom naveli duge redove, neodgovorne državne službenike, kao i neefikasnost i odugovlačenja prilikom rješavanja zahtjeva. Problemi koje su građani izdvojili kao ključne izazove u reformi javne uprave su korupcija i oslanjanje na lične veze prilikom nalaženja posla, nakon čega dolaze neljubazno osoblje i neefikasne institucije/komplikovane procedure.<sup>212</sup>

Krajem 2017. godine, 45% usluga na portalu eUprava (113 od ukupno 249), odnosilo se na informisanje i pripadalo nivoima 1 i 2, koji obuhvataju pristup informacijama ili preuzimanju formulara. Ukupan broj podnijetih zahtjeva na ovom portalu tokom 2017. bio je 8369, od kojih je preovlađujuća većina (7646) bila zasnovana na samo dvije usluge – usluge studentskih kredita i prijave za program stručne obuke za visokoškolce.<sup>213</sup>

## Što WeBER prati i na koji način?

Pod oblašću RJJU vezane za pružanje usluga, prate se tri načela SIGMA-e.

**Načelo 1:** Javna politika za državnu upravu usmjerenu ka građanima je uspostavljena i primjenjuje se;

---

208 / Pogledajte izvještaje monitoringa IA o sprovođenju Strategije RJJU u Crnoj Gori: Ka boljoj upravi u Crnoj Gori: Dobar napredak ili skromna priprema? (2018.) i Reforma javne uprave – Koliko je daleko 2020. godina? (2017.) na: <https://institut-alternativa.org/en/ia/publications/>

209 / Agencija Ipsos za potrebe Instituta alternativa, Građani na šalteru: Iskustva tajnih posjetilaca, april 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/gradjani-na-saltru-iskustva-tajnih-posjetilaca-2/>

210 / Posjećene institucije su bile regionalne jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova u osam lokalnih samouprava, kao i regionalne jedinice Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja ili lokalni sekretarijati odgovorni za poljoprivredu, regionalne jedinice Uprave za nekretnine ili lokalni sekretarijati odgovorni za urbanizam

211 / Više informacija možete naći u (Agencija Ipsos za potrebe Instituta alternativa) Percepcija javne uprave, februar 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/razlike-u-percepцији-javne-uprave-2017-i-2018-godine/>

212 / Ibid.

213 / Ministarstvo javne uprave, Informacija o korišćenju portala eUprave za 2017. godinu, Podgorica, mart 2018. godine, dostupno na: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>.

**Načelo 3:** Mehanizmi za obezbjeđenje kvaliteta javnih usluga su uspostavljeni;

**Načelo 4:** Dostupnost javnih usluga je osigurana.

Iz ugla civilnog društva i šire javnosti, navedena načela su najznačajnija za razmatranje jer se tiču aspekata uprave okrenutih ka građanima i koji su od suštinskog značaja za svakodnevno pružanje usluga i kontakt sa administracijom. U tom smislu, navedena načela su od najveće važnosti za kvalitet svakodnevnog života građana.

Pristup praćenju ovih principa se prije svega oslanja na ispitivanje javnog mnjenja o pružanju usluga, uključujući i to do koje mjere je država otvorena za poboljšanje javnih usluga na osnovu povratnih informacija dobivenih od strane građana. Ovi podaci se dopunjuju ispitivanjem percepcije civilnog društva o različitim aspektima pružanja usluga. Takođe, pristup odabranim principima obuhvata i nalaze izvan okvira percepcija, odnosno razmatra se da li su informacije o uslugama dostupne i pristupačne putem interneta.

Korišćena su četiri indikatora, od kojih su dva u potpunosti mjerena na osnovu podataka o percepciji (percepcija građana i civilnog društva), a preostala dva kombinovanjem podataka o percepciji i javno dostupnim podacima.<sup>214</sup> Ispitivanje javnog mnjenja sprovedeno je na slučajnom, troetapnom uzorku građana. Ispitivanje je usmjereni na orientisanost pružanja usluga ka građanima u praksi i obuhvata različite aspekte informisanosti, efikasnosti, digitalizacije, i mehanizme za dobijanje povratne informacije.

Prilikom mjerjenja pristupačnosti usluga ranjivim grupama, kao i onima u udaljenim oblastima, korišćena je anketa za civilno društvo, a fokus grupa sa odabranim OCD je održana kako bi se podaci iz ankete dopunili kvalitativnim nalazima.<sup>215</sup> Postojanje mehanizma za dobijanje povratne informacije analizirano je kombinovanjem podataka o percepciji građana i podataka dostupnih onlajn na uzorku od pet administrativnih usluga.<sup>216</sup> Na kraju, internet stranice pružalaca usluga istog uzorka analizirane su s ciljem da se prikupe informacije o pristupačnosti usluga i njihovim cijenama.

## Rezultati WeBER praćenja

**Načelo 1:** Politika za državnu upravu usmjerenu ka građanima je uspostavljena i primjenjuje se

### WEBER INDIKATOR SD\_P1\_I1: PERCEPCIJA JAVNOSTI O ORIJENTISANOSTI UPRAVE PREMA GRAĐANIMA

Elementi Indikatora	Rezultati
Građani su svjesni Vladinih inicijativa ili projekata za pjednostavljenje administracije	1 / 2

214 / Stavovi su istraženi koristeći anketu koja je ciljala opštu javnost (starosti 18 godina i više) u šest zemalja Zapadnog Balkana. Anketa je sprovedena putem intervjuja uz pomoć kompjutera (CAPI), koristeći troetapno nasumično stratifikovano uzorkovanje. Sprovedena je kao dio regionalnih omnibus anketa vođenih u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji (ad hoc ankete su sprovedene na Kosovu i u Makedoniji) u periodu od 15. oktobra do 30. novembra 2017. godine.

215 / Anketa sa organizacijama civilnog društva sprovedena je putem anonimnog, online upitnika. Metod prikupljanja podataka je uključio samo-intervjuisanje uz pomoć kompjutera (CASI). U Crnoj Gori, anketa je sprovedena u periodu od 23. aprila do 28. maja 2018. Uzorak ankete je bio N=49.

216 / 1) Knjiženje nekretnina, 2) registracija privrednog društva (firme) 3) registracija vozila 4) izdavanje ličnih dokumenata: pasoši i lične karte 5) porez na dodatu vrijednost (PDV) za privredna društva.

Građani potvrđuju da su Vladine inicijative ili projekti za pojednostavljenje administracije unaprijedili pružanje usluga	4/4
Građani potvrđuju da je ophođenje sa administracijom postalo lakše	2/4
Građani potvrđuju da se smanjilo vrijeme koje je potrebno za dobijanje upravnih usluga	2/4
Građani smatraju da se administracija kreće u pravcu digitalne uprave	2/2
Građani su svjesni dostupnosti elektronskih usluga	1/2
Građani znaju kako da koriste elektronske usluge	2/2
Građani koriste elektronske usluge	0/4
Građani smatraju da su elektronske usluge prilagođene građanima	2/2
Građani potvrđuju da administracija traži povratne informacije od njih o tome kako se upravne usluge mogu unaprijediti	1/2
Građani potvrđuju da administracija koristi njihove povratne informacije o tome kako se upravne usluge mogu unaprijediti	4/4
Ukupan rezultat	21/32
Vrijednost Indikatora (skala 0-5) <sup>219</sup>	3

Anketa pokazuje da je gotovo polovina crnogorskih građana (46%) svjesna da je Vlada u protekle dvije godine uložila napore ili inicijative kako bi pojednostavila upravne postupke za građane i preduzeća. Od tog procenta, većina (85,5% građana koji su svjesni inicijativa Vlade na pojednostavljenju administracije) smatra da je to dovelo do unaprijeđenog pružanja usluga u protekle dvije godine.

Međutim, procenat građana koji smatraju da je odnos sa administracijom postao lakši u protekle dvije godine je samo 38%, što je drugi najgori rezultat u regionu (rezultat je gori samo u BiH, gdje je samo 27,6% izabralo istu opciju). Postoji visoki nivo ispitanika koji su bili neodlučni – gotovo jedna trećina ispitanika (29,7%) je odgovorila sa „ne znam/nemam mišljenje“, što je najviše među zemljama koje su bile uključene u anketu.

Iako većina ispitanika u Crnoj Gori (41,5%) smatra da se vrijeme koje je potrebno da se ostvare upravne usluge smanjilo u protekle dvije godine, to je niže nego što je regionalni prosjek (45,5%). Opet, rezultat karakteriše najveći broj ispitanika u regionu koji su na ovo pitanje odgovorili sa „ne znam/nemam mišljenje“ - 28%.

Većina građana (63,8%) smatra da se Vlada u protekle dvije godine sve više okreće ka digitalizaciji. Međutim, samo 30,6% crnogorskih građana je svjesno da se elektronske usluge nude u Crnoj Gori. Od ovog procenta, 69,3% je potvrdilo da su informisani kako da ih koriste. Od onih koji su koristili elektronske usluge, većina se slaže da ih je lako koristiti (80,7%)

Procenat građana koji potvrđuju da je uprava tražila prijedloge građana o tome kako da unaprjedi usluge u toku protekle dvije godine je 32,9%. 82,8% onih koji tvrde da administracija traži povratne informacije izvještavaju da je Vlada upotrijebila takve prijedloge za unaprjeđenje usluga.

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator SD\_P1\_I1: Percepција јавности о оријентисаности управе према грађанима



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).

