

institut alternativa



This project is financed by the European Union



MINISTARSTVO JUSTICE UDRUGE



BALKAN CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT NETWORK



NACIONALNI PAR MONITOR

Crna Gora

2019-2020.



Western Balkan Civil Society
Empowerment for a
Reformed Public Administration **2.0**

NACIONALNI PAR MONITOR

CRNA GORA

2019/2020

PODGORICA 2021.

Publikacija:

Nacionalni PAR Monitor Crna Gora 2021-2022.

Izdavač:

Institut Alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

+382 (0) 20 268 686

info@institut-alternativa.org

Urednik:

Stevo Muk

Autori:

Ana Đurmić, Marko Sošić

Grafička obrada

Artbuk d. o. o.

Podgorica, 2021.

Ovaj Izvještaj sačinjen je uz finansijsku podršku Evropske unije i u okviru projekta „Zaštita građanskog prostora – regionalni centar za razvoj civilnog društva”, koji finasira SIDA, a sprovodi BCSDN, kao i uz kofinansiranje of strane Vlade Crne Gore Sadržaj ovog Izvještaja, iznijeti podaci i stavovi ne predstavljaju zvaničan stav Evropske unije, Vlade Crne Gore, Side, BCSDN-a niti SIGMA–OECD-a. Institut alternativa odgovoran je za informacije i stavove iznete u ovom Izvještaju..

SADRŽAJ

O PROJEKTU WEBER 2.0	6
SAŽETAK IZVJEŠTAJA	8
I. UVOD	13
I.1 REFORMA JAVNE UPRAVE I INTEGRACIJA ZAPADNOG BALKANA U EU - ZAŠTO PRATITI NAPREDAK?	14
I.2 PRAĆENJE RJU – KAKO PRATIMO?.....	15
I.3 STRUKTURA NACIONALNOG PAR MONITOR IZVJEŠTAJA.....	19
DODATAK O METODOLOGIJI.....	20
II. STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU	23
II.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU	24
II.2 KRATAK PREGLED REZULTATA ZA STRATEŠKI OKVIR ZA RJU.....	24
II.2 ŠTA WEBER PRATI I KAKO?	25
II.3 STANJE U OBLASTI STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU	26
II.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA.....	27
II.5 PREPORUKE ZA OBLAST STRATEŠKOG UPRAVLJANJA REFORMOM JAVNE UPRAVE	31
III. RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA	33
III.1 WEBER INDIKATORI ZA MJERENJE RAZVOJA I KOORDINACIJE POLITIKA, I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU	34
III.2 KRATAK PREGLED REZULTATA ZA RAZVOJ I KOORDINACIJU JAVNIH POLITIKA	34
III.2 STANJE U OBLASTI IZRADE I KOORDINACIJE JAVNIH POLITIKA	35
III.4 ŠTA WEBER PRATI I KAKO?.....	36
III.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA.....	38
III.6 PREPORUKE ZA OBLAST IZRADE I KOORDINACIJE JAVNIH POLITIKA.....	49
IV. SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	51
IV.1 WEBER INDIKATORI KOJI SE KORISTE ZA SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU	53
IV.2 KRATAK PREGLED REZULTATA ZA SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	53
IV.3 STANJE U OBLASTI SLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA.....	54

IV.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA	58
IV.6 PREPORUKE ZA OBLAST SLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA.....	74
V. ODGOVORNOST.....	77
V.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI ODGOVORNOSTI I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU	78
V.2 KRATAK PREGLED REZULTATA.....	78
V.3 STANJE U OBLASTI ODGOVORNOSTI.....	79
V.4 ŠTA WEBER PRATI I KAKO?	80
V.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA.....	82
V.6 PREPORUKE ZA OBLAST ODGOVORNOSTI	87
VI. PRUŽANJE USLUGA.....	89
VI.1 WEBER INDIKATORI KOJI SE KORISTE ZA PRUŽANJE USLUGA I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU	90
VI.2 KRATAK PREGLED REZULTATA	90
VI.3 STANJE U OBLASTI PRUŽANJA USLUGA.....	91
VI.4 ŠTA WEBER PRATI I NA KOJI NAČIN?	92
VI.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA.....	94
VI.6 PREPORUKE ZA OBLAST PRUŽANJA USLUGA.....	101
VII. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA	102
VII.1 WEBER INDIKATORI KOJI SE KORISTE ZA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU	103
VII.2 KRATAK PREGLED REZULTATA	103
VII.3 STANJE U OBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA.....	104
VII.4 ŠTA WEBER PRATI I NA KOJI NAČIN?.....	105
VII.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA.....	106
VII.6 PREPORUKE ZA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA.....	116
VII.7 PREPORUKE KOJE SE PONAVLJAJU	118

O PROJEKTU WEBER 2.0

Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu (WeBER 2.0) je trogodišnji projekat koji pretežno finansira Evropska unija (EU). Sufinansiranje pripreme i štampe PAR Monitor izvještaja 2019/2020 i organizacija Druge regionalne konferencije „Građani na prvom mjestu“ održane u februaru 2021. godine, obezbijeđeni su iz projekta „Zaštita građanskog prostora – Regionalni centar za razvoj civilnog društva“ - Protecting Civic Space – Regional Civil Society Development Hub, koji finansira Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (Sida), a sprovodi Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN). WeBER 2.0 predstavlja nastavak projekta „Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave (WeBER)“, sprovedenog u periodu od 2015. do 2018. godine, koji je finansirala Evropska unija, a sufinansirala Kraljevina Holandija.

Prvi WeBER projekat doprinio je povećanju relevantnosti, učešća i kapaciteta organizacija civilnog društva (OCD) i medija na Zapadnom Balkanu (ZB) da se zalažu i utiču na osmišljavanje i sprovođenje reforme javne uprave (RJU). WeBER 2.0 se nadovezuje na prethodna dostignuća WeBER projekta i dodatno poboljšava angažman OCD u reformi javne uprave sprovođenjem monitoringa zasnovanog na dokazima i u skladu sa zahtjevima EU. Takođe, ima za cilj promovisanje dijaloga između OCD i vlada na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou, jačanje participativne demokratije i vršenje pritiska na vlade da nastave sa sprovođenjem administrativnih reformi i približe administracije građanima.

Kombinacijom aktivnosti sprovedenih tokom trajanja projekta WeBER ostvareni su višestruki ciljevi:

- Kroz regionalnu WeBER platformu i njene Nacionalne radne grupe za reformu javne uprave koje okupljaju više od 130 organizacija civilnog društva, WeBER 2.0 omogućava dijalog za kreiranje i sprovođenje inkluzivnih i transparentnih politika i doprinosi održivosti administrativnih reformi u korist građana.
- Kroz svoj istraživački rad i aktivnosti vezane za proces praćenja RJU, kao i kreiranjem PAR Monitor izvještaja, WeBER2.0 stvara i prikuplja podatke potrebne za sprovođenje konstruktivnog dijaloga.
- Redovnim ažuriranjem „Baze znanja“ organizacija civilnog društva o reformi javne uprave (CSO PAR Knowledge Centre), WeBER2.0 pruža bazu podataka, analiza i izvještaja o reformi javne uprave koje je izradilo civilno društvo u regionu.
- Kroz regionalnu građansku kampanju „Prati(mo) svoju reformu!“, i putem platforme za prikupljanje i razmjenu mišljenja građana o RJU i njihovom iskustvu sa administracijama (<https://citizens.par-monitor.org>), WeBER2.0 prikuplja iskustva građana kako bi uticao na vlasti, doprinoseći tako stvaranju javnih uprava koje su više orijentisane na građane.
- Pilotiranjem pristupa praćenja uključivanja pitanja RJU u sektorske politike i pružajući organizacijama civilnog društva kapacitete za to, WeBER2.0 ima za cilj da poboljša integraciju reforme u administrativne sisteme u regionu, povećavajući na taj način održivost ovih reformi.
- Kroz program malih grantova, WeBER2.0 radi na poboljšanju kapaciteta OCD-a na Zapadnom Balkanu za učešće u RJU.

WeBER2.0 proizvodi i dodatne informacije o njima dostupni su na internet prezentaciji projekta, na www.parmonitor.org.

WeBER2.0 sprovodi mreža Think for Europe (TEN), sastavljena od šest istraživačkih centara fokusiranih na politike EU na Zapadnom Balkanu:



institut alternativa



Partnerstvo sa briselskim Centrom za evropsku politiku (EPC) osigurava vidljivost WeBER 2.0 projekta na nivou EU.



KOORDINATOR PROJEKTA

Partnerstvo sa briselskim Centrom za evropsku politiku (EPC) osigurava vidljivost WeBER 2.0 projekta na nivou EU.

SA KIM SARADUJEMO

U okviru prethodnog WeBER projekta, uspostavljena je saradnja sa mnoštvom zainteresovanih strana u regionu, i šire, u nastojanju da se obezbijedi održiv tok administrativnih reformi na ZB. Ova saradnja se nastavila kroz WeBER2.0. Na nacionalnom nivou, u svakoj od zemalja ZB, koordinirali smo svoj rad sa ministarstvima i/ili kancelarijama za reformu javne uprave, koji su imali pridruženu ulogu na projektu. Na regionalnom nivou, WeBER2.0 saraduje sa Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA), koalicijom Liderstvo za razvoj i integritet jugoistočne Evrope (SELDI) i inicijativom Podrška za poboljšanje u vladavini i upravljanju (Support for Improvement in Governance and Management initiative – SIGMA, zajednička inicijativa EU i OECD), koja vrši redovne procjene napretka zemalja ZB u primjeni Principa javne uprave EU.

Nadalje, u okviru regionalne WeBER platforme i nacionalnih radnih grupa za reformu javne uprave (NRG), nastavili smo saradnju sa preko 130 OCD koje djeluju na lokalnom i regionalnom nivou

SAŽETAK IZVJEŠTAJA

PREGLED REZULTATA WEBER MONITORINGA ZA CRNU GORU 2019/2020

STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU JAVNE UPRAVE

Ovo je i dalje jedina oblast monitoringa u kojoj Crna Gora ima bolji rezultat od ostalih zemalja u regionu. To je uglavnom zbog uključivanja predstavnika organizacija civilnog društva u centralno tijelo za nadzor sprovođenja Strategije reforme javne uprave, kao i formalne prakse konsultacija sa javnošću u pripremi nekih od ključnih dokumenta koji se odnose na reformu javne uprave, iako je Savjet za RJU gotovo prestao sa sastancima u ovom periodu praćenja.

Nivo i intenzitet konsultacija sa organizacijama civilnog društva u pripremi različitih strateških akata koji se odnose na reformu javne uprave, bio je raznolik – uglavnom fokusiran na Strategiju reforme javne uprave, a najmanje na program upravljanja javnim finansijama. Pored aktivnosti uprave, to je takođe bilo zbog nivoa interesovanja među organizacijama civilnog društva za određena dokumenta.