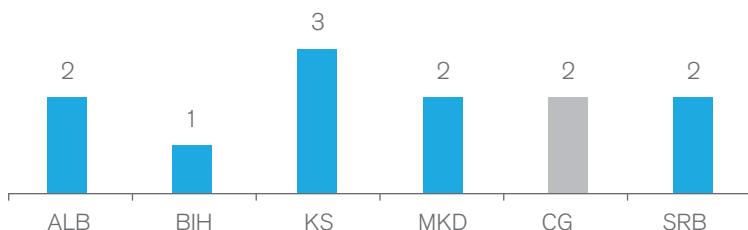
**Načelo 3:** Mehanizmi za obezbjeđenje kvaliteta javnih usluga su uspostavljeni **WEBER INDIKATOR SD\_P3\_I1:**

**PERCEPCIJA JAVNOSTI I DOSTUPNOST POVROTNIH INFORMACIJA GRAĐANA O KVALITETU UPRAVNIH USLUGA**

Elementi Indikatora	Rezultati
Građani smatraju da imaju mogućnost da daju povratne informacije o kvalitetu upravnih usluga	1/2
Percepcija građana je da je mehanizme povratnih informacija lako koristiti	4/4
Građani percipiraju sebe ili civilno društvo uključenim u monitoring i ocjenu upravnih usluga	0/4
Percepcija građana je da su upravne usluge poboljšane kao rezultat vlastitog monitoringa i ocjena	4/4
Osnovne informacije u vezi sa povratnim informacijama građana o upravnim uslugama javno su dostupne	0/4
Napredne informacije u vezi sa povratnim informacijama građana o upravnim uslugama javno su dostupne	0/2
Ukupno	9/20
Vrijednost Indikatora (skala 0-5) <sup>220</sup>	2

Gotovo jedna trećina populacije (31,3%) izjavljuje da imaju priliku da iskažu svoje mišljenje o usluga-ma koje dobijaju od uprave, dok većina (66,3%) njih izjavljuje da je mehanizme povratnih informacija lako koristiti, što je donekle ispod regionalnog prosjeka (74,1%). Tek negdje nešto oko jedne četvrtine populacije (26,2%) smatra da su građani ili civilno društvo uključeni u monitoring i ocjenjivanje upravnih usluga, gdje većina njih (82,8%) tvrdi da su takve aktivnosti rezultirale unapređenjem upravnih usluga. Od posmatranih usluga<sup>217</sup>, postoje osnovne informacije o povratnim informacijama korisnika samo za usluge koje pruža Poreska uprava. Ona je sklopila ugovor sa eksternom agencijom za ispitivanje javnog mnjenja da sproveđe anketu među građan-ima o radu Poreske uprave, koja uključuje povratne informacije o raznim aspektima usluga koje pruža.<sup>218</sup> Kada je riječ o naprednjim povratnim informacijama o tim uslugama, kao što su informacije iz barem dva različita kredibilna izvora, segregirani podaci na bazi roda, invaliditet ili drugi relevantni faktori, unakrsne analize podataka iz raznih izvora, istraživanje nije došlo ni do kakvih rezultata.

### Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?



217 / Opservirane usluge, u skladu sa metodologijom, bile su: 1) knjiženje nekretnina, koje pruža Uprava za nekretnine, 2) Registracija privrednih društava (firmi), koju pruža Centralni registar privrednih subjekata Poreske uprave, 3) Registracija vozila, koju pruža Ministarstvo unutrašnjih poslova, 4) Izdavanje ličnih dokumenata, pasoša i ličnih karata, koje pruža Ministarstvo unutrašnjih poslova, i 5) Prijava PDV za privredna društva, koju pruža Poreska uprava.

218 / Izvještaj je stavljen na raspolaganje nakon što ga je zatražio Institut alternativa putem zahtjeva za slobodni pristup infomacijama, na sljedeću adresu: <http://www.poreskauprava.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?Id=294084&rType=2>

**Načelo 4:** Dostupnost javnih usluga je obezbijeđena

**WEBER INDIKATOR SD\_P4\_I1: PERCEPCIJA DOSTUPNOSTI UPRAVNIH USLUGA OD STRANE OCD**

Elementi Indikatora	Rezultati
OCD potvrđuju adekvatnost teritorijalne mreže za pristup upravnim uslugama	0/4
OCD potvrđuju da su jednošalterski sistemi na raspolaganje svima	0/4
OCD smatraju da se upravne usluge pružaju na način koji zadovoljava pojedinačne potrebe ranjivih grupa	0/4
OCD potvrđuju da su pružaoci upravnih usluga obučeni za postupanje sa ranjivim grupama	0/2
OCD potvrđuju da administracija obezbeđuje različite kanale po izboru za dobijanje upravnih usluga	0/2
OCD potvrđuju da su elektronski kanali lako dostupni za osobe sa invaliditetom	0/2
Ukupno	0/18
Vrijednost Indikatora (skala 0-5) <sup>223</sup>	0

Postoji konsenzus među OCD da širom teritorije zemlje pružaoci upravnih usluga nisu raspoređeni na takav način da svi građani imaju lak pristup. Samo 7,89% anketiranih OCD se „slaže“ da je distribucija adekvatna, dok nijedna OCD na ovo pitanje nije odgovorila „veoma se slažem“. Situacija je gora kada je riječ o dostupnosti jednošalterskih tačaka, gdje se samo 5,26% anketiranih OCD slaže sa izjavom da su one dostupne svim građanima preko njihove geografske distribucije.

Samo 2,63% anketiranih OCD smatra da je pružanje upravnih usluga prilagođeno potrebama ranjivih grupa, i isti procenat se „veoma slaže“ sa izjavom da je osoblje koje radi na pružanju upravnih usluga obučeno da postupa sa ranjivim grupama. Na ovo pitanje nije bilo odgovora „slažem se“.

Samo 7,89% anketiranih OCD smatra da je pružanje upravnih usluga prilagođeno potrebama ranjivih grupa. Pored toga, 5,26% OCD smatra da su kanali za pristup upravnim uslugama lako dostupni za ranjive grupe.

Na više pitanja nije bilo OCD koje su odabrale odgovor „veoma se slažem“ da bi podržale pozitivnu izjavu o određenom aspektu dostupnosti usluga, što je dodatni indikator njihovog mišljenja o trenutnom stanju stvari u ovoj oblasti.

**WEBER INDIKATOR SD\_P4\_I2: RASPOLOŽIVOST INFORMACIJA U VEZI PRUŽANJA UPRAVNIH USLUGA NA INTERNET STRANICAMA PRUŽALACA USLUGA**

---

219 / Konverzija poena: 0-4 poena = 0; 5-8 poena = 1; 9-11 poena = 2; 12-14 poena = 3; 15-17 poena = 4; 18-20 poena = 5.

Elementi Indikatora	Rezultati
Web stranice pružalaca upravnih usluga uključuju kontakt informacije za pružanje usluga	4/4
Web stranice pružalaca upravnih usluga uključuju osnovne proceduralne informacije o tome kako pristupiti upravnim uslugama	2/4
Web stranice pružalaca upravnih usluga uključuju smjernice prilagođene građanima za pristup upravnim uslugama	0/2
Web stranice pružalaca upravnih usluga uključuju informacije o pravima i obavezama korisnika	2/2
Pojedinačne institucije koje pružaju upravne usluge na centralnom nivou objavljaju informacije o cijenama usluga koje nude	2/4
Informacije o cijenama upravnih usluga razlikuju e-usluge i lične usluge	0/2
Informacije o cijenama upravnih usluga su dostupne u formatu otvorenih podataka	0/2
Ukupno	10/20
Vrijednost Indikatora (skala 0-5) <sup>224</sup>	2

Web stranice pružalaca upravnih usluga koje su bile dio uzorka<sup>220</sup> daju potpune kontakt informacije za pružanje usluga. Kada je riječ o davanju osnovnih proceduralnih informacija o tome kako pristupiti upravnim uslugama, samo one koje daje Poreska uprava (2 od ukupno 5 posmatranih usluga) zadovoljavaju zahtjeve za dodjeljivanje poena, dok je najveći problem nemogućnost preuzimanja formulara koji su neophodni za usluge. Što se tiče davanja smjernica prilagođenih građanima po pitanju načina pristupa upravnim uslugama, ponovo se jedini pokušaj može naći na web stranici Poreske uprave.<sup>221</sup>

Velika većina web stranica pružalaca upravnih usluga uključuje informacije o pravima i obavezama korisnika. Međutim, kada je riječ o troškovima usluga, izuzev Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je transparentno po pitanju troškova za usluge registracije vozila i izdavanja ličnih karata i pasoša,<sup>222</sup> nijedan drugi pružalac usluga ne objavljuje ove informacije. To je posebno važno za Poresku upravu, koja reklamira korišćenje svog e-portala za privredna društva, ali ne pominje da je preduslov za njegovo korišćenje digitalni certifikat koji se izdaje po znatnoj cieni (110 € za osnovni paket).<sup>223</sup> Tu uslugu ne naplaćuje Poreska uprava već Pošta, ali da bi se e-sistem za prijavu PDV koristio, potreban je digitalni certifikat. Nema jasnih i dostupnih informacija na stranici Poreske uprave koje navode da digitalni certifikat nije besplatan, niti koliko on košta.

220 / Analizirane usluge uključuju 1) knjiženje nekretnina (Uprava za nekretnine), 2) registracija privrednih društava (firmi) (Poreska uprava – Centralni registar poslovnih subjekata), 3) registracija vozila (Ministarstvo unutrašnjih poslova), 4) Izdavanje ličnih dokumenata: pasoša i ličnih karata (Ministarstvo unutrašnjih poslova), 5) Izjava o PDV za privredna društva (Poreska uprava).

221 / Poreska uprava: porez na dodatu vrijednost (PDV) za privredna društva – video vodiči su dostupni na: [http://www.poreskauprava.gov.me/rubrike/Novosti\\_i\\_informacije\\_za\\_poreske\\_obveznike/175844/Podnesite-poresku-prijavu-elektronskim-putem-video-uputstvo](http://www.poreskauprava.gov.me/rubrike/Novosti_i_informacije_za_poreske_obveznike/175844/Podnesite-poresku-prijavu-elektronskim-putem-video-uputstvo)

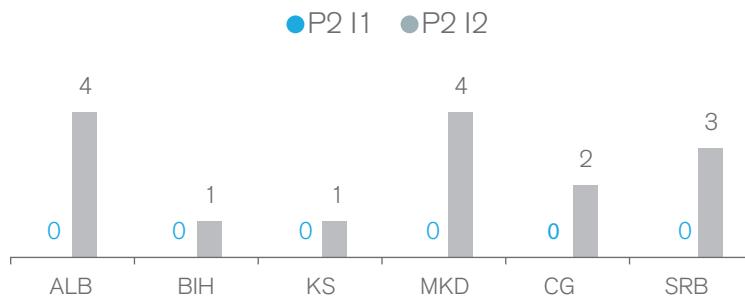
222 / Cijene usluga za izdavanje pasoša su dostupne ovdje: <http://www.mup.gov.me/rubrike/izdavanje-dokumenata/85195/159612.html>  
 Cijene usluga za izdavanje ličnih karata dostupne su na: <http://www.mup.gov.me/rubrike/izdavanje-dokumenata/85194/159611.html>  
 Cijene za registraciju vozila dostupne su na: <http://www.mup.gov.me/rubrike/izdavanje-dokumenata/85191/VOZACKA-DOZVOLA-I-REGISTRACIJA-VOZILA.html>

223 / Ovaj certifikat izdaje Pošta Crne Gore: <http://www.postacg-ca.me/Cjenovnik>

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator SD\_P4\_I1: Stavovi OCD o dostupnosti upravnih usluga

Indikator SD\_P4\_I2: Raspoloživost informacija koje se tiču pružanja upravnih usluga na internet stranicama pružalaca usluga



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

## Preporuke za oblast pružanja usluga

- Pošto mali procenat građana zna da su e-usluge dostupne, Ministarstvo za javnu upravu mora povećati napore kako bi se povećala vidljivost portala eUprava i njegova upotreba od strane građana, kao i korisnost portala putem povećanja broja potpuno digitalizovanih usluga, uz poboljšanje korisničkog iskustva kroz pojednostavljenje i bolji dizajn portala.
- Pružaoci usluga bi trebalo da prikupljaju, analiziraju i objavljiju podatke o povratnim reakcijama korisnika u pogledu različitih aspekata usluga koje pružaju, kako bi ih koristili kao osnovu za poboljšanje procesa pružanja usluga. U slučaju ugovaranja spoljnih agencija za anketiranje korisnika, rezultati ovih ugovora treba da budu proaktivno objavljeni na internet stranicama institucija. Internet stranice pružalaca usluga i portal eUprava treba da sadrže opcije za pružanje povratne reakcije korisnika kao standardnu praksu.
- Internet stranice pružalaca usluga treba da na svojim internet stranicama na jednostavan način predstave proceduralne informacije o koracima za ostvarenje usluga i, u slučajevima usluga čija je upotreba opšta ili učestala od strane većine građana, uputstva za ostvarenje usluge koristeći multimedijalne sadržaje (infografike, animacije, video uputstva).
- U slučajevima gdje su za ostvarenje usluge potrebni obrasci, isti bi trebalo da budu dostupni na internet stranici institucije koja pruža uslugu.
- Pružaoci usluga moraju biti potpuno transparentni kada su u pitanju troškovi ostvarenja usluge, kako u pogledu neposrednih, tako i u pogledu posrednih troškova (npr. cijena digitalnog sertifikata potrebna za pristup različitim uslugama).



---

# **Poglavlje 6:**

# **UPRAVLJANJE JAVNIM**

# **FINANSIJAMA**

## WeBER indikatori koji se koriste za upravljanje javnim finansijama i vrijednosti za Crnu Goru

P5 I1: Transparentnost i dostupnost budžetskih dokumenata



P6\_8 I1: Dostupnost informacija o unutrašnjim finansijskim kontrolama u javnom sektoru i parlamentarni nadzor



P16 I1: Komunikacija Državne revizorske institucije i saradnja sa civilnim društvom



### Pregled ključnih rezultata

Ocjena transparentnosti i dostupnosti informacija, kao i eksterna komunikacija i proaktivni pristup prilagođen građanima u ključnim oblastima upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, pokazala je manjak napora i znatne nedostake.

Raspoloživost i transparentnost ključnih budžetskih dokumenata u Crnoj Gori su ograničeni. Ne postoji posebni segment internet stranice gdje se može pristupiti usvojenim zakonima o budžetu (i njihovim izmjenama i dopunama), kao ni izvještajima o izvršenju budžeta. Mjesečna ili bilo koja druga vrsta izvještavanja o izvršenju budžeta tokom godine od strane Ministarstva finansija nije zakonska obaveza. Iako postoje neredovnih izvještavanja tokom godine, ništa od toga se ne podnosi Skupštini, a izvještaji koji se izrađuju ne prikazuju budžetske podatke u svim trima budžetskim klasifikacijama (organizacionoj, funkcionalnoj, ekonomskoj). Budžetski izvještaji sa kraja godine ne sadrže podatke o učinku, budući da nisu postavljeni ciljevi učinka, da indikatori nisu precizno definisani i da nema sveobuhvatnih podataka o rezultatima rashoda. Trenutno ne postoji zvanična verzija godišnjeg budžeta prilagođena građanima (*citizen's budget*). Jedini zvanični pokušaj bila je zastarjela i nepotpuna vizualizacija godišnjeg budžeta za 2014. godinu. Budžetski podaci se ne objavljaju u bilo kom mašinski čitljivom formatu.

Komunikacija Državne revizorske institucije i saradnja sa civilnim društvom nisu razvijeni. DRI nema posebnu komunikacionu strategiju, iako ima određene široko postavljene komunikacione ciljeve unutar razvojne strategije. Što se tiče osoblja za komunikaciju, situacija je bolja na papiru nego u praksi, budući da nisu popunjena sva mesta planirana sistematizacijom. Sa izuzetkom sporadičnih konferencijskih izvještava, tokom perioda monitoringa, DRI nije koristila društvene mreže za promociju svog rada, niti je koristila promotivne materijale, javne kampanje ili vizualizaciju podataka. Izvještaji DRI u značajnoj većini ne sadrže sažetke prilagođene građanima. Nema kanala kroz koje bi građani podnosili pritužbe ili inicijative DRI. Kada je riječ o saradnji sa civilnim društvom (koja bi išla dalje od odgovaranja na zahtjeve za slobodan pristup informacijama), istraživanje ne pokazuje interesovanje ili aktivnosti od strane DRI.

Dostupnost i saopštavanje bitnih dokumenata i informacija o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom

sektoru (PIFC) javnosti i drugim zainteresovanim stranama su na veoma niskom nivou. Centralna jedinica za harmonizaciju ne objavljuje rezultate pregleda kvaliteta unutrašnje revizije. Samo dva ministarstva objavljaju bilo kakve informacije o finansijskom upravljanju i kontroli. Centralna jedinica za harmonizaciju nije proaktivno u promociji unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru ili njenih efekata u bilo kom obliku (intervjui, saopštenja za štampu, promotivni materijali, sažeci prilagođeni građanima ili društveni mediji). Sa druge strane, Skupština je sasvim isključena iz nadzora sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i ne razmatra godišnji konsolidovani PIFC izvještaj.

## Stanje u oblasti upravljanja javnim finansijama

Ograničenja u oblasti upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori uključuju nedostatak budžetske transparentnosti i raspoloživosti podataka, odsustvo sistemskih napora na približavanju budžeta građanima, kao i odsustvo napora na obezbeđenju odgovornosti za upravljanje javnim sredstvima. Nedavno ispitivanje javnog mnjenja sprovedeno od strane Agencije IPSOS za Institut alternativa u februaru 2017. godine, otkrilo je da 57% građana Crne Gore misli da se javni novac ne troši namjenski niti na efikasan način.<sup>224</sup> U poslednjem izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2018. godinu, Crna Gora je upozorenja da treba da unaprijedi kvalitet i sveobuhvatnost ključnih budžetskih dokumenata, i date su joj preporuke da dalje unaprjeđuje budžetsku transparentnost, ponavljajući poruke iz prethodnog izvještaja koji je naglasio potrebu da se budžet učini razumljivijim i pristupačnijim javnosti tako što će se unaprijediti njegova prezentacija i čitljivost.<sup>225</sup>

U decembru 2015. godine, Vlada je usvojila Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, mapu puta za budžetsku transparentnost, reforme sistema nadzora, kao i plan za preuređenje kompletног sistema upravljanja javnim finansijama. Izvještaj o njegovoj realizaciji ukazuje na značajna kašnjenja, uz formalno opravdanje da je uslovjen kašnjanjem početka sprovođenja velikih projekata finansiranih od strane EU.

Prema Indeksu otvorenog budžeta, Crna Gora je imala rezultat od 44,43 od mogućih 100 poena, čime je klasifikovana kao zemlja sa ograničenom otvorenosću budžeta i ukupno gledano pripadala grupi zemalja nedovoljne budžetske transparentnosti.<sup>226</sup> Ključna slabost koja je uočena u komponenti koja mjeri sveobuhvatnost prijedloga budžeta izvršne vlasti odnosi se na nedostatak ne-finansijskih informacija i ciljane vrijednosti realizacije povezane sa prijedlozima budžeta, koje se koriste da bi se ocijenila uspješnost date javne politike. Druga posebno slaba tačka je sveobuhvatnost, u smislu uključenosti u prijedlog budžeta svih vladinih aktivnosti koje mogu imati uticaj na budžet. Ostali važni nedostaci vezani su za odsustvo informacija o prethodnoj godini u prijedlogu budžeta, kao važno mjerilo za ocjenjivanje prijedloga za narednu budžetsku godinu.