Za sva ključna strateška dokumenta reforme javne uprave, organizovane su formalne javne konsultacije. Javne konsultacije su u ranoj fazi održane za Strategiju reforme javne uprave i Strategiju razvoja informacionog društva 2016-2020, ali ne i za Program reforme upravljanja javnim finansijama. Dodatne javne konsultacije (nakon što je formalni proces konsultacija završen) održane su samo za Strategiju reforme javne uprave.

U procesu izrade ključnih dokumenata za reformu javne uprave, komentari i sugestije koje dolaze od OCD su uglavnom razmatrane, ali rijetko prihvaćene na bilo koji suštinski način, dok izveštaji sa javnih konsultacija su nedovoljno detaljni, nejasni i nepotkrijepljeni objašnjenjem zašto određena sugestija nije prihvaćena.

Kada je u pitanju nadgledanje implementacije Strategije RJU i učešće OCD, administrativna struktura za koordinaciju RJU u Crnoj Gori ne uključuje predstavnike OCD, dok Odbor za RJU na političkom nivou uključuje. Formalni uslovi rada Savjeta su za svaku pohvalu, posebno u poređenju sa sličnim tijelima u regionu. Međutim, uloga i uticaj Savjeta na ključne procese reforme javne uprave, kao i njegov značajan doprinos dokumentima o kojima se raspravlja, ocjenjuje se kao zanemarljiv, dok su održane i samo tri sjednice u toku dvije godine.

RAZVOJ I KOORDINACIJA POLITIKA

Vlada redovno objavljuje informacije o svojim aktivnostima, iako ne postoji praksa izvještavanja o radu vladinih radnih tijela. Tromjesečni izveštaji o radu Vlade daju samo suvoparni numerički pregled stepena realizacije planiranih aktivnosti, potpuno lišen ikakvih kvalitativnih ocjena ili informacija o uticaju ili radu Vlade.

Objavljivanje materijala sa sjednica Vlade je dobro regulisano i primjenjuje se u praksi, uz važnu napomenu kada je u pitanju postupanje sa povjerljivim materijalima na dnevnom redu. U slučajevima kada se na sjednici raspravlja o materijalu koji je označen određenim stepenom povjerljivosti, ovaj materijal se ne objavljuje na sajtu sjednica Vlade, niti u redigovanom obliku, niti se u dnevnom redu uopšte pominje da se o tome raspravljalo. Hitne sjednice i period COVID-19, narušili su ustaljenu praksu i uslovili niži nivo transparentnosti.

Kada je riječ o formalnim konsultativnim procedurama u Crnoj Gori, ne obezbjeđuju uslove za efikasno uključivanje u procese kreiranja javnih politika, te čak i ove procedure, kakve jesu, imaju problema u implementaciji. Javne konsultacije su mnogo rjeđe kada se radi o dokumentima politike, nego o zakonima. Takozvane rane konsultacije su puno rjeđe i sprovode se za manje od 10% svih dokumenata politike i zakona. Izveštaji o konsultacijama se objavljuju u gotovo svim slučajevima, ali imaju loš kvalitet. Centralni konsultativni portal građani ne koriste iako zadovoljava formalne kriterijume kvaliteta i interaktivnosti. Na kraju, skoro 60% pristiglih komentara iz javnosti vlasti odbijaju, iako na cifru utiče i loše izvještavanje o sprovedenim konsultacijama.

Istraživanje OCD u regionu pokazuje da crnogorske OCD najmanje očekuju da ih vladine institucije pozovu da pripreme ili podnesu dokumenta o politici, studije ili procjenu uticaja. U regionu, OCD u Crnoj Gori tvrde da dobijaju najmanje povratnih informacija o svom prijedlogu tokom rada u radnim grupama.

Učestalost pozivanja na nalaze OCD u usvojenim vladinim politikama i strateškim dokumentima je niska i pokazuje da ministarstva ne koriste dokaze civilnog društva prilikom izrade dokumenata politike u određenim oblastima politike.

SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Kod dva od šest indikatora stanje je nepromijenjeno u odnosu na posljednji krug monitoringa, dok je kod preostala četiri zabilježen blagi napredak.

Osim blagog napretka u oblasti informacionog sistema ljudskih resursa, dostupnost podataka o javnom servisu u Crnoj Gori je i dalje izuzetno ograničena. Jedini dokument u kome se mogu naći osnovni zvanični podaci, koji se odnose na javni servis je Kadrovski plan, koji se, iako je zakonska obaveza, ne objavljuje redovno. Ne raspolaže podacima o broju i strukturi zaposlenih po ugovorima izvan djelokruga državne službe (ugovori o djelu), osoblja (stručnjaka) angažovanih na projektima tehničke pomoći, kao ni o polnoj strukturi javne službe. U Crnoj Gori ne postoji poseban godišnji izvještaj državne službe. Godišnji izvještaj Uprave za kadrove ne obuhvata razvoj karijere (napredovanja i degradacije), plate/dnevnice, pitanja i mjere korupcije/integriteta, disciplinske postupke i odluke, niti kvalitativne procjene stanja u državnoj službi, profesionalizaciju, unaprijeđenje kapaciteta ili depolitizaciju.

Broj angažovanja na određeno vrijeme za obavljanje poslova karakterističnih za državnu službu, u centralnoj državnoj upravi nije zakonom ograničen. Zakon o državnim službenicima i namještenicima navodi da se za zaposlene na određeno vrijeme primjenjuje isti postupak zapošljavanja, kao i kod opšteg radnog odnosa, ali postoje izuzeci pri zapošljavanju koje se obavlja izvan ovog zakona, pa samim tim i bez otvorene i transparentne procedure. Kada je reč o tome koliko dugo može trajati ugovor na određeno vrijeme, zakonska ograničenja trajanja postoje, ali su previše fleksibilna i dozvoljavaju drugim zakonima da produže rok ako je potrebno.

Vlada nije dužna da imenuje prvorangirano lice u postupku javnog konkursa za višeg rukovodioca. Njena Komisija za kadrovska i administrativna pitanja, čiji rad nije transparentan, ima ovlašćenja provjere u pogledu imenovanja koja nisu predviđena Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Skoro 70% imenovanja na više rukovodstvo u posmatranom periodu obavljeno je bez postupka javnog konkursa. Postoji tendencija produženja mandata vršioca dužnosti viših rukovodilaca donošenjem nove odluke o imenovanju po isteku postojećeg, čime se zaobilazi šestomjesečno ograničenje.

Sistem nagrađivanja državnih službenika se ocjenjuje kao djelimično jednostavno strukturisan, uglavnom zbog značajnih izuzetaka u klasifikaciji platnih stepena, kao što je za izvanredno osoblje, koji su nejasni i bez datih kriterijuma. Sistem nagrađivanja čini manje transparentnim moguće povećanje na osnovnu platu, kroz sistem dodataka čije su granice ponekad nejasne, ostavljene da se regulišu kolektivnim ugovorima, pri čemu nije predviđena međusobna isključivost nekih od ovih vrsta dodataka.

ODGOVORNOST

U oblasti odgovornosti, prema mjeranju WeBER-a, Crna Gora je i dalje daleko iza drugih zemalja u regionu sa najnižim ukupnim ocjenama za dva indikatora.

Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa javnim informacijama u Crnoj Gori otkriva značajne probleme u ovoj oblasti.

Kvalitet zakona o slobodnom pristupu informacijama se percipira kao posebno loš, naročito u poređenju sa regionalnim rezultatima. Crnogorske NVO su najkritičnije prema izuzecima od javnog karaktera informisanja u regionu, kako u zakonu, tako i u praksi. Rokovi za odgovor na zahtev za slobodnu informaciju najčešće se probijaju u Crnoj Gori, gdje nevladine organizacije takođe, čini se, najviše plaćaju za pristup informacijama.

Situacija je nešto bolja kada je u pitanju format u kojem se dobija odgovor, većina NVO se slaže da je dostavljen u traženom formatu. Takođe, čini se da se u Crnoj Gori najdosljednije primjenjuje princip da se administracija ne bi trebala raspitivati o razlozima zahtjeva za informacijama.

Odgovori nevladinih organizacija su takođe pozitivni kada je riječ o tome kako se vlasti bave objavljivanjem informacija označenih kao klasifikovane ili koje sadrže lične podatke, iako većina NVO sumnja da je u pitanju zloupotreba kada se objave samo djelovi poverljivih materijala.

Nevladine organizacije u Crnoj Gori su posebno i dosljedno bile kritične prema radu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koja je nadzorna institucija za slobodan pristup informacijama, a čiji je rad najlošije ocjenjen u regionu. NVO su posebno kritične prema Agenciji koja ne postavlja dovoljno visoke standarde prava na slobodan pristup informacijama, kao i na efikasnost njenih blagih mjera i sankcija.

Kada je u pitanju proaktivno informisanje javnosti, istraživanje je otkrilo probleme koji prevazilaze nepoštovanje zakonskih uslova u ovoj oblasti. Za cijeli uzorak nedostaju informacije o linijama odgovornosti institucija. Većina institucija uzorka ima odjeljke koji sadrže relevantne dokumente politike i pravne akte, iako se u velikoj mjeri razlikuju po tome koliko vode računa da dostupni dokumenti budu najnovije verzije. S druge strane, objavljivanje analitičkih materijala je mnogo rjeđe, uz najočitiji nedostatak objavljivanja procjene uticaja propisa od strane ministarstava.

Godišnje izvještavanje je redovno i lako dostupno, iako postoje značajni izuzeci u podređenim institucijama. Budžetske informacije se obično ne objavljuju na web sajtovima, a čak i tamo gdje jesu, ažuriranja se ne vrše redovno nakon amandmana budžeta. Situacija u pogledu dostupnosti i kompletnosti organigrama je značajno poboljšana u odnosu na posljednji krug monitoringa.

Postoji oštar kontrast između ministarstava i podređenih institucija u načinu na koji se predstavljaju informacije o tome kako oni saraduju sa civilnim društvom i drugim spoljnim akterima (uključujući procese javnih konsultacija).

Što se tiče otvorenih podataka, većina posmatranih institucija nije objavila nijednu bazu podataka u mašinski čitljivim formatima.

Generalno, većina ključne dokumentacije potrebne za mjerenje ovog indikatora je ispunila uslove pristupačnosti, ali u mjeranju stepena napora vlasti da svoje podatke i dokumenta prezentuju na način prilagođen građanima, malo ili nimalo inicijative je registrovano.