Kada je riječ o angažovanju javnosti u budžetskom procesu, rezultat je najniži, gotovo bez bilo kakve šanse za participatorno budžetiranje i eksplicitno isključenje godišnjeg zakona o budžetu iz mogućnosti javne rasprave. Za razliku od procesa pripreme prijedloga budžeta na lokalnom nivou, gdje se zakonom od lokalnih

224 / Više informacija u: Ipsos Agencija za potrebe Instituta alternativa, Percepcija javne uprave, februar 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/razlike-u-percepciji-javne-uprave-2017-i-2018-godine/>

225 / Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2018. godinu, str. 11, dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>

226 / Indeks otvorenosti budžeta za Crnu Goru sproveden je od strane Instituta alternativa uz odobrenje Međunarodnog budžetskog partnerstva u Vašingtonu, koji je obezbijedio metodologiju za 2017. godinu i pružio pomoć u obračunu poena. Nacrt izvještaja Indeksa o otvorenosti budžeta za Crnu Goru je kontrolisan od strane eksperata iz Makedonije (CEA) i Hrvatske.(IJF).

organu zahtijeva da sprovedu javnu raspravu o nacrtu budžeta, organizovanje takvih rasprava i drugih oblika javnih konsultacija o nacrtu budžeta na nivou centralne vlade nije moguće prema važećem sistemskom zakonu o budžetu.

Problemi sa transparentnošću su ilustrovani pojedinačnim slučajevima u kojima je Vlada proglašila povjerljivim sve informacije o potrošnji, kao što su one koje se tiču raspodjele tekuće budžetske rezerve i rada njene Komisije za raspodjelu sredstava iz tekuće budžetske rezerve.<sup>227</sup>

Rad ključnog mehanizma za osiguranje efikasnog i zakonitog trošenja novca građana – budžetske inspekcije, je nepostojeći preko četiri godine. Mjesto glavnog budžetskog inspektora je upražnjeno od decembra 2016. godine, a dva preostala inspektorska mesta nikada nisu bila popunjena – a čak i dok je bio aktivna, bivši inspektor za tri godine nije podnio nijednu prekršajnu prijavu.

## Što WeBER prati i na koji način?

Monitoring oblasti upravljanja javnim finansijama vrši se u odnosu na četiri načela SIGMA-e.

**Načelo 5:** Osigurano je transparentno budžetsko izvještavanje i nadzor.

**Načelo 6:** Operativni okvir za unutrašnju kontrolu definiše odgovornosti i ovlašćenja, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija je konzistentna sa propisima koji reuglišu upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte.

**Načelo 8:** Operativni okvir za unutrašnju reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija je konzistentna sa propisima koji reuglišu upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte.

**Načelo 16:** Državna revizorska institucija primjenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi se osigurale visoko-kvalitetne revizije, koje pozitivno utiču na funkcionisanje javnog sektora.

Ako SIGMA u potpunosti ocjenjuje ova načela, WeBER-ov pristup razmatra i unaprjeđuje elemente transparentnosti i dostupnosti informacija, eksternu komunikaciju, ali i proaktivni pristup informisanju građana na njima prilagođen način.

WeBER monitoring se bazira na tri indikatora, po jedan za svaku obuhvaćenu oblast upravljanja javnim finansijama: transparentnost godišnjeg budžeta, sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC) i eksterna revizija. Prvi indikator ocjenjuje transparentnost i dostupnost budžetskih dokumenata, mjereći koliko su ključni budžetski dokumenti dostupni građanima (godišnji budžet na nivou cijele države i izvještaji o izvršenju budžeta), ali i do koje mjere se budžetske informacije prikazuju i prilagođavaju građanima i civilnom društvu. U tom cilju, primarni izvori su internet stranice ministarstava zaduženih za finansije i podataka koji su tamo postavljeni, ali takođe i zvanični portalni vlada i portalni otvorenih podataka.

Drugi indikator mjeri javnu dostupnost i saopštavanje ključnih informacija o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru javnosti i drugim zainteresovanim stranama (konsolidovano izvještavanje, pregledi kvaliteta interne revizije, proceduralne informacije o upravljanju javnim finansijama). Analiza uzima u obzir zvanične internet stranice i raspoložive dokumente vladinih institucija zaduženih za politiku unutrašnje fi-

227 / Za više informacija, pogledajte saopštenje za štampu Instituta alternativa „Tekuća budžetska rezerva – 60 sakrivenih miliona“ <https://institut-alternativa.org/en/current-budgetary-reserve-60-millions-out-of-sight/>

nansijske kontrole u javnom sektoru. Međutim, internet stranice svih ministarstava se analiziraju u odnosu na raspoloživost konkretnih informacija koje se odnose na finansijsko upravljanje i kontrolu, dok zvanična dokumentacija Skupštine služi za mjerenje redovnosti parlamentarnog nadzora sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

Na kraju, u oblasti eksterne revizije, pristup indikatora uzima u obzir eksternu komunikaciju Državne revizorske institucije i njenu praksu u oblasti saradnje sa civilnim društvom. Ona obuhvata postojanje strateškog pristupa, sredstva za komunikaciju koja se koriste, izvještavanje o revizijama prilagođeno građanima, postojanje kanala za slanje i obradu prijava građana i konsultacije sa civilnim društvom. U tu svrhu, upotrijetljena je kombinacija analize dokumenata i internet stranice DRI, dopunjena sa polustrukturiranim intervjuiima sa zaposlenim u DRI kako bi se prikupile dodatne ili nedostajuće informacije.

## Rezultati WeBER praćenja

- Načelo 5:** Osigurano je transparentno budžetsko izvještavanje i nadzor

### WEBER INDIKATOR PFM\_P5\_I1: TRANSPARENTNOST I DOSTUPNOST BUDŽETSKIH DOKUMENATA

Elementi Indikatora	Rezultati
Usvojeni godišnji budžet je lako dostupan online	4/4
Izvještaji o izvršenju budžeta tokom godine su lako dostupni online	2/4
Polugodišnji izvještaji o izvršenju budžeta su lako dostupni	0/4
Izvještaji o izvršenju budžeta (tokom godine, polugodišnji, na kraju godine) sadrže podatke o budžetskoj potrošnji u smislu funkcionalne, organizacione i ekomske klasifikacije	0/4
Godišnji završni izvještaj sadrži ne-finansijske informacije o učinku Vlade	0/2
Zvanična prezentacija godišnjeg budžeta prilagođena čitaocu (Budžet za građane) redovno se objavljuje online	0/4
Budžetski podaci se objavljaju u formatu otvorenih podataka	1/2
Ukupan rezultat	7/24
Vrijednost Indikatora (0-5) <sup>233</sup>	1

*Obuhvatajući ključne budžetske dokumente (godišnji budžet i izvještaji o izvršenju budžeta – mjesecni, polugodišnji i završni) ovaj indikator se fokusira na njihovu raspoloživost, kao i na transparentnost i kvalitet podataka koje sadrže, kroz prizmu prilagođenosti građanima, informacija o učinku i otvorenih podataka.*

Zakoni o budžetu za 2017. i 2018. godinu su dostupni na web stranici Ministarstva finansija,<sup>229</sup> u segmentu Biblioteka, segmentu sabranih zakonskih tekstova gdje se nalaze svi propisi vezani za rad Ministarstva.<sup>230</sup> Međutim, na internet stranici Ministarstva nema posebnog segmenta posvećenog budžetskoj dokumentaciji, koji bi, između ostalog, na jednom mjestu sakupio sve usvojene godišnje zakone o budžetu (i njihove izmjene i dopune).<sup>231</sup>

228 / Konverzija poena: 0-4 poena = 0; 5-8 poena = 1; 9-12 poena = 2; 13-16 poena = 3; 17-20 poena = 4; 21-24 poena = 5.

229 / Budžet za 2018: <https://goo.gl/XjsjJ4>; Budžet za 2017: <https://goo.gl/ZxN1m8>

230 / Dostupno na: <http://www.mf.gov.me/biblioteka/zakoni>

231 / Naslovna stranica ima baner na kojem piše „Budžet Ministarstva“ ali ona vodi do segmenta u kojem je dostupan jedino budžet Ministarstva finansija: <https://goo.gl/6J6JoV>

Mjesečno ili bilo koje izvještavanje o izvršenju budžeta tokom godine od strane Ministarstva finansija nije zakonska obaveza u Crnoj Gori (nije uređeno Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti). Međutim, kao dio učešća u Sistemu distribucije opštih podataka MMF-a (IMF General Data Dissemination System GDDS), Ministarstvo finansija izdaje mjesecne GDDS tabele, koje, između ostalog, sadrže podatke o budžetskim prihodima i rashodima, na mjesечноj osnovi.<sup>232</sup> Međutim, od šest posmatranih mjeseci (maj, april, mart, februar, januar i decembar 2017. g.), u vrijeme monitoringa bili su dostupni samo izvještaji za četiri mjeseca (jun 2018. g.), dok izvještaji za maj i april još uvijek nedostaju.<sup>233</sup> Podaci za isti period su takođe dostupni u kvartalnim budžetskim izvještajima, za centralni i lokalni nivo.<sup>234</sup> Postoje i povremeni mjesecni izvještaji o makroekonomskim indikatorima, koji ne sadrže detaljne informacije o izvršenju budžeta, izuzev za zbirne podatke o ukupnim prihodima, rashodima, dugu i platnim bilansima.<sup>235</sup> Pored toga, postoje takođe neredovni, ad hoc budžetski izvještaji, koji obično naglašavaju neki posebni uspjeh ili prekoračenje plana.<sup>236</sup>

Ne postoji ni zakonska obaveza za Ministarstvo finansija da priprema polugodišnje izvještaje, niti postoji praksa izrade takvih izvještaja od strane Ministarstva. Postoje samo kvartalni budžetski izvještaji, kako za centralni, tako i za lokalni nivo, što takođe nije zakonska obaveza, ali se ipak izrađuju i objavljaju samo na internet stanici, bez formalnog podnošenja Skupštini. Za 2014. godinu, Skupština je usvojila zaključak putem kojega je obavezala Vladu da pripremi izvještaj o polugodišnjem izvršenju budžeta, što je i urađeno (uz zakašnjenje od gotovo mjesec dana). To je bilo prvi i posljednji put da su poslanici dobili ovakve informacije tokom fiskalne godine.

Kada je riječ o klasifikacijama koje postoje u ovim dokumentima (funkcionalnoj, organizacionoj i ekonomskoj) nijedan dokument nema svaku od njih. Završni računi sadrže ekonomsku i organizacionu, ali ne i funkcionalnu klasifikaciju. Kodovi za funkcionalnu klasifikaciju su prisutni uz svaku budžetsku liniju, ali nema zbirne prezentacije rashoda u skladu sa funkcijama države, niti legende za kodove, što njihovo postojanje među budžetskim podacima čini beskorisnim. Mjesecni GDDS izvještaji sadrže samo ekonomsku klasifikaciju, baš kao i kvartalni budžetski izvještaji.

Budžetski izvještaji na kraju godine sadrže neke podatke o ne-finansijskom učinku u pratećem obrazloženju, ali bilo bi pogrešno zaključiti da su dostupne aktuelne ne-finansijske informacije o učinku Vlade.<sup>237</sup> Budući da nema nikakvih ciljanih vrijednosti li ciljeva učinka, nema ni precizno definisanih indikatora ili sveobuhvatnih podataka o uticaju rashoda. Ono što postoji su sporadični podaci o aktivnostima (rezultatima) institucija, kao što je broj usvojenih ili revidiranih odluka određene institucije, broj organizovanih obuka, sažetih informacija o aktivnostima institucija unutar njihovih programa. Treba primjetiti da završni budžetski izvještaji nisu uopšte

---

232 / Ovi izvještaji su dostupni u segmentu „Publikacije“, čiji baner se nalazi na naslovnoj stranici: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/>

233 / Decembar 2017. godine: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/181238/Vladine-mjere-fiskalne-konsolidacije-u-prvoj-godini-primjene-dale-požitivne-rezultate.html>; januar 2018. godine: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/182850/SAOPsTENJE-GDDS-tabela-sa-fiskalnim-i-podacima-o-javnom-dugu.html>; februar 2018: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/184534/SAOPsTENJE-GDDS-tabela-sa-fiskalnim-i-podacima-o-javnom-dugu.html>; mart 2018. godine: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/184529/SAOPsTENJE-GDDS-tabela-sa-fiskalnim-i-podacima-o-javnom-dugu.html>

234 / Prvi kvartalni izvještaj za 2018. godinu je dostupan na: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/184966/Analiza-javnih-financija-i-kvartal-2018.html>

235 / Primjer jednog takvog izvještaja se može vidjeti ovdje: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/178578/Mjesecni-makroekonomski-indikatori-septembar-2017.html>

236 / Primjer za april 2018. godine, kada je objavljen samo izvještaj o prihodima, ali ne i o rashodima: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/184627/Saopstenje-Ostvarenii-izvorni-prihodi-Budzeta-Crne-Gore-za-period-od-1-janara-do-30-aprila-2018-godine.html>

237 / Kao što se može vidjeti u primjeru završnog budžetskog izvještaja za 2016. godinu, koji je dostupan na web stranici Skupštine: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/260/1543-9675-33-17-5.pdf>

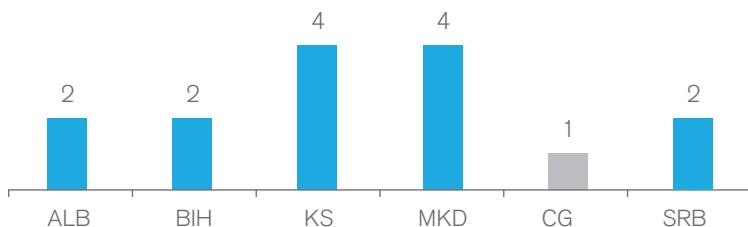
dostupni na web stranici Ministarstva finansija, osim u formi prijedloga zakona, i da su razbacani po internet stranici, bez određenog segmenta koji bi bio posvećen njima. Dostupni su samo preko naprednog pretraživanja internet stranice.

Kada je riječ o predstavljanju godišnjeg budžeta prilagođenog čitaocu, jedini zvanični pokušaj je vizualizacija određenih djelova godišnjeg budžeta za 2014. godinu.<sup>238</sup> Ona je zastarjela i nije bilo drugih pokušaja da se građanima predstavi verzija godišnjeg budžeta koja bi bila prilagođena građanima. Iako je ova obaveza dio Programa upravljanja javnim finansijama, njen sprovođenje zavisi od donatorske podrške.

Budžetski podaci se ne objavljaju redovno u formatu otvorenih podataka. Ne postoji zvanična politika Ministarstva finansija vezana za otvorene podatke - godišnji budžet i završni račun se objavljaju isključivo u .pdf-u, dok se mjesecni budžetski izvještaji (GDDS) objavljaju u mašinski čitljivom formatu,<sup>239</sup> kao i kvartalni izvještaji (Analiza konsolidovane javne potrošnje).<sup>240</sup>

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator PFM\_P5\_I1: Transparentnost i dostupnost budžetskih dokumenata



Izvještaj regionalnog monitoringa RJJU sa rezultatima za sve zemlje  
Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).

**Načelo 6:** Operativni okvir za unutrašnju kontrolu definije odgovornosti i ovlašćenja, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija je konzistentna sa propisima koji uređuju upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte

**Načelo 8:** Operativni okvir za unutrašnju reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija je konzistentna sa propisima koji uređuju upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte

238 / Dostupno na: <http://budzet.sntcg.com>

239 / Dostupno na: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/184529/SAOPsTENJE-GDDS-tabela-sa-fiskalnim-i-podacima-o-javnom-dugu.html>

240 / Primjer - <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/184966/Analiza-javnih-finansija-I-kvartal-2018.html>

**WEBER INDIKATOR PFM\_P6&8\_I1:DOSTUPNOST INFORMACIJA O UNUTRAŠNJIM FINANSIJSKIM KONTROLAMA U JAVNOM SEKTORU I O PRALAMENTARNOM NADZORU**

Elementi Indikatora	Rezultati
Konsolidovan godišnji izvještaj o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru redovno se izrađuje i objavljuje online	4/4
Pregledi kvaliteta izvještaja o unutrašnjoj reviziji redovno se izrađuju i objavljaju online	0/2
Ministarstva objavljaju informacije vezane za finansijsko upravljanje i kontrolu	0/2
Centralna jedinica za harmonizaciju ima proaktivan odnos sa javnošću	0/2
Skupština redovno raspravlja o/vrši pregled konsolidovanog izvještaja o unutrašnjoj finansijskoj kontroli zu javnom sektoru	0/2
Ukupan rezultat	4/12
Vrijednost Indikatora (0-5) <sup>246</sup>	1

*Ovaj indikator mjeri raspoloživost i komunikaciju osnovnih dokumenata i informacija o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektorul (PIFC) javnosti i drugim zainteresovanim stranama, kao i da li se o izvještajima o implementaciji PIFC-a raspravlja u Skupštini.*

Premazakonuosistemunuunutrašnjihfinansijskihkontrolaujavnomsektoru,Centralnajedinicazaharmonizaciju(CHU)priprema konsolidovani izvještaj i dostavlja ga Vladi do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu. Izvještaji za 2016.i2017. su usvajani su u junu mjesecu,<sup>242</sup> što ukazuje na dvomjesečno kašnjenje u odnosu na njihovo dostavljanje Vladi (u skladu sa zakonom) i njihovom zvaničnom usvajanju. Važno je primijetiti da ovi izvještaji nisu dostupni na Internet stranici Ministarstva finansija, te da nema posebnog segmenta na web stranici posvećenog njima. Internet stranica same CHU je integralni dio internet stranice Ministarstva finansija. Konsolidovani izvještaji o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru su dostupni samo na centralnom portalu Vlade, na web stranicama posvećenim sjednicama Vlade kada su bili na dnevnom redu i usvojeni. Ovo njihovu dostupnost čini značajno ograničenom.

Kada je riječ o raspoloživosti pregleda kvaliteta izvještaja o internoj reviziji, isti nisu dostupni na internet stranici Ministarstva. Posebni podzakonski akti koji regulišu pregled kontrole kvaliteta, kako finansijskog upravljanja, tako i unutrašnje revizije.<sup>243</sup> Oni su donekle detaljni, izlažući metodologiju (preko aneksa)m ali ne predviđaju objavljivanje rezultata, osim dostavljanja izvještaja rukovodiocu budžetske jedinice koji je bio predmet pregleda kvaliteta i rukovodiocu CHU. Konsolidovani izvještaji za 2016. i 2017. godine navode da su pregledi kvaliteta urađeni i za kontrolu upravljanja finansijama i za unutrašnju reviziju, uz nekoliko rečenica o zabilježenim problemima. Ovo je urađeno više u ukupnom kontekstu izvještavanja o radu CHU, a manje s namjerom prikazivanja rezultata procesa pregleda kvaliteta.