PRUŽANJE USLUGA

Neki od rezultata u komponenti pružanja usluga su nešto bolji u ovom krugu praćenja, jer se čini da su građani više informisani o postojanju e-usluga i imaju više iskustva u korišćenju, vjerovatno zbog činjenice da je anketa rađena u sred mjera COVID-19, koje su u mnogim slučajevima ograničile pristup administrativnim uslugama na tradicionalan način. Takođe, zabilježen je inkrementalni napredak u drugim dimenzijama, kao što je percepcija građana o naporima vlada u pojednostavljivanju procedura i digitalizaciji.

Ostvaren je napredak u pogledu procenta građana koji su svjesni mogućnosti povratnih informacija za administrativne usluge. Takođe, udvostručena je svijest o naporima civilnog društva u praćenju ovih usluga od prošlog kruga, pri čemu većina građana tvrdi da su takve aktivnosti rezultirale unapređenjem administrativnih usluga.

Od posmatranih administrativnih usluga, samo je Poreska uprava dala barem osnovne informacije o povratnim informacijama korisnika, jer je angažovala eksternu agenciju da sprovede ispitivanje javnog mnjenja o njenom radu, uključujući povratne informacije o različitim aspektima usluga koje pruža.

Kada je u pitanju dostupnost administrativnih usluga osobama sa invaliditetom i drugim ranjivim grupama stanovništva, rezultati percepcije OCD u čitavom regionu pokazuju izuzetno nizak stepen zadovoljstva trenutnim stanjem stvari.

Sajtovi pružalaca administrativnih usluga uglavnom ne pružaju osnovne proceduralne informacije o pristupu uslugama, pri čemu je Poreska uprava pozitivno izuzeće.

Što se tiče prikaza troškova, od posmatranih pružalaca usluga, jedino je Ministarstvo unutrašnjih poslova transparentno o troškovima svojih usluga. Ovo je posebno problematično u slučaju Poreske uprave, koja reklamira korišćenje svog e-portala za preduzeća, ali ne pominje da je predušlov za korišćenje digitalni sertifikat koji se dobija po značajnoj cijeni.

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

Procjena transparentnosti i dostupnosti informacija, kao i eksterne komunikacije i proaktivnog pristupa prema građanima u ključnim oblastima upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, ukazala je na značajne nedostatke.

Dostupnost i transparentnost ključnih budžetskih dokumenata u Crnoj Gori je ograničena. Ne postoji poseban odjeljak na web-sajtu gdje se može pristupiti donijetim zakonima o budžetu (i njihovim izmenama) kao i izveštajima o izvršenju. Mjesečno ili bilo koje godišnje izvještavanje o izvršenju budžeta od strane Ministarstva finansija nije zakonska obaveza u Crnoj Gori. Iako se neredovno izvještavanje u toku godine dešava, ništa od toga se ne dostavlja Skupštini i izveštaji koji se sastavljaju ne prikazuju budžetske podatke u sve tri budžetske klasifikacije (organizacijska, funkcionalna, ekonomska). Godišnji budžetski izveštaji ne sadrže podatke o učinku, jer ne postoje postavljeni ciljevi učinka, precizno definisani indikatori, niti sveobuhvatni podaci o rashodima. Ne postoji prezentacija godišnjeg budžeta prilagođena građanima i podaci o budžetu se ne objavljuju ni u jednom otvorenom formatu podataka.

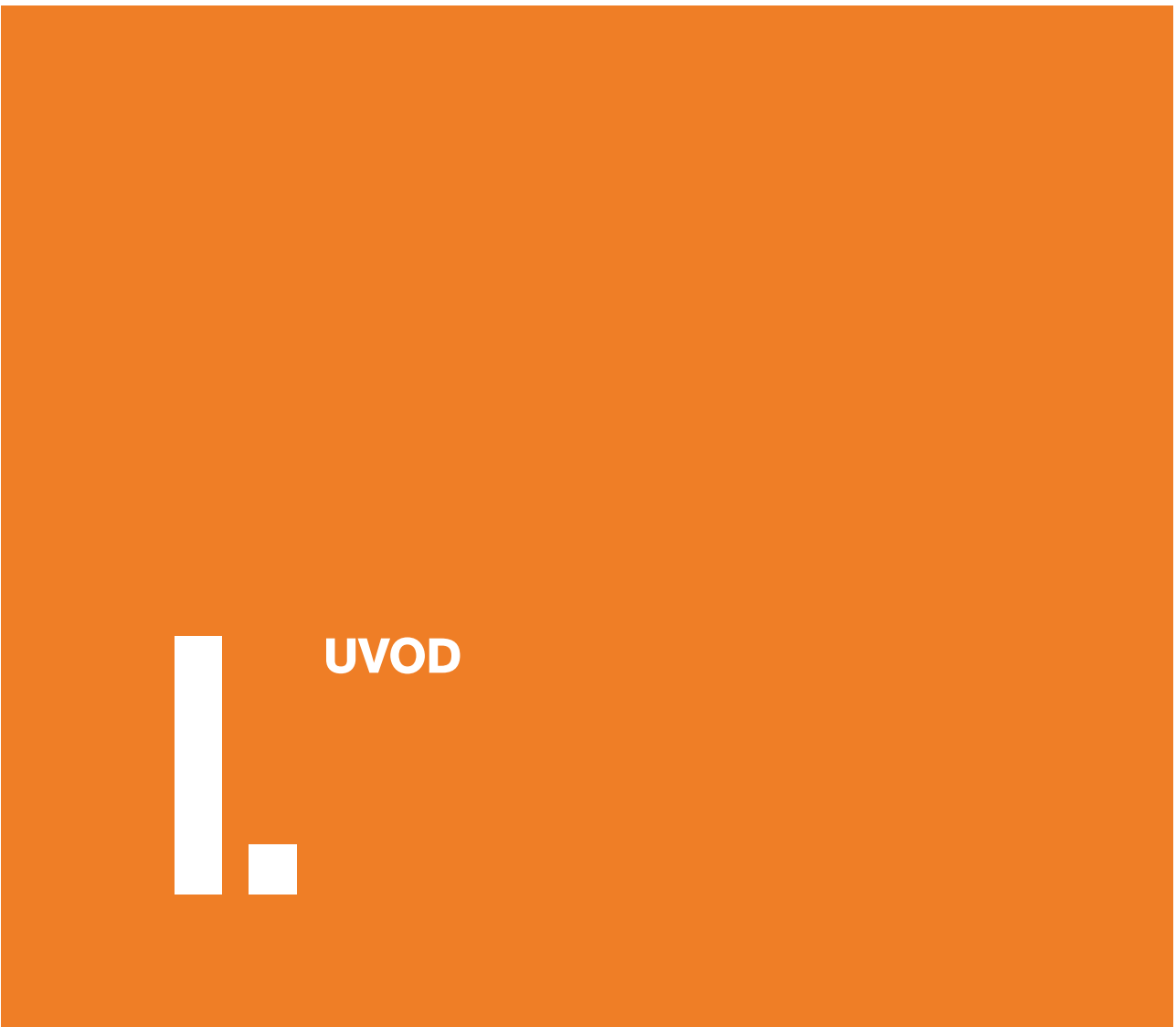
Dostupnost i prenošenje osnovnih dokumenata i informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (PIFC) prema javnosti i drugim zainteresovanim stranama je na veoma niskom nivou. Ministarstvu finansija (CHU) ne objavljuje rezultate pregleda kvaliteta interne revizije, iako ih vrši. Samo dva ministarstva objavljuju informacije o finansijskom upravljanju i kontroli. CHU ne saraduje proaktivno sa javnošću, da promoviše PIFC ili njegove efekte u bilo kom obliku (intervjui, saopštenja za štampu, promotivni materijal, pregledi prilagođeni čitaocima ili društveni mediji). S druge strane, Skupština uopšte nije uključena u praćenje sistema PIFC-a i ne razmatra konsolidovani izveštaj o PIFC-u.

Komunikacija i saradnja Državne revizorske institucije sa spoljno zainteresovanim stranama nije dobro razvijena, iako je bilo napretka u odnosu na posljednji krug praćenja. DRI sada ima posebnu strategiju

komunikacije, dok njeni izveštaji uglavnom sadrže ono što se može ocjeniti kao sažetak prilagođen građanima. Kod kadrova za komunikaciju sa spoljno zainteresovanim stranama, nisu popunjena sva predviđena radna mesta iz akta o sistematizaciji. Osim sporadičnih konferencija za novinare, DRI u posmatranom periodu nije koristila društvene mreže za promociju svog rada, niti je imala promotivne materijale javne kampanje ili interaktivnu prezentaciju i vizuelizaciju podataka. Ne postoje kanali za podnošenje žalbi ili inicijativa DRI od strane spoljno zainteresovanih strana (šira javnost, OCD). Kada je riječ o saradnji sa OCD (koja bi prevazilazila jednostavno odgovaranje na zahtjeve za slobodan pristup informacijama), monitoring pokazuje da nema truda od strane DRI, nema organizovanih konsultacija i ne koriste se nalazima OCD-a u izveštajima ili u fazi identifikacije rizika.

Po prvi put, WeBER razmatra transparentnost i aspekte pristupa građanima u oblasti javnih nabavki, sa rezultatima o Crnoj Gori kao najvišim u regionu. Opšti izveštaji o politici javnih nabavki, izveštaji centralnog tijela za reviziju kao i pojedinačni planovi i izveštaji javnih nabavki se redovno objavljuju. Izveštavanje o javnim nabavkama od strane uprave može se ocjeniti kao građanima prihvatljivim i dostupnim. Međutim, nije zabilježen nikakav pokušaj objavljivanja podataka o javnim nabavkama u formatu otvorenih podataka. Postoje problemi kada je u pitanju PP portal i njegove funkcije, a posebno i česta rekonstrukcija portala koji ne sadrže podatke za prethodne periode obuhvaćene njihovim starijim verzijama. Značajan procenat nabavki obavljen je u postupku koji nije konkurentan (više od 15% ukupnih procedura).

Da bi se otklonile identifikovane slabosti, ovaj izveštaj predlaže preporučene akcije. Detaljna lista preporuka je data na kraju svakog poglavlja o pojedinačnim oblastima reforme javne uprave, na osnovu nalaza iz ovog ciklusa monitoringa. Budući da se većina preporuka iz PAR Monitor-a 2017/2018 pokazala kao i dalje veoma relevantna, veliki broj njih se ponavlja, a neke su neznatno modifikovane, kako bi bile u skladu sa promjenama zakonskih ili institucionalnih okvira u Crnoj Gori, ili dale njima više jasnoće.



UVOD

I.1 REFORMA JAVNE UPRAVE I INTEGRACIJA ZAPADNOG BALKANA U EU - ZAŠTO PRATITI NAPREDAK?