Analiza informacija vezanih za to koliko informacija o finansijskom upravljanju i kontroli je javno dostupno

241 / Konverzija poena: 0-2 poena = 0; 3-4 poena = 1; 5-6 poena = 2; 7-8 poena =3; 9-10 poena= 4; 11-12 poena = 5.

242 / Konsolidovani izvještaj o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru za 2017. godine dostupan je na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=320323&Type=2>; Konsolidovani izvještaj o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru za 2016. godinu dostupan je na: [http://www.gsv.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=279138&Type=2&file=17\\_31\\_22\\_06\\_2017.pdf](http://www.gsv.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=279138&Type=2&file=17_31_22_06_2017.pdf)

243 / Pravilnik o metodologiji pregleda kvaliteta unutrašnje revizije u javnom sektoru, Službeni list br. 11/13; Pravilnik o metodologiji pregleda kvaliteta unutrašnje revizije u javnom sektoru, Službeni list br. 26/13.

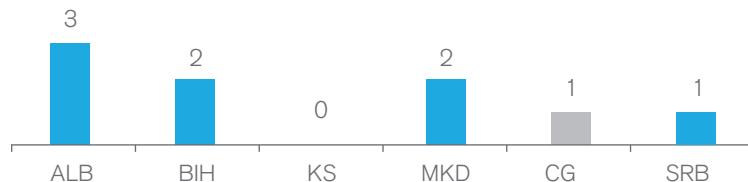
dala je veoma loš rezultat. Od 17 ministarstava, samo je Ministarstvo održivog razvoja i turizma objavilo Registar rizika i Knjigu procedura, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava takođe ima Knjigu procedura, dok ostala ministarstva ne objavljuju nijednu od tri tražene stavke.<sup>244</sup>

Centralna jedinica za harmonizaciju nije proaktivna u odnosima sa javnošću: u periodu izvještavanja nije bilo objavljenih saopštenja za štampu, nije bilo medijskog pojavljivanja predstavnika CHU, nisu izrađivani brošure ili slični materijali, kao ni pregledi ili sažeci izvještaja prilagođeni građanima, niti je bilo promotivnih aktivnosti na društvenim medijima.

Skupština je sasvim isključena iz nadzora sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru. Analiza internet stranica Skupštine i dostupne dokumentacije, kao i zakonodavnog okvira, pokazala je da Skupština uopšte ne raspravlja o konsolidovanom izvještaju o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator PFM\_P6&P8\_I1: Dostupnost informacija o unutrašnjim finansijskim kontrolama u javnom sektoru i parlamentarnom nadzoru



Izvještaj regionalnog monitoringa RJU sa rezultatima za sve zemlje Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

244 / Te informacije uključuju: 1. Registre rizika; 2. Registar procedure/Knjigu procedura; 3. Informacije o tome ko je postavljen za rukovodioca za oblast finansijskog upravljanja i kontrole.

**Načelo 16:** Državna revizorska institucija primjenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi osigurala revizije visokog kvaliteta, koje pozitivno utiču na funkcionisanje javnog sektora

## WEBER INDIKATOR PFM\_P16\_I1: KOMUNIKACIJA I SARADNJA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE SA JAVNOŠĆU U POGLEDU NJENOG RADA

Elementi Indikatora	Rezultati
DRI razvija komunikacionu strategiju za približavanje javnosti	2/4
DRI je posvetila najmanje jedno radno mjesto za proaktivnu komunikaciju i davanje povratnih informacija javnosti	2/4
DRI koristi razna sredstva za komunikaciju sa javnošću	1/2
DRI izrađuje sažetke izvještaja o reviziji koji su prilagođeni građanima	0/4
Razvijeni su zvanični kanali za podnošenje pritužbi ili inicijativa DRI od strane eksternih zainteresovanih strana (šira javnost, organizacije civilnog društva)	0/2
DRI se konsultuje sa OCD i informiše se o njihovom radu kako bi identifikovala rizike u javnom sektoru	0/2
Ukupan rezultat	5/18
Vrijednost Indikatora (0-5) <sup>250</sup>	1

Ovaj indikator uzima u obzir elemente komunikacije i saradnje DRI sa eksternim zainteresovanim stranama.

DRI nema posebnu komunikacionu strategiju, ali postoji jasno definisan komunikacioni cilj, sa aktivnostima i indikatorima, unutar šire razvojne strategije. U svom Strateškom razvojnem planu 2018-2022,<sup>246</sup> jedan od ciljeva nosi naslov „Osnaživanje integriteta institucije na domaćem planu i u inostranstvu”, pod kojim se nalazi pod-cilj naslovlan „Osnaživanje saradnje sa civilnim sektorom i medijima”, koji ima aktivnosti i indikatore<sup>247</sup> vezane za komunikaciju<sup>248</sup>.

Što se tiče osoblja za komunikaciju, situacija je bolja na papiru nego u praksi, budući da nisu popunjena sva sistematizovana radna mjesta.<sup>249</sup> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u DRI predviđa osnivanje “Odjeljenja za međunarodnu saradnju i standarde, strateški razvoj, i odnose sa Skupštinom, Vladom i javnošću” unutar Sektora I. Pravilnik predviđa tri radna mjesta, ali trenutno je popunjeno samo jedno mjesto – mjesto rukovodioca. Dva upražnjena mjesata su: savjetnik za odnose sa javnošću, Skupštinom, Vladom i nevladinim sektorom, i savjetnik za razvoj, međunarodne standarde međunarodne odnose. Opis poslova savjetnika za odnose sa javnošću uključuje neke standardne zadatke, kao što je saradnja sa medijima, komunikacija sa Skupštinom, Vladom, NVO, priprema saopštenja za štampu, organizovan-

245 / Konverzija poena: 0-3 poena = 0; 4-5 poena = 1; 6-7 poena = 2; 8-11 poena = 3; 12-15 poena = 4; 16-18 poena = 5.

246 / Strateški plan DRI za period 2018-2022 dostupan je na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Strateški%20plan%20razvoja%20DRI%20za%20period%202018%20-%202022%20.%20godine.pdf>

247 / Među indikatorima za ovaj opšti cilj, ima nekoliko stavki koje se mogu svrstati pod oblast komunikacije: Usvojena komunikaciona strategija, održavanje konferencija za štampu o godišnjem izvještaju institucije, broj saopštenja za štampu izdatis povodom pojedinačnih izvještaja o reviziji, broj saopštenja za štampu, statistika o medijskom prisustvu i broju objavljenih članaka u medijima [o DRI].

248 / Neke od aktivnosti su: Priprema komunikacione strategije, organizovanje konferencija za štampu povodom godišnjeg izvještaja DRI, organizovanje konferencija za štampu povodom pojedinačnih izvještaja o reviziji, redovno informisanje javnosti o sprovedenim revizijama putem saopštenja za štampu, uspostavljanje prakse čuvanja novinskih isječaka o DRI, njenom radu i polja interesovanja.

249 / Detaljnija analiza nekih aspekata komunikacionih napora DRI dostupna je u dokumentu Instituta Alternativa (2017) „Vidljivost rada Državne revizorske institucije: Elementi za komunikacionu strategiju”, na: <https://institut-alternativa.org/en/visibility-of-the-state-audit-institutions-work-elements-for-a-communication-strategy/>

je konferencija za medije, itd. Međutim, tu su uključeni i neki tehnički zadaci, kao što je lektura svih izvještaja o reviziji i drugih pisanih materijala DRI, ažuriranje internet stranice DRI, priprema međunarodnih posjeta, protokol, itd. Odgovaranje na pitanja građana vezanih za opseg rada DRI i rješavanje i proslijedivanje pritužbi, komentara i prijava građana u vezi sa korišćenjem javnih sredstava nije navedeno u opisu poslova ovog radnog mesta.

U toku 12 mjeseci prije mjerena, pored objavljivanja izvještaja o reviziji i drugih informacija na svojoj internet stranici, DRI ja takođe koristila konferencije za štampu kao sredstvo za komunikaciju sa javnošću.<sup>250</sup> Međutim, DRI ne koristi naloge na društvenim mrežama, nije imala pripremljene promo-materijale (informativne brošure, flajere, video klipove,<sup>251</sup> multimedidske sadržaje i sl.), niti je koristila javne kampanje ili interaktivno predstavljanje podataka ili vizualizaciju.

Tokom perioda monitoringa (jul 2017 - jul 2018), DRI je objavila 59 izvještaja o reviziji. Analiza svakog pojedinačnog izvještaja je pokazala da od tog broja samo 8 izvještaja (13%) ispunjava kriterijume da posjeduju sažetke prilagođene građanima.<sup>252</sup> Struktura izvještaja o reviziji definisana je Metodološkim smjernicama o sprovоđenju revizije pravilnosti i finansijske revizije.<sup>253</sup> One ne predviđaju pripremu sažetka ili pregleda ključnih nalaza na način prilagođen građanima. DRI priprema tekst za svoju internet stranicu koji prati objavlјivanje izvještaja o reviziji, međutim radi se o kopiji uvodnog dijela samog izvještaja o reviziji.

Nema kanala putem kojih bi eksterne zainteresovane strane (šira javnost, OCD) podnosile pritužbe ili inicijative Državnoj revizorskoj instituciji. DRI prima pritužbe, inicijative od raznih zainteresovanih strana (poslanika, medija, građana, organizacija) putem arhive ili službenog e-maila, ali nema određeni web kanal ili drugu vrstu mehanizma za prijem takvih materijala, niti ima propisanu proceduru za postupanje sa istim (u svojim internim aktima).

Kada je riječ o saradnji sa OCD (koja bi bila više od odgovaranja na zahtjeve za slobodni pristup informacijama), monitoring ne pokazuje nikakve napore od strane DRI. Tokom prethodne dvije godine, DRI nije organizovala konsultacije sa OCD, niti ih je organizovala neka OCD na kojima bi onda prisustvovali predstavnici DRI.<sup>254</sup> Nijedan objavljeni izvještaj o reviziji u protekle 2 godine ne pominje bilo koju vrstu dokumenta ili analize neke organizacije civilnog društva u bilo kom kontekstu. Godišnji izvještaji DRI potvrđuju da se dokumenti OCD ne koriste u fazi identifikacije rizika. Interni akti DRI<sup>255</sup> takođe ne predviđaju korišćenje dokumenta OCD u bilo kojoj fazi procesa revizije.

---

250 / U izvještaju o monitoringu, održala je tri konferencije za štampu: Prestavljanje Strateškog plana razvoja 2018-2022, 12/04/2018, Predstavljanje konsolidovanog izvještaja o reviziji političkih partija, 07/03/2018, Predstavljanje nalaza iz revizije uspjeha o „Planiranju javne nabavke medicinske opreme u Crnoj Gori”, 28/09/2017.

251 / Jedini video materijal koji je DRI uradila datira iz februara 2015. godine: <https://www.youtube.com/watch?v=bpklojWS1gU>

252 / Sažeci izvještaja o reviziji prilagođeni građanima se tumače tako da znači da predstavljaju skraćena i koncizna objašnjenja glavnih nalaza, rezultata i zaključaka o sprovedenim revizijama, uz izbjegavanje računovodstvenog žargona i stručnih termina.

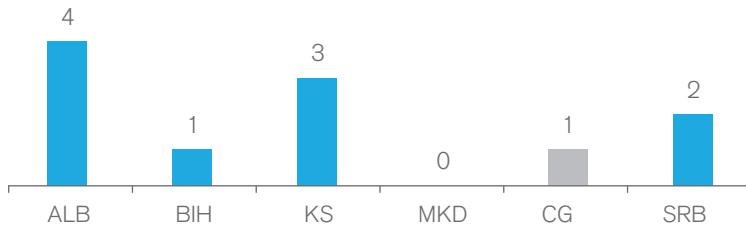
253 / Dostupno na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Uputstvo%20o%20metodologiji%20vrsenja%20finansijske%20revizije%20i%20revizije%20pravilnosti.pdf>

254 / Jedini primjer su konsultacije sa OCD organizovane od strane IA sa DRI 2015. godine: [http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=213:održan-okrugli-sto-saradnja-civilnog-društva-sa-državnom-revizorskrom-institucijom-crne-gore--zajedno-na-istom-zadatku"&lang=sr](http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=213:održan-okrugli-sto-saradnja-civilnog-društva-sa-državnom-revizorskrom-institucijom-crne-gore--zajedno-na-istom-zadatku)

255 / Kao što su Poslovnik (<http://www.dri.co.me/1/doc/Poslovnik-Drzavne-revizorske-institucije.pdf>) i Metodološke smjernice (<http://www.dri.co.me/1/doc/Uputstvo%20o%20metodologiji%20vrsenja%20finansijske%20revizije%20i%20revizije%20pravilnosti.pdf>)

## Kako Crna Gora stoji u odnosu na region?

Indikator PFM\_P16\_I1: Komunikacija i saradnja Državne revizorske institucije sa javnošću



Izvještaj regionalnog monitoringa RJJ sa rezultatima za sve zemlje

Zapadnog Balkana dostupan je na: [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).

## Preporuke za upravljanje javnim finansijama

### ▪ Transparentnost i dostupnost budžetskih dokumenata

- U okviru internet stranice Ministarstva finansija je neophodno otvoriti posebnu sekciju posvećenu budžetskoj dokumentaciji, koja će sadržati sve zakoni o godišnjem budžetu, njihove amandmane, izvještaje o izvršenju budžeta i završne račune.
- Završni računi budžeta bi trebalo da sadrže i informacije o učinku pojedinanih budžetskih korisnika. Iako je ovo pitanje vezano za šire reforme programskog i budžetiranja zasnovanog na učinku i zavisi od utvrđivanja preciznih i mjerljivih ciljeva u planu budžeta, neophodno je da predstavljanje podataka o učinku javnosti mora biti sastavni dio ovih planova od samog početka.
- Potrebno je izmijeniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kako bi se propisala obaveza pripreme i objavljivanja mjesecnih i polugodišnjih izvještaja o izvršenju budžeta, koji će uključivati podatke prema funkcionalnoj, ekonomskoj, programskoj i organizacionoj klasifikaciji.
- Ministarstvo finansija treba da počne sa praksom redovne pripreme godišnjeg budžeta za građanima.
- Ministarstvo finansija treba da objavi sve budžetske podatke u nekom od mašinski čitljivih formata podataka, koristeći Portal otvorenih podataka.

### ▪ Dostupnost informacija o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola

- Godišnji konsolidovani izvještaji o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola treba da budu dostupni na internet stranici Ministarstva finansija, Direktorat za centralnu harmonizaciju.
- Ministarstva treba da proaktivno objavljaju informacije koje se odnose na PIFC, kao što su: godišnji revizorski izvještaji (sa statističkim podacima i ključnim problemima koji su registrovani, u slučaju

da su pojedinačni izvještaji proglašen povjerljivim), informacije o FMC menadžerima, registre rizika i knjige procedura.

- Izvještaje o pregledu kvaliteta interne revizije treba objavljivati u cijelini i rezimirati njihove ključne nalaze i preporuke u godišnjem konsolidovanom izvještaju o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola.
  - Skupštinski Odbor za ekonomiju, finansije i budžet treba da uvede praksu razmatranja godišnjeg konsolidovanog izveštaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola.
- **Komunikacija i saradnja Državne revizorske institucije sa javnošću<sup>256</sup>**
- DRI treba da uvede praksu pripreme sažetaka svakog izvještaja o reviziji koji bi bio u formi pristupačnoj građanima i na jednostavan način, bez stručnog žargona, objasnio ključne nalaze iz izveštaja.
  - DRI treba da razvije svoju komunikacionu strategiju i da koristi alate kao što su infografici, brošure, vizuelizacije podataka i društvene mreže kako bi povećali vidljivost svog rada i nalaza.
  - DRI treba da razvije i promoviše kanal za komunikaciju sa građanima, kao i da osmisli procedure za postupanje sa prijavama građana, pritužbama o zloupotrebi budžetskih sredstava ili nepravilnosti u radu budžetskih korisnika.
  - DRI treba da uvede mjere saradnje sa civilnim društvom (kao što su redovni sastanci), koristi njihov rad kao jedan od indikatora rizika u pripremi godišnjeg plana revizija, kao i da se oslanja na nezavisne nalaze civilnog društva u pripremi za pojedinačne revizije.

---

256 / Detaljnije preporuke vezane za komunikacionu strategiju DRI sadržane su u analizi Instituta alternativa "Javnost rada Državne revizorske institucije – Elementi za komunikacionu strategiju", dostupna na: <https://institut-alternativa.org/javnost-rada-drzavne-revizorske-institucije-elementi-za-komunikacionu-strategiju/>

## Dodatak o metodologiji

Metodologiju PAR Monitora razvio je istraživački i stručni tim WeBER projekta. Konsultacije o metodologiji su održane sa svim relevantnim saradnicima Projekta. Metodologija se zasniva na izboru 21 SIGMA Principa u šest ključnih oblasti RJJU, a odabrani Principi se prate kroz 23 složena indikatora koji se usredstvuju na različite aspekte RJJU.

Dokument o Metodologiji PAR Monitora (master) daje detaljne podatke o ukupnom pristupu WeBER-ovog monitoringa RJJU, procesu razvijanja metodologije, odabiru principa koje projekat WeBER prati i formulaciju indikatora sa osnovnim metodološkim pristupima. Detaljne informacije potrebne za mjerjenje svakog indikatora date su u zasebnim detaljnim tabelama sa indikatorima. Svaka detaljna tabela sa indikatorima sadrži formulaciju i fokus specifičnog indikatora, kao i sljedeće informacije za svaki od indikatora: formulaciju, ponder, izvore podataka, detaljnu metodologiju i pravila za određivanje bodova za indikator.

Metodologija PAR Monitora i detaljne tabele sa indikatorima dostupne su na sljedećem linku: <http://www.par-monitor.org/pages/par-monitor-methodology>

Za izradu ovog Nacionalnog PAR Monitor izveštaja, korišćene su sljedeće metode istraživanja i alati za prikupljanje podataka i izračunavanje indikatora:

- Analiza zvanične dokumentacije, podataka i zvaničnih internet stranica
- Zahtjevi za slobodan pristup informacijama
- Fokus grupe
- Intervjui sa zainteresovanim stranama
- Istraživanje percepcije javnog mnjenja
- Istraživanje sprovedeno među državnim službenicima
- Istraživanje sprovedeno među organizacijama civilnog društva.

### Analiza zvanične dokumentacije, podataka i zvaničnih internet stranica

Praćenje se u velikoj mjeri oslanja na analizu zvaničnih dokumenata koji su javno dostupni na internet stranicama organa uprave i na podacima i informacijama koji se tamo nalaze. Dokumenta koja su analizirana za ovu svrhu uključuju:

- zakonodavstvo (zakone i podzakonske akte);
- dokumenta o politikama (strategije, programe, planove, akcione planove, itd.);
- zvanične izveštaje (izvještaje o sprovođenju, izvještaje o javnim konsultacijama itd.);
- analitičke dokumente (procjene uticaja, obrazloženja zakonodavstva, koncepte politika, procjene politika itd.);
- pojedinačna pravna akta (odluke, zaključke itd.);

- Ostala dokumenta (agende, zapisnike sa sastanaka i izvještaje, najave, smjernice, direktive, memorandume itd.);

U nekim slučajevima, istraživači su direktno kontaktirali nadležne organe vlasti zbog nedostatka dokumenta i podataka. Pored toga, zvanični internet sajtovi organa vlasti su korišćeni kao izvori podataka i dokumenata za sve indikatore, osim onih koji su potpuno zasnovani na podacima iz istraživanja. U određenim slučajevima, internet sajtovi organa vlasti su pažljivo pregledani jer su bili ključni izvori informacija i jedinice analize.