Od objavljivanja prvog izdanja PAR Monitora za Zapadni Balkan u 2018. godini, region Zapadnog Balkana (ZB) je polako nastavio procese demokratizacije i modernizacije svojih društava, sprovodeći neophodne strukturne, ekonomske i društvene reforme, a u cilju unapređenja života građana. Refome koje su od samog početka bile podstaknute težnjama za članstvom u EU i dalje su vođene procesom integracije i politikom uslovljavanja EU. Dobra vladavina nalazi se u srži projekta evropskih integracija, zahtijevajući od javnih uprava da budu profesionalne, pouzdane i predvidljive, otvorene i transparentne, efikasne i djelotvorne, kao i odgovorne prema svojim građanima.

Novom strategijom Evropske komisije, objavljenom početkom 2020. godine, reforma javne uprave (RJU) ponovo je prepoznata kao jedna od osnovnih reformskih oblasti na putu svake države ka članstvu u EU. Shodno tome, RJU se pridružila oblastima vladavine prava, ekonomskog upravljanja i funkcionisanja demokratskih institucija kao osnovnih stubova reforme, koji će predstavljati osnovu za ukupnu procjenu napretka kandidata za članstvo u EU.

Okvir EU za definisanje, vođenje i procjenu administrativnih reformi u kontekstu proširenja i dalje je ugrađen u skup Principa javne uprave. Ustanovljeni 2014. godine, ovi principi, poznati kao „SIGMA principi“ (s obzirom na to da SIGMA program Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj redovno procjenjuje njihovo sprovođenje)¹, predstavljaju putokaz u oblasti RJU za kandidate za članstvo u EU dok rade na tome da postanu uspješne države članice EU. Evropska komisija (EK) i SIGMA zajednički su definisale opseg ovih principa javne uprave², strukturiranih oko šest ključnih oblasti:

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

Ovi principi predstavljaju zajednički imenilac za reformu javne uprave svih država koje žele pristup u EU, usmjeravajući ih ka članstvu u Uniji.³

WeBER⁴ je usvojio *Principe javne uprave* kao glavni dio svog *PAR monitora* iz dva glavna razloga. S jedne strane, kao zajednički imenilac za RJU u regionu, *Principi* omogućavaju upoređivanje administracija u regionu, kao i međusobno učenje i stvaranje pozitivnog pritiska. S druge strane, *Principi* usmjeravaju reforme u regionu ka poštovanju standarda i zahteva EU, čime podstiču transformaciju država u buduće članice.

Važan aspekt prilikom izbora WeBER pristupa praćenju nalazi se u razumevanju da će SIGMA/OECD ostati prisutna u regionu do momenta pristupanja Zapadnog Balkana EU, oslanjajući se na čvrsto uslovljavanje EU kao spoljnog pokretača reformi. U tom periodu, lokalni civilni sektor treba da doprinese komplementarnim, dodatnim

1 SIGMA (Podrška unapređenju vladavine i rukovođenja) je zajednička inicijativa OECD i Evropske unije, koju primarno finansira EU. Njen ključni cilj je jačanje osnova za unapređeno javno upravljanje, a time i društveno-ekonomski razvoj regiona u blizini EU kroz jačanje kapaciteta javnog sektora, jačanje horizontalnog upravljanja i unapređenje dizajniranja i sprovođenja reformi javne uprave, što uključuje adekvatno utvrđivanje prioriteta, vremenskih okvira i budžetiranje. Više informacija dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/>.

2 Principi javne uprave za kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU: <https://bit.ly/395diVv>. Za zemlje koje potpadaju pod evropsku susjedsku politiku (ESP) razvijen je poseban dokument pod naslovom Principi javne uprave: Okvir za zemlje ESP: <http://bit.ly/2fsCaZM>.

3 SIGMA redovno procjenjuje napredak vlada u regionu ZB u ispunjavanju ovih principa. Opšte procjene (za svih šest ključnih oblasti) sprovode se jednom u dvije do tri godine, a procjene manjih razmjera se sprovode za pojedina poglavlja koja SIGMA ocjenjuje kao kritična. Za više informacija o SIGMA procjenama posjetite www.sigmaweb.org.

4 Počev od decembra 2019. godine, WeBER se primenjuje pod nazivom „WeBER2.0 – Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu“.

nalazima, u oblastima svoje ekspertize. Istovremeno, potrebno je da civilno društvo postepeno proširuje obim svog praćenja reforme i da traži načine da nastavi praćenje na sveobuhvatniji način i nakon pristupanja regiona Uniji, kada SIGMA više ne bude imala mandat da vrši spoljne procjene RJU. Do tog trenutka, lokalni akteri civilnog društva trebalo bi da imaju razvijen pristup za identifikovanje kritičnih oblasti intervencije na koje treba da usredsrede svoje napore.

Štaviše, iako uslovljavanje EU trenutno obezbjeđuje redovno eksterno praćenje i ocjene napretka reformi, prethodni talasi proširenja su pokazali da su neke zemlje zaostajale sa reformama nakon pristupanja, efektivno se udaljavajući od standarda dobre vladavine. U nekoliko zemalja, vlade su snizile standarde transparentnosti, uprave su ponovo politizovane, a napori u borbi protiv korupcije su oslabili. Načelo WeBER projekta je da, nakon pristupanja, jedino osnaživanjem lokalnih nevladinih aktera i jačanjem participativne demokratije na nacionalnom i lokalnom nivou može da se nastavi sa pritiskom na vlade da sprovede često bolne i neugodne administrativne reforme.

Kako bi doprinio osnaživanju aktera lokalnog civilnog društva, WeBER je od 2015. godine pokrenuo više inicijativa za podizanje nivoa svijesti i izgradnju kapaciteta. Pored prikupljanja znanja i uključivanja OCD u proces praćenja RJU, i kreiranja PAR Monitor izvještaja, izvjestan broj OCD u regionu obučen je za praćenje i zagovaranje RJU, a lokalnim OCD koje nadgledaju određena područja RJU u lokalnim sredinama pružena je i mentorska podrška. Pored toga, organizovano je više rundi konsultacija o implementaciji PAR Monitora u okviru regionalne WeBER platforme, a SIGMA principi predstavljeni su široj grupi OCD u regionu. Danas, WeBER nastavlja s pokretanjem novih pristupa civilnog društva RJU, kao što je pilotiranje procesa praćenja horizontalne primene RJU principa u sektorskim politikama, ili uspostavljanje šest onlajn platformi za građane putem kojih mogu da podele svoja iskustva o interakciji sa javnom upravom.⁵

Konačno, izbijanje pandemije COVID-19 dodatni je podsetnik na važnost dobrog funkcionisanja javnih uprava, sposobnih da vrše svoju primarnu funkciju služenja građanima. Štaviše, vanredne okolnosti stavljaju u prvi plan pitanje sposobnosti javnih uprava da se prilagode i načine dodatne korake u pružanju digitalnih usluga, omogućavajući beskontaktnu, ali nesmetanu komunikaciju sa građanima i pružajući mogućnost rada na daljinu za zaposlene u upravi.

Zbog uticaja pandemije COVID-19, istraživači WeBER-a su ciklus praćenja 2019/2020. sproveli gotovo u potpunosti na daljinu. To je značilo virtuelnu komunikaciju i koordinaciju unutar istraživačkog tima WeBER-a i promjene u pristupu terenskom radu (poput intervjua i fokus grupa) u određenim slučajevima. Okolnosti povezane sa pandemijom generalno su imale ograničen uticaj na nalaze projekta, jer se većina analiziranih praksi odvijala u periodu pre pandemije (2019). Ipak, u određenoj mjeri je pandemija usporila proces praćenja,

5 Građanski portali za šest uprava u regonu dostupni su na: <https://citizens.par-monitor.org/>.

I.2 PRAĆENJE RJU – KAKO PRATIMO?

■ Principi EU kao polazna tačka i zajednički referentni okvir

Kao što je već rečeno, WeBER pristupa praćenju RJU na ZB sa stanovišta jedinstvenih zahteva 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. Štaviše, u skladu sa svojim načelom, a slično metodama koje koristi SIGMA, WeBER je formirao sopstvene indikatore sa stanovišta civilnog društva, korišćenjem slične strukture složenih indikatora i isti pristup bodovanja: kvantifikovanje elemenata (podindikatora), sa ukupnim bodovima dodijeljenim svakom indikatoru, izraženim na skali od 0 do 5.

Ovaj pristup prihvata da lokalni akteri ne mogu i ne treba da preslikavaju sveobuhvatni pristup SIGMA, budući da on već predstavlja nezavisan izvor praćenja (u smislu nezavisnosti od nacionalnih vlasti na ZB). U tom pogledu, WeBER ne nastoji da stvara konkurenciju u ocjeni ispunjenosti principa u regionu, već želi da ponudi komplementaran pogled, zasnovan na poznavanju lokalnih prilika i dodatnim istraživačkim pristupima.

■ Regionalni pristup

Važna strana WeBER praćenja RJU je njegov regionalni karakter. Regionalni pristup najprije znači da su svi indikatori oblikovani i formulisani na način koji omogućava uzajamno poređenje šest administrativnih sistema. Drugo, regionalni pristup znači da su nalazi uporedivi na nivou regiona.

Regionalni pristup dovodi do izvjesnog gubitka detalja i nacionalnih specifičnosti tokom praćenja. Međutim, donosi i brojne koristi u poređenju sa nacionalnim pristupom. Prije svega, to je mogućnost upoređivanja različitih nacionalnih rezultata, prepoznavanje dobrih praksi, kao i stvaranje pozitivne konkurencije između vlada kada su izložene regionalnom poređenju. Na kraju, ali ne najmanje važno, omogućava stvaranje regionalnog znanja i učenja o RJU među OCD, što je posebno korisno kao nadahnuće za nove inicijative i zagovaračke napore na nacionalnom nivou.

■ Izbor principa „za civilno društvo i od civilnog društva“

PAR Monitor zadržava osnovnu strukturu koja slijedi šest poglavlja Principa javne uprave. Ne pokušava da prati sve principe u svakom poglavlju, niti nastoji da ih prati na holistički način, već usvaja fokusiraniji, selektivni pristup. Kriterijumi za odabir principa (i njihovih podprincipa) razvijeni su imajući na umu tri glavne ideje:

- Postoje određeni aspekti Principa u kojima je civilno društvo aktivnije i posljedično ima više znanja i iskustva;
- Da bi dobio zamah, PAR Monitor će morati da reflektuje interese šire javnosti u regionu;
- Pristup bi trebalo da obezbedi dodatnu vrijednost radu programa SIGMA-e, a ne da ga udvostručuje.

WeBER pristup praćenju maksimalno koristi iskustvo i stručnost akumulirane u civilnom sektoru u regionu. Stoga se brojni pokazatelji oslanjaju na civilno društvo kao osnovni izvor znanja.

■ Fokus na aspekte javne uprave sa kojima se građani najviše suočavaju

Još jedan ključni kriterijum koji je uticao na izbor principa (i njihovih podprincipa) je njihov **značaj za rad i interesovanje šire javnosti**. U tom cilju, WeBER indikatori vode se pitanjem do koje mjere se bave aspektima javne uprave sa kojima se građani najviše suočavaju.

■ Koncept WeBER indikatora

Istraživački tim WeBER-a je 2016. godine osmislio složene indikatore, koji se sastoje od skupa elemenata (suštinski, podindikatora). Elementi odražavaju različite aspekte pojedinačnih problema, koje indikatori pokrivaju u cjelosti. Cio koncept indikatora je kvantitativan, u smislu da svi nalazi (kako oni koji se zasnivaju na kvantitativnom, tako i oni zasnovani na kvalitativnom istraživanju) imaju dodijeljene brožane vrijednosti. Podaci se koriste za ocjenjivanje vrijednosti svakog elementa, tako što im se dodjeljuje ukupna ocjena elementa bilo od 0 do 1 (za manje složene ocjene) ili od 0 do 2 (za složenije ocjene). Elementima se dodjeljuju samo vrijednosti cijelih brojeva.

Zatim, za svaki element primenjuje se ponder od 1 ili 2. U principu, ponder 2 se dodjeljuje elementima koji su ocijenjeni kao osnovni, ključni zahtjevi. Ponder 1 se daje naprednijim zahtjevima, tj. višim i kompleksnijim standardima. Primjera radi, ponder 2 se koristi za element kojim se ocjenjuje osnovna praksa izvještavanja vlade, dok ponder 1 važi za element koji ocjenjuje da li su podaci u izvještaju rodno osjetljivi ili su dostupni u formatu otvorenih podataka. Kako većina indikatora kombinuje različite istraživačke pristupe i izvore podataka, u slučajevima gde se nalazi istraživanja percepcije kombinuju sa analizom podataka, prvom se dodjeljuje ponder 1, a drugome ponder 2.

Na kraju, za svaki indikator postoji formula kojom se ukupna ocjena svakog 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 metodologija za svaki indikator dostupni su u odjeljku o PAR Monitoru na sajtu projekta WeBER.⁶

■ Ključne promjene u metodologiji između dva PAR Monitora

Iskustvo stečeno tokom kreiranja PAR Monitor metodologije i njene prve primjene dovelo je do tri glavne promjene u ovom ciklusu praćenja.

Prvo, u oblasti Izrade i koordinacije politika, WeBER tim je poboljšao indikator fokusiran na kvalitet učešća javnosti (kroz različite oblike javnih konsultacija) u kreiranju politika. Prethodno se fokusirajući samo na percepciju OCD putem onlajn ankete, ovom indikatoru dodati su elementi za procjenu kvaliteta učešća javnosti u praksi, na uzorku konsultacija o dokumentima javne politika politike i propisima. Dopuna ovog indikatora takođe podrazumijeva dva nova elementa (podindikatora) kojim se analiziraju zvanični portali za sprovođenje javnih konsultacija. Ovom promjenom, WeBER analiza u ovoj oblasti RJU je dodatno uravnotežena, kombinujući ispitivanje stavova OCD-a sa analizom podataka iz prakse u svakoj obuhvaćenoj temi (izvještavanje o učinku vlade, korišćenje činjenica i dokaza pri izradi javnih politika, i transparentnost vladinog odlučivanja).

Drugo, nekoliko indikatora koji su prvobitno planirani za prvi ciklus praćenja izostavljeno je usled kombinacije ograničenih kadrovskih kapaciteta i izazovnog obima PAR Monitora. Tada je dogovoreno da se indikator vezan za javne nabavke uvede u drugom ciklusu praćenja, i kao rezultat toga, novi indikator koji pokriva politiku javnih nabavki je dodat u okviru oblasti upravljanja javnim finansijama. Kako je izmjeren prvi put u ovom ciklusu, PAR Monitor 2019/2020. postavlja polazne vrijednosti za indikator o javnim nabavkama.

Konačno, jedan indikator u oblasti Izrade i koordinacije politika (koji se fokusira na dostupnost zakonodavstva javnosti) nije bio uključen u ovaj ciklus praćenja. WeBER tim donio je ovu odluku na početku ciklusa praćenja, i ona je uslijedila nakon internog razmatranja povratnih informacija dobijenih od OCD u regionu kroz ankete sprovedene u prvom ciklusu praćenja, kao i razmatranja samih kapaciteta istraživačkog tima da se bavi povećanim brojem indikatora. Shodno tome, u pogledu prioriteta i hitnosti različitih pitanja iz reforme javne uprave, odlučeno je da indikator o dostupnosti zakona ustupi mjesto indikatoru o javnim nabavkama.

6 Internet sajt projekta WeBER: <http://www.par-monitor.org>. Metodologiji i pojedinačnim tabelama indikatora može se pristupiti u meniju PAR Monitor.

■ Paket PAR Monitora

PAR Monitor se sastoji od jednog regionalnog, uporednog izvještaja o rezultatima praćenja za čitav region i šest nacionalnih izvještaja koji detaljnije razrađuju nalaze praćenja za svaku upravu na ZB. 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 i za svaku oblast RJU utvrđuju niz preporuka, koje su upućene nacionalnim kreatorima javnih politika.

Dodatna vrijednost cjelokupne aktivnosti praćenja je ta što omogućava praćenje promjena u odnosu na polazne vrijednosti indikatora iz ciklusa 2017/2018. Takođe omogućava zainteresovanim stranama da steknu uvid u najvažnije trendove u primjeni javnih politika i percepcijama ključnih ciljnih grupa. U određenim slučajevima, ova refleksija omogućava poređenje rezultata tokom vremena, kao u slučaju istraživanja javnog mnjenja o praksi pružanja administrativnih usluga, sprovedenih na reprezentativnom uzorku građana. U slučajevima anketa državnih službenika i OCD, PAR Monitor 2019/2020. omogućava praćenje prevladavajućih trendova u njihovim stavovima.⁷

Glavni (master) metodološki dokument i detaljne tabele sa indikatorima (dostupni na sajtu projekta WeBER),⁸ treba posmatrati kao dio celokupnog paketa PAR Monitora. Oni se, po potrebi, mogu koristiti za potpuno razumijevanje detalja ovog praćenja.

Dio paketa čini i onlajn platforma za pregled i upoređivanje nalaza iz različitih WeBER ciklusa praćenja – *Regional PAR Scoreboard*. Ova baza podataka svih vrijednosti indikatora, i tabela i grafikona koji predstavljaju te vrijednosti, može se naći na internet sajtu projekta www.par-monitor.org, pod sekcijom „PAR Monitor“. Tabela rezultata uključuje i odjeljak za pregled i upoređivanje novih rezultata SIGMA praćenja za cijeli region.

■ Procedure osiguranja kvaliteta u okviru aktivnosti praćenja

Kao i u osnovnom ciklusu praćenja, i u ovom ciklusu je primijenjen višeslojan proces osiguranja kvaliteta kako bi se obezbijedilo da nalazi monitoringa RJU budu zasnovani na pouzdanim i regionalno uporedivim dokazima. Taj proces je uključivao i interne i eksterne stručne provjere i preglede podataka. Interni proces kontrole kvaliteta sastojao se od dva glavna elementa:

1. proces međusobnog usklađivanja i provjere kroz timsku saradnju (peer review) koji podrazumijeva različite saradničke formate kao što su pisani komentari, onlajn sastanci tima i radionice;
2. nakon ocjenjivanja svake administracije, glavni istraživač i tim lider WeBER projekta su sproveli horizontalnu unakrsnu provjeru svih nalaza da bi se obezbijedila njihova regionalna uporedivost i usklađenost pristupa ocjenjivanju, kao i da bi se analiza pripremila za eksterni pregled.

Dve faze procesa eksterne kontrole kvaliteta podrazumijevaju:

- provjeru činjenica od strane vladinih institucija zaduženih za oblast koja se ocjenjuje;
- nakon izrade nacrt regionalnog izvještaja, članovi Savjetodavnog odbora WeBER-a i priznati međunarodni stručnjaci izvršili su stručnu provjeru regionalnih poglavlja PAR Monitora iz okvira njihove oblasti uže struke.

Nacionalni izvještaji su takođe prošli standardne procedure interne kontrole unutar svake od partnerskih organizacija WeBER-a.

7 Kako nije bilo moguće kreirati reprezentativne, nasumične uzorke za populacije OCD i državnih službenika, ove dvije ankete su podijeljene u ove dvije populacije, a urađena je analiza kompletnih dobijenih odgovora. Prema tome, budući da uzorci u osnovnom i u drugom ciklusu praćenja nisu identični, rezultati nisu u potpunosti uporedivi. Ipak, ukupan broj odgovora je solidan što nam omogućava da uporedimo trendove između dva anketna ciklusa.

8 Internet sajt projekta WeBER: <http://www.par-monitor.org>. Metodologiji i pojedinačnim tabelama indikatora može se pristupiti u meniju PAR Monitor.

■ Vremenski okvir za izvještaj PAR Monitor 2019/2020.

Praćenje je sprovedeno u periodu između februara i decembra 2020. godine. Nalazi se pretežno odnose na 2019. godinu i prvu polovinu 2020. godine. Izuzetak predstavljaju elementi indikatora koji se odnose na redovnost izvještavanja, gdje su 2018. ili 2017. godina uključene kao polazne godine zbog dinamike vremenskih ciklusa izvještavanja, ili konkretnih zahtjeva određenih indikatora.

Pojedinačni indikatori ukazuju na tačne periode mjerenja, i uporedivi su u cijelom regionu, što omogućava jasno utvrđivanje referentnih vremenskih okvira za sve nalaze u izvještaju. Tamo gdje se stanje mijenjalo tokom pisanja ovog izvještaja, promjene će se odraziti na ocjene u narednom WeBER ciklusu praćenja, odnosno PAR Monitoru za 2021/2022. godinu.

■ Ograničenja u opsegu i pristupu

Glavno ograničenje potiče od činjenice da iz gore navedenih razloga on ne obuhvata cio okvir Principa, nego samo one principe za koje su interesovanje i dodatna vrijednost civilnog društva najveći tokom pretpristupnog perioda. Štaviše, odabrani principi ne obuhvataju sve moguće aspekte, već samo one koje su autori odredili kao najvažnije sa stanovišta monitoringa civilnog društva. U svim takvim slučajevima, konkretan WeBER pristup opisan je u Metodologiji i tabelama pojedinačnih indikatora.

Važno je imati u vidu da kako nije bilo SIGMA procjene za 2020. godinu, istraživači WeBER-a su za ovaj ciklus PAR Monitora izvršili sopstveni proračun deset SIGMA podindikatora koje WeBER koristi u oblasti službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima. Izračunati u skladu sa metodologijom SIGMA-e, rezultati ovih proračuna isključiva su odgovornost istraživačkog tima WeBER-a, i autora PAR Monitor izvještaja, i SIGMA/OECD ne mogu biti odgovorni za tako dobijene rezultate.

I na kraju, uprkos prethodno opisanim promjenama u indikatoru o inkluzivnosti kreiranja javnih politika, pojedinim principima se i dalje pristupa sa stanovišta koje je u znatnoj mjeri zasnovano na percepciji. To je uglavnom slučaj u situacijama u kojima je SIGMA pratila određeni princip veoma temeljno, te je ocijenjeno da je najkorisniji način da se takav pristup dopuni praćenjem percepcija određenih grupa ključnih aktera (državni službenici, OCD, itd.). Ovo je svjestan dio WeBER pristupa, te indikatore koji uključuju podatke o percepcijama treba posmatrati kao komplementarne ocjenama SIGMA za iste principe.

Ipak, iskustvo iz polaznog ciklusa praćenja otkrilo je u određenim slučajevima ograničenja oslanjanja isključivo na podatke o percepciji. Indikator o inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja javnih politika, prethodno u potpunosti zasnovan na percepcijama OCD, dopunjen je analizom stvarnih konsultacija u praksi kako bi se postigla uravnoteženija analiza, kao što je opisano u odjeljku o metodološkim promjenama. Takva promjena dovela je do objektivnije procjene, kao što se može videti u nalazima ovog izvještaja. Međutim, rezultati analize prakse sprovođenja javnih konsultacija nisu značajno promijenili prethodno stvorenu sliku dobijeno isključivo na osnovu percepcije OCD, tako da su se vrijednosti indikatora doživjele male promene u regionu (obično sa 0 na 1). U periodu koji predstoji, WeBER će razmotriti ukoliko su slična prilagođavanja potrebna i za druge indikatore, s ciljem poboljšanja ukupnog kvaliteta praćenja, a imajući u vidu i potrebu da se održi nivo uporedivosti između nalaza iz različitih ciklusa praćenja.

U smislu geografskog obuhvata, praćenje i izvještaj obuhvataju šest uprava u regiona ZB, u skladu sa definicijom EU.⁹ U slučaju BiH, WeBER se ponovo fokusirao pretežno na institucije državnog nivoa kad god se analiziraju strukture i prakse institucija. Izuzetak su samo indikatori u oblasti pružanja usluga, gde administrativne usluge iz uzorka uključuju i one koje pružaju niži nivoi uprave u BiH (poput entiteta).

9 Evropska komisija, *Paket proširenja i izvještaji o napretku*, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en (poslednji pristup 1. juna 2021. godine).

I.3 STRUKTURA NACIONALNOG PAR MONITOR IZVJEŠTAJA

Ovaj izvještaj prati standardnu strukturu utvrđenu za polazni PAR Monitor, podijeljenu na šest poglavlja koja pripadaju glavnim oblastima RJU: 1) strateški okvir za reformu javne uprave, 2) izrada i koordinacija politika, 3) državno službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, 4) odgovornost, 5) pružanje usluga, i 6) upravljanje javnim finansijama. Svako poglavlje sledi identičnu strukturu.

U uvodu svakog poglavlja čitalac se ukratko upoznaje sa WeBER indikatorima koji se koriste u posmatranoj oblasti i njihovim vrijednostima/ocjenama za Crnu Goru, na skali od 0 do 5. Odmah potom dat je kratak opis stanja u Crnoj Gori kako bi se posmatrana oblast stavila u kontekst, a na osnovu sekundarnih dostupnih izvora. Opisi stanja u ovom Nacionalnom PAR Monitoru se u velikoj mjeri oslanjaju na najnoviji izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2020. godinu, ali se pozivaju i na druge relevantne izvore. Nakon opisa stanja, slijedi detaljniji opis metodoloških koraka i strukture svakog principa i indikatora, uključujući i tehnike prikupljanja i analize podataka.

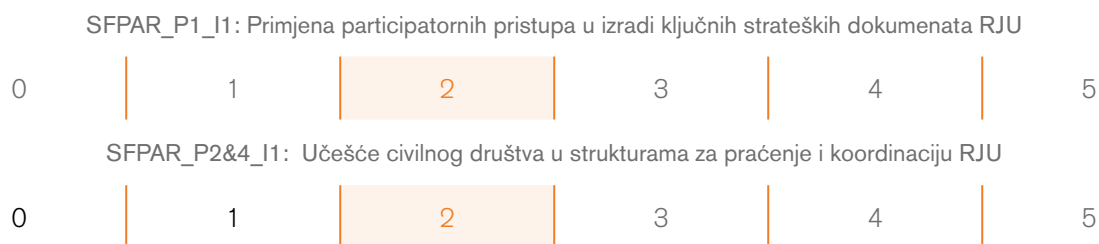
Ključni odjeljak svakog poglavlja je predstavljanje rezultata WeBER praćenja, koji proističu iz temeljnog i metodološki opsežnog istraživanja sprovedenog u Crnoj Gori. Vrijednosti indikatora, i rezultati njihovih elemenata za svaku oblast RJU, predstavljeni su za oba WeBER ciklusa praćenja (za 2017/2018. i 2019/2020.), omogućujući lak uvid i poređenje rezultata praćenja. Kratak pregled rezultata za svaku oblast RJU dat je na kraju svakog poglavlja sa ključnim, sažetim nalazima i trendovima na jednoj stranici.

Na kraju, odjeljak o preporukama u ovom Nacionalnom PAR Monitoru sastoji se iz dva dela. Prvo, dat je status primene preporuka predloženih u PAR Monitoru 2017/2018, kodiranih u boji i sa objašnjenjima zašto je preporuka ocijenjena na određeni način (npr. potpuno ili djelimično sprovedeno, započeto ili ništa nije preduzeto). Drugo, na osnovu detaljne razrade nalaza za Crnu Goru iz ovog ciklusa praćenja, izvještaj predlaže preporuke za nadležne državne organe. Budući da se većina preporuka iz PAR Monitora 2017/2018. pokazala i dalje izuzetno relevantnim, veliki broj njih je ponovljen, dok su pojedine izmijenjene kako bi se uskladile sa promijenjenim nacionalnim kontekstom ili kako bi bile jasnije i konkretnije.



STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU JAVNE UPRAVE

II.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU



II.2 KRATAK PREGLED REZULTATA ZA STRATEŠKI OKVIR ZA RJU

Strateški okvir za reformu javne uprave (RJU) je jedina oblast u kojoj Crna Gora bilježi bolje rezultate od ostalih zemalja regiona. To je najvećim dijelom rezultat činjenice da su predstavnici organizacija civilnog društva (OCD) uključeni u centralno tijelo za nadzor sprovođenja Strategije, a dijelom i zbog održavanja javnih konsultacija u pripremi ključnih strateških dokumenata vezanih za RJU, iako je Savjet za RJU gotovo prestao da se sastaje u ovom ciklusu monitoringa.

Nivo i intenzitet konsultacija sa OCD u pripremi raznih strateških akata vezanih za RJU su varirali – fokus je uglavnom bio na Strategiji RJU, a ponajmanje na Programu reforme upravljanja javnim finansijama (UJF). Pored stepena aktivnosti organa, razlog za ovu razliku čini i nivo interesovanja OCD za pojedine dokumente.

Javne konsultacije za zainteresovanu javnost održavane su za sve ključne strateške dokumente u okviru RJU. U ranim fazama razvoja dokumenata, organizovane su javne konsultacije za Strategiju RJU i Strategiju razvoja informacionog društva 2016-2020, ali ne i za Program reforme upravljanja javnim finansijama. Dodatne javne konsultacije (po završetku formalnog procesa) održane su samo za Strategiju RJU.

U procesu izrade ključnih dokumenata za RJU, komentari i sugestije sa strane OCD uglavnom su razmatrani, ali su rijetko bili suštinski prihvaćeni, dok su izvještaji sa javnih konsultacija bili nedovoljno detaljni, nejasni i neargumentovani u pogledu razloga zbog kojih određeni predlozi nijesu 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 na političkom nivou. Formalni uslovi za rad Savjeta dobro su razvijeni, naročito u odnosu na slična tijela u regionu. Međutim, uloga i uticaj Savjeta na ključne procese RJU, kao i njegov suštinski doprinos dokumentima o kojima se raspravlja ocjenjuju se kao zanemarljivi, i Savjet je održao svega tri sjednice u periodu od dvije godine.

II.2 ŠTA WEBER PRATI I KAKO?

Monitoring strateškog okvira za RJU zasniva se na tri SIGMA načela 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 svrsishodan način; ciljne vrijednosti reforme su postavljene i redovno se prate;

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

Odabrana načela u potpunosti se ocjenjuju iz ugla kvaliteta uključenosti civilnog društva i javnosti u procese izrade strateških dokumenata RJU, i učešća u strukturama za monitoring i koordinaciju koje treba da osiguraju njihovu svrsishodnu 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 prilikom izrade ključnih strateških dokumenata za RJU. Uzorak od najviše šest ključnih strateških dokumenata za RJU određuje se za svaku upravu na Zapadnom Balkanu. 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 za RJU. Monitoring se vrši kombinovanjem izvora podataka kako bi se obezbijedila pouzdanost rezultata, uključujući kvalitativnu analizu strateških dokumenata, povezanih akcionih planova, kao i zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili dobijeni od nadležnih institucija. Dodatno, analiza dokumenata se potkrepljuje rezultatima polustrukturiranih intervju sa predstavnicima institucija nadležnih za RJU, kao i rezultatima fokus grupe sa predstavnicima civilnog društva koji su učestvovali u procesu konsultacija (onda kada nije bilo moguće organizovati fokus grupu, obavljani su intervjui sa predstavnicima civilnog društva). Kako strateški dokumenti obuhvataju period od nekoliko godina, i njihovo usvajanje i revizija nijesu nužno usklađeni sa ciklusima WeBER monitoringa, nalazi polazne ili referentne analize iz PAR Monitora za 2017/2018. godinu odnose se i na strateška dokumenta koja nijesu podlegla reviziji, odnosno koja nijesu ažurirana u vrijeme WeBER monitoringa.

Stoga, analiza ovog indikatora za Crnu Goru obuhvata:

- Strategiju reforme javne uprave (RJU),
- Program reforme upravljanja javnim finansijama (UJF),
- Strategiju razvoja informacionog društva.

Monitoring učešća civilnog društva u sprovođenju RJU (tj. u strukturama za monitoring i koordinaciju) za jedinicu analize uzima samo najobuhvatniji strateški dokument RJU koji se sprovodi. Namjera ovakvog pristupa je da utvrdi da li postoje napori za unapređenje i optimizaciju struktura za praćenje i koordinaciju cjelokupne agende RJU. Kada je riječ o prvom indikatoru, 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.

II.3 STANJE U OBLASTI STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU

Strategija RJU za period 2016-2020 je temelj strateškog okvira za RJU u Crnoj Gori. Njen sastavni dio, premda razvijen i usvojen kao poseban strateški dokument prije usvajanja Strategije RJU, je Program reforme UJF 2016-2020. Detaljnije mjere u oblasti reforme e-uprave date su u Strategiji za razvoj informacionog društva 2016-2020. Ova tri dokumenta pokrivaju svih šest oblasti SIGMA načela javne uprave¹⁰ i izabrani su kao najrelevantniji za ovaj WeBER izvještaj o monitoringu.

Strategija RJU za period 2016-2020 usvojena je u julu 2016. godine¹¹ zajedno sa Akcionim planom, nakon procesa javnih rasprava, radne grupe, rada sa SIGMA-om i analize realizacije prethodne Strategije RJU koja je počela sa primjenom 2014. godine. Strategija se podudara sa strukturom SIGMA načela javne uprave, pokrivajući svih šest poglavlja, pozivajući se na Program reforme upravljanja javnim finansijama u Poglavlju 4.5 o Upravljanju javnim finansijama, i navodeći da su ciljevi u toj oblasti definisani u tom dokumentu, ne ponavljajući ih. Dodatno, obuhvata određena pitanja vezana za nivo lokalne administracije.

Program reforme UJF 2016-2020 razvijen je paralelno sa Strategijom RJU, iako u kraćem vremenskom roku, sa znatno manje pripremnih aktivnosti, i sa znatno manjim učešćem javnosti u procesu pripreme, osim formalnih procesa javnih rasprava. Usvojen je u decembru 2015. godine¹², a izmijenjen i dopunjen 2017.¹³ i 2018.¹⁴ godine. Izradila ga je radna grupa sastavljena od predstavnika Ministarstva finansija i organa u sastavu ministarstva (Poreske uprave i Direkcije za javne nabavke), uz konsultacije sa Državnom revizorskom institucijom. Organizacije civilnog društva nijesu 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 javnih konsultacija.¹⁵

Strategija za razvoj informacionog društva 2016-2020 usvojena je u julu 2016. godine.¹⁶ Uključena je u ovaj izvještaj o monitoringu zbog poglavlja o elektronskoj upravi (u smislu elektronskih usluga i razvoja portala elektronske uprave), o otvorenim podacima, kao i zbog posebnih poglavlja o uslugama: eZdravlje, eObrazovanje, eInkluzija, koji se bave načinom na koji bi javne usluge trebalo reformisati uz upotrebu ICT u cilju unapređenja njihovog korišćenja i veće usmjerenosti ka građanima.

10 OECD (2017), The Principles of Public Administration – Principi javne uprave, OECD Publishing, Pariz, http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

11 Usvojena Strategija i zaključci Vlade sa sjednice održane 28. jula 2016. godine, dostupni su na: http://www.gov.me/sjednice_vlade/167 (5. tačka dnevnog reda).

12 Usvojena verzija Programa reforme upravljanja javnim finansijama i zaključci Vlade, na sjednici Vlade Crne Gore održane 3. decembra 2018, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade/138 (14. tačka dnevnog reda).

13 Program je bio izmijenjen i dopunjen 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 (9. tačka dnevnog reda).

14 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 (13. tačka dnevnog reda).

15 Desetodnevni proces javne rasprave održan u junu 2018. u vezi sa revizijom 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

16 Usvojena Strategija i zaključci Vlade sa sjednice održane 21. jula 2016. godine, dostupni su na: http://www.gov.me/sjednice_vlade/166 (5. tačka dnevnog reda).

II.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

NAČELO 1: VLADA JE IZRADILA I USVOJILA DJELOTVORNU AGENDU ZA REFORMU JAVNE UPRAVE KOJA JE USMJERENA NA KLJUČNE IZAZOVE

WeBER indikator SFPAR_P1_I1: Primjena participativnih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
E.1 Konsultacije sa civilnim društvom se vode prilikom razvoja dokumenata	2/4	2/4
E.2 Konsultacije sa civilnim društvom se vode u ranoj fazi razvoja dokumenata	2/4	2/4
E.3 Pozivi civilnom društvu za učešće u konsultacijama su otvoreni	4/4	4/4
E.4 Odgovorni Vladini organi su proaktivni u naporima da osiguraju uključenost široke lepeze eksternih aktera u ovaj proces	0/2	0/2
E.5 Civilnom društvu se pružaju potpune informacije za pripremu konsultacija	4/4	4/4
E.6 Komentari i informacije dobijene tokom procesa konsultacija se razmatraju od strane Vladinih organa nadležnih za razvoj strateških dokumenata za RJU	4/4	4/4
E.7 Odgovorni Vladini organi javno pružaju povratne informacije o postupanju u odnosu na primljene komentare	0/2	0/2
E.8 Odgovorni Vladini organi stupaju u otvoreni dijalog sa civilnim društvom o spornim pitanjima	0/2	0/2
E.9 Konsultacije prilikom razvoja strateških dokumenata RJU su otvorene za javnost	4/4	4/4
Ukupno	20/30	20/30
Vrijednost indikatora (na skali 0–5)¹⁷	3	3

Za sve ključne strateške dokumente RJU organizovane su formalne javne konsultacije, dok su drugi oblici konsultacija s javnošću korišćeni na uobičajen način. Javne konsultacije u ranoj fazi održane su za Strategiju RJU i za Strategiju razvoja informacionog društva 2016-2020, ali ne i za Program reforme UJF. Dodatne javne rasprave (nakon završetka formalnog procesa konsultacija) održane su samo za Strategiju RJU.

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,¹⁸ kao i na portalu eUprave, u segmentu rezervisanom za javne rasprave.¹⁹ Takođe, ministarstva koriste NVO forum koji održava Centar za razvoj nevladinih organizacija²⁰ kako bi podijelili vijest sa NVO zajednicom. Nijesu identifikovani dokazi da je ijedno ministarstvo koristilo naloge na društvenim mrežama ili druga sredstva za povećanje vidljivosti tih poziva i za unapređenje učešća javnosti u procesu konsultacija. Takođe, ne postoje onlajn formulari za prijavljivanje za učešće ili davanje doprinosa. Odjeljak 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 prijavi za učešće u javnoj raspravi ili za davanje sugestija i komentara koristeći portal.

U procesu razvoja ključnih dokumenata RJU, komentari i sugestije koje su došle od organizacija civilnog društva uglavnom su razmatrane, ali su rijetko bile suštinski prihvaćene. Način na koji institucije izvještavaju

17 Obračun 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.

18 Primjer za Strategiju RJU: Javni poziv za početak procesa javnih konsultacija, dostupan na: http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/149935/javni-poziv-zainteresovanoj-javnosti.html

19 Odjeljak portala eUprava za javne konsultacije: <http://www.euprava.me/eparticipacija/lista-javnih-rasprava>

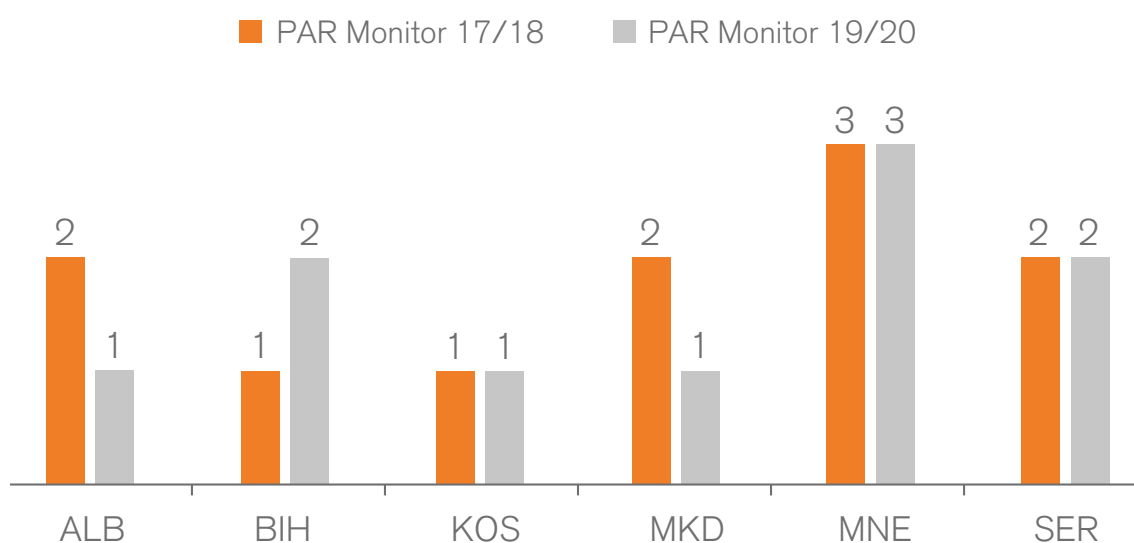
20 Javni Google group forum, dostupno na: <https://groups.google.com/forum/#forum/crnvo>

o predlozima dobijenim tokom procesa javnih konsultacija definisan je veoma široko, ostavljajući prostor za slobodno tumačenje i nepotpuno izvještavanje.²¹ Izvještaji o ranim konsultacijama rijetko se izrađuju, a čak i ako se izrađuju, ne sadrže bilo kakve informacije o odnosu prema primljenim predlozima. Izvještaji o procesima formalnih javnih konsultacija uglavnom nijesu detaljni i ne daju povratne informacije o svakom primljenom komentaru ili predlogu, a objašnjenja za odbacivanje određenih predloga su često nejasna ili neargumentovana. Zapisnici ili druga dokumentacija koja bi pomogla u razumijevanju načina rada u radnim grupama za razvoj dokumenata RJU se ne objavljuju.

Kada je riječ o dodatnim konsultacijama, održavale su se u određenom obliku samo za Strategiju RJU.²² Nijesu identifikovani dokazi da su se održale dodatne javne konsultacije (po završetku formalnih javnih konsultacija) za Program reforme UJF ili Strategiju razvoja informacionog društva.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator SFPAR_P1_I1: Primjena participatornih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata RJU



21 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 uvijek nijesu obavezne da odgovore na svaki komentar: zvanični obrazac (aneks 5) Uredbe za izvještaje o javnim raspravama ima jedno polje u kojem institucija treba samo da rezimira komentare koji su primljeni, kao i odgovore na njih, bez obzira na broj podnesenih komentara. Uredba i aneksi se mogu pregledati na: <http://www.mrt.gov.me/pretraga/189093/Uredba-o-izboru-predstavnika-nevladinih-organizacija-u-radna-tijela-or-gana-drzavne-uprave-i-sprovođenju-javne-rasprave-u-pripremi.html>

22 Ministarstvo unutrašnjih poslova organizovalo je dodatne konsultacije, u trajanju od 15 dana, po završetku formalnog procesa javnih konsultacija, kako bi prikupilo dodatne komentare na nacrt Strategije RJU: http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/155277/Javni-poziv.html

NAČELO 2: REFORMA JAVNE UPRAVE SE REALIZUJE NA SVRSISHODAN NAČIN; CILJANE VRIJEDNOSTI REFORME SU POSTAVLJENE I REDOVNO SE PRATE

NAČELO 4: REFORMA JAVNE UPRAVE IMA ROBUSTNE I FUNKCIONALNE STRUKTURE ZA UPRAVLJANJE I KOORDINACIJU, KAKO NA POLITIČKOM, TAKO I NA ADMINISTRATIVNOM NIVOU, ZA UPRAVLJANJE PROCESOM PROJEKTOVANJA I REALIZACIJE REFORME

WeBER indikator SFPAR P2_4 I1: Učešće civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
E.1 Administrativne strukture za koordinaciju i praćenje RJU predviđaju uključivanje organizacija civilnog društva	0/2	0/2
E.2 Strukture na političkom nivou za koordinaciju RJU predviđaju uključivanje organizacija civilnog društva	2/2	2/2
E.3 Format za uključivanje organizacija civilnog društva u administrativne strukture za koordinaciju i praćenje RJU	0/4	0/4
E.4 Format za uključivanje organizacija civilnog društva u političke strukture za koordinaciju i praćenje RJU	4/4	4/4
E.5 Uključivanje organizacija civilnog društva se postiže na osnovu otvorenog kompetitivnog procesa	2/4	2/4
E.6 Sastanci struktura za koordinaciju i praćenje RJU održavaju se redovno uz uključivanje organizacija civilnog društva	0/4	2/4
E.7 Format sastanaka dozvoljava diskusije, doprinos i povratne informacije od organizacija civilnog društva	0/4	2/4
E.8 Organizacije civilnog društva se konsultuju po pitanju konkretnih mjera za finansiranje RJU	0/2	1/2
Ukupno	10/26	13/26
Vrijednost indikatora (na skali 0 – 5)	2	2

Međuvladin operativni tim, oformljen u januaru 2018. godine, služi kao administrativna struktura²³ za koordinaciju RJU. Sastoji se od 16 članova, od kojih nijedan ne dolazi iz civilnog društva. Kada je riječ o Programu reforme UJF, uspostavljena je administrativna struktura za koordinaciju i monitoring, odnosno praćenje. Ministar finansija uspostavio je tijelo za koordinaciju, koje se sastoji od službenika Ministarstva finansija, kao i predstavnika raznih upravnih organa, poput 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 reforme UJF. Godišnje izvještaje usvaja Vlada, ali se o njima se prethodno raspravlja na Savjetu za reformu javne uprave.²⁴ Pojedini članovi ovog tijela za koordinaciju su ujedno članovi Savjeta za RJU (zajedno sa ministrom finansija).

Kada je riječ o „Upravljanju i koordinaciji procesom reforme“, Savjet za reformu javne uprave igra ključnu ulogu. U strategiji se navodi da predstavnici NVO mogu da učestvuju u njegovom radu „po pozivu“. Prilikom formiranja Savjeta, Ministarstvo javne uprave raspisalo je javni poziv²⁵ za NVO da se prijave za punopravno

23 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.“

24 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>

25 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-nevladinim-organizacijama-za-predlaganje-kandidata-kinje-za-clana-Savjeta-za-reformu-javne-uprave.html>

članstvo u Savjetu, na koji su se prijavila dva kandidata, uz podršku drugih organizacija.²⁶ Sastav Savjeta ostao je isti, sa izuzetkom dodavanja u članstvo glavnog pregovarača sa EU 2018. godine.

Savjet za RJU priprema i objavljuje godišnje izvještaje o svom radu.²⁷ Ministarstvo javne uprave je u 2018. godini pripremila Smjernice za praćenje i izvještavanje o Strategiji reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020.²⁸ Svaki sastanak Savjeta za RJU je prilika za diskusiju, jer njegov format podrazumijeva predstavljanje zvaničnih dokumenata od strane predstavnika institucija, nakon čega slijedi rasprava članova Savjeta. Rasprava nije ograničena, a predsjedavajući Savjeta ne uskraćuje pravo na izjašnjavanje. Takođe, NVO mogu slati svoje materijale, predlagati tačke za dnevni red ili za sazivanje nove sjednice.

Međutim, u posmatranom periodu održane su samo 3 sjednice Savjeta. Tokom 2020. godine održana je jedinstvena sjednica Savjeta za RJU.²⁹ Tokom 2019. godine održane su dvije sjednice Savjeta za RJU, obje u prvoj polovini godine, dok nakon maja 2019. godine nije održana nijedna sjednica.³⁰ Od posljednjeg ciklusa monitoringa (2017 / 2018. godina) održano je ukupno 7 sjednica.³¹ Takođe, prema riječima predstavnika nevladinih organizacija koje su punopravni članovi Savjeta, na nekoliko inicijativa koje su podnijeli za sazivanje sjednica nije odgovoreno. Zbog malog broja sjednica, kao i odbijanja inicijativa OCD za sazivanje sjednica, čime se suštinski onemogućavaju diskusije, doprinosi i povratne informacije od OCD, istraživači nijesu dodijelili bodove za ovaj element indikatora.

Iako finansiranje RJU nije bila posebna tačka dnevnog reda ni na jednoj od 3 sjednice održane u posmatranom periodu (2019. i 2020. godina), ukupni izvještaji o implementaciji Strategije RJU sadrže i informacije o finansiranju reformi – posebno o napretku u okviru projekata koje finansira EU. Na 12. sjednici Savjeta razmatrano je finansiranje RJU kroz sektorsku budžetsku podršku, uključujući dinamiku isplata i ispunjenost indikatora potrebnih za oslobađanje isplata. Međutim, nije bilo diskusije o finansiranju iz sopstvenih izvora, odnosno uvođenju planiranja mjera RJU u nacionalni budžet.

Ključni razlog za nižu ocjenu u ovom ciklusu monitoringa je činjenica da je Savjet za RJU obustavio redovne sastanke, da neke od inicijativa njegovih članova nijesu realizovane i da nije razgovarano o finansiranju reforme

26 Lista predstavnika NVO sektora koji su aplicirali za članstvo u Savjetu RJU:

<http://www.mju.gov.me/vijesti/171971/Lista-kandidata-kinja-za-clana-icu-Savjeta-za-reformu-javne-uprave.html>

27 Izvještaji za 2017, 2018. i 2019. godinu dostupni na: https://srju.gov.me/biblioteka/Materijal_sa_sjednica/

28 Dostupno na: <https://srju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=324877&rType=2&file=Smjernice%20za%20monitoring%20i%20izvještavanje%20Strategije%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Crnoj%20Gori%202016%202020.pdf>

29 12. sjednica, održana 19. juna 2020. godine: https://srju.gov.me/sjednice_savjeta/227704/Odrzana-dvanaesta-sjednica-Savjeta-za-reformu-javne-uprave-Ostvaren-napredak-u-procesu-reforme-javne-uprave.html

30 11. sjednica, održana 15. maja 2019. godine:

https://srju.gov.me/sjednice_savjeta/199351/Savjet-U-procesu-reforme-javne-uprave-ostvaren-napredak-u-kljucnim-ciljevima.html

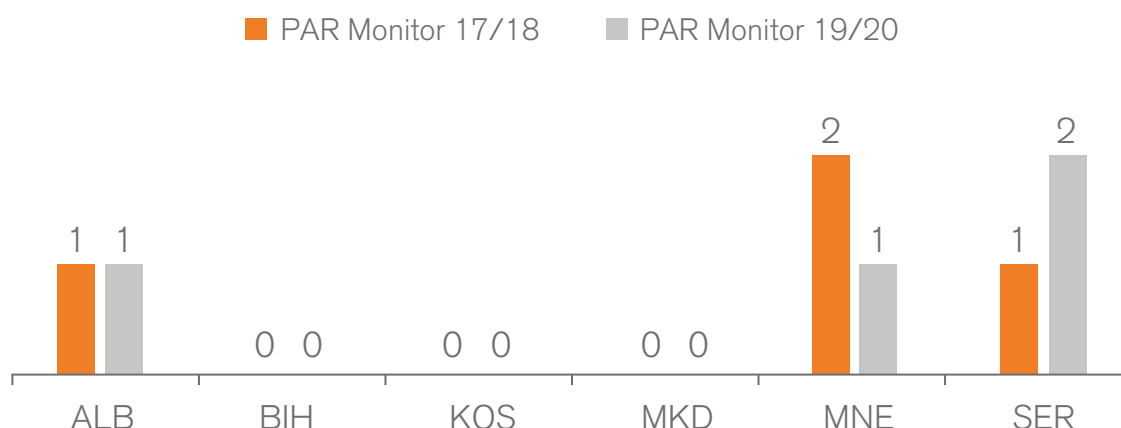
10. sjednica, održana 20. marta 2019. godine:

https://srju.gov.me/sjednice_savjeta/197427/Odrzana-deseta-sjednica-Savjeta-za-reformu-javne-uprave.html

31 2017: 4, 2018: 5, 2019: 2, 2020: 1

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator SFPAR_P2&P4_I1: Učešće civilnog društva u strukturama za monitoring i koordinaciju RJU



II.5 PREPORUKE ZA OBLAST STRATEŠKOG UPRAVLJANJA REFORMOM JAVNE UPRAVE

PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2017/2018. GODINA

Preporuke	Status implementacije	Komentar
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.	Nijesu preduzete aktivnosti	U posmatranom periodu, nijesu pripremljeni ključni strateški dokumenti u kontekstu RJU, kao ni podzakonski akti koji regulišu proces njihove pripreme.
Neophodno je osigurati transparentnost rada Savjeta za reformu javne uprave omogućavanjem medijskog praćenja sjednica.	Nijesu preduzete aktivnosti	Sjednice nijesu bile otvorene za medije, mada su bile praćene saopštenjima za medije.
Savjet za reformu javne uprave trebalo bi da otvori svoje sjednice za predstavnike civilnog društva, mimo punopravnih članova Savjeta iz redova NVO, pozivanjem predstavnika drugih organizacija i udruženja da predstave svoja viđenja tema koje su na dnevnom redu Savjeta.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije bilo izmjena Poslovnika, kao ni u praksi.
Savjet za reformu javne uprave na svom dnevnom redu mora imati pravne akte 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 Strategije