## Zahtjevi za slobodan pristup informacijama

Kako se Metodologija PAR Monitora snažno oslanja na analizu dostupnosti informacija i podataka javnosti, obično zasnovanih na internet sajtovima organa vlasti, zahtjevi za slobodan pristup informacijama nisu bili sveobuhvatno slati za svaku oblast Principa javne uprave ili za svaki indikator. Zahtjevi su poslati u slučajevima kada je fokus praćenja bio na pravilnoj identifikaciji određene prakse unutar uprave, a ne na dostupnosti informacija javnosti. Prema tome, tamo gdje specifični indikator zahtijeva dostupnost informacija na određenim internet sajtovima putem interneta, SPI zahtjev nije slat.

S tim u vezi, istraživači su koristili zahteve za pristup informacijama kao alat za prikupljanje podataka u tri oblasti: Izrada i koordinacija politika (indikatori PDC\_P6\_I1, PDC\_P10\_I1), Državno-službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima (PSHRM\_P3\_I1, PSHRM\_P2\_I1) i Odgovornost (ACC\_P2\_I2).

## Fokus grupe

Fokus grupe su sprovedene za prikupljanje kvalitativnih, detaljnih doprinosa od strane zainteresovanih strana za izbor indikatora - za one koji su u potpunosti zasnovani na podacima istraživanja kako bi ih dopunili, ili za one koji se oslanjaju na već prikupljene informacije koje je potrebno potkrijepiti od strane učesnika fokus grupe.

Za izbor učesnika korišćeno je svrsishodno namensko (neprobabilističko) uzorkovanje, a ciljane su OCD sa ekspertskim znanjem na ove teme.

Sastanci fokus grupe koji su održani u Crnoj Gori

Datum/Mjesto	Grupa	Broj	Oblast RJU
13. jun 2018. godine, Podgorica	Organizacije civilnog društva	9 učesnika	Izrada i koordinacija javnih politika, Odgovornost

## Intervjui sa zainteresovanim stranama

Intervjui su sprovedeni radi prikupljanja kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih doprinosa od strane zainteresovanih strana na praćenim pojavama. Za niz indikatora, intervjui su predviđeni kao izvori podataka prema tabelama indikatora. Uprkos tome, oni su dodatno korišćeni u istraživanju kako bi dopunili i potvrdili već prikupljene podatke i nalaze.

Intervjui su bili polustrukturirani, sastavljeni od skupa otvorenih pitanja, što je omogućavalo diskusiju sa sagovornicima i potpitnjima na licu mjesta, bez strogog praćenja unaprijed određenog formata. Izbor ispitanika je

bio zasnovan na svrsi, namjenskom (neprobabilističkom) uzorkovanju, usmjeravanjem sagovornika na osnovu njihove ekspertize i relevantnosti za određenu temu.

U Crnoj Gori je u periodu praćenja održano ukupno 14 intervjeta. Ispitanicima je data potpuna anonimnost u smislu informacija o ličnosti i pripadnosti određenoj instituciji/organizaciji, kako bi se osigurala veća stopa odgovora i olakšala otvorena razmjena.

#### Intervjui sprovedeni u Crnoj Gori

Datum/mjesto	Ispitanici	Oblast RJU
5. jul 2018. Podgorica	Predstavnik OCD	SORJU
5. jul 2018. Podgorica	Predstavnik OCD	SORJU
15. jul 2018. Podgorica	Predstavnik OCD	PU
18. jul 2018. Podgorica	Predstavnik OCD	PU
18. jul 2018. Podgorica	Predstavnik OCD	PU
19. jul 2018. Podgorica	Nekadašnji kandidat za radno mjesto u organu centralne uprave	ULJR
19. jul 2018. Podgorica	Nekadašnji kandidat za radno mjesto u organu centralne uprave	ULJR
20. jul 2018. Podgorica	Nekadašnji kandidat za radno mjesto u organu centralne uprave	ULJR
23. jul 2018. Podgorica	Nekadašnji kandidat za radno mjesto u organu centralne uprave	ULJR
25. jul 2018. Podgorica	Državni službenik (MJU)	ULJR
30. jul 2018. Podgorica	Državni službenik (UZK)	ULJR
24. jul 2018. Podgorica	Državni službenik (MF)	UJF
24. jul 2018. Podgorica	Državni službenik (DRI)	UJF
27. jul 2018. Podgorica	Državni službenik (DRI)	UJF

#### Istraživanje percepcije javnog mnjenja

Istraživanje percepcije javnog mnjenja se zasniva na upitniku koji je namijenjen široj javnosti (stariji od 18 i stariji) u 6 zemalja Zapadnog Balkana. Istraživanje je sprovedeno pomoću kompjuterski potpomognutog ličnog intervjeta (CAPI), korišćenjem nasumičnog stratifikovanog uzorkovanja u tri faze (PSU: teritorije biračkih mjesta, SSU: domaćinstva, TSU: član domaćinstva). Istraživanje je realizovano kao dio regionalnih omnibus anketa koje su sprovedene u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji, pri čemu su *ad hoc* istraživanja sprovedena za Kosovo i Makedoniju od 15. oktobra do 30. novembra 2017. godine.

Za Crnu Goru, granica dozvoljene greške za ukupan uzorak od 1044 građana je  $\pm 3,03\%$ , na nivou pouzdanosti od 95%.

#### Istraživanje sprovedeno među državnim službenicima

Istraživanje sprovedeno među državnim službenicima je sprovedeno na osnovu jedinstvenog upitnika koji se odnosi na državne službenike koji rade u centralnim državnim upravama Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova, Makedonije, Crne Gore i Srbije. Upitnik je preveden i prilagođen lokalnim jezicima sa ukupno 21 pitanjem u pet odjeljaka koji obuhvataju zapošljavanje državnih službenika, privremene angažmane u upravi, status državnih službenika na rukovodećem položaju, platu/naknadu, kao i integritet i borbu protiv korupcije. Prikupljanje

podataka je sprovedeno pomoću samostalno vođenog upitnika na platformi SurveyMonkey (web SAQ).

U Crnoj Gori je u istraživanju učestvovalo ukupno 200 državnih službenika, i to od 2. aprila do 21. maja 2018. godine. Upitnik je proslijeđen na adresu sekretara 17 ministarstava sa molbom da budu poslati državnim službenicima u okviru svake institucije. Centralizovano slanje upitnika svim državnim službenicima sa [gov.me](#) nalozima elektronske pošte, iako tehnički moguće, odbijeno je od strane Ministarstva javne uprave, sa obrazloženjem da nije u njihovoj nadležnosti.

## Istraživanje sprovedeno među organizacijama civilnog društva

Rezultati istraživanja OCD su zasnovani na jedinstvenom upitniku koji se odnosi na predstavnike OCD koji rade u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Upitnik je obuhvatao devet odjeljaka koji obuhvataju:

- Uključenost OCD u donošenje politike koje je zasnovano na činjenicama,
- učešće u kreiranju politika i odlučivanju,
- ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama,
- transparentnost procesa odlučivanja,
- Percepcije OCD o planiranju, praćenju i izvještavanju vlade o svom radu,
- efikasnost mehanizama za zaštitu prava na dobru upravu,
- integritet javne uprave i
- dostupnost administrativnih usluga.

Prikupljanje podataka je sprovedeno pomoću samostalno vođenog upitnika na platformi SurveyMonkey (web SAQ).

U Crnoj Gori, ukupno 49 organizacija je popunilo upitnik u periodu od 23 aprila do 28 maja 2018.



Reforma javne uprave se već duže od decenije sprovodi u zemljama Zapadnog Balkana uz različite stepene uspjeha. Od 2014. godine, reforma javne uprave je priznata kao jedna od ključnih oblasti u procesu evropske integracije, uz niz principa koji su pripremljeni kao reformski vodič za države kandidate za članstvo.

Ovaj izvještaj, pripremljen u okviru WeBER projekta, sadrži nalaze jednogodišnjeg monitoringa i istraživanja o reformi javne uprave u Crnoj Gori. PAR Monitor usvaja Principe javne uprave Evropske unije kao osnovu cijele metodologije, kako bi omogućio poređenje zemalja, pritisak međusobne konkurenkcije i učenje. Srž WeBER-ovog monitoringa čine oni aspekti reforme javne uprave koji su najbliži građanima, sa posebnim naglaskom na transparentnost, slobodan pristup informacijama, učešće građana, odgovornost, jednake šanse i integritet.

Projekat unapređenja kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave - WeBER – je trogodišnji projekat koji finansira Evropska unija, a sufinansira Kraljevina Holandija. Cilj WeBER-a je jačanje značaja, učešća i kapaciteta organizacija civilnog društva i medija na Zapadnom Balkanu da bi zagovarali i uticali na pripremu i sprovođenje reforme javne uprave. WeBER realizuje mreža Think for Europe (TEN) koju čini šest eksperiskih organizacija (think tank-ova) sa Zapadnog Balkana u partnerstvu sa Centrom evropskih politika (EPC) iz Brisela.

Izvještaj je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Kraljevine Holandije. Sadržaj izvještaja je isključiva odgovornost Instituta alternativa i ne odražava obavezno stavove donatora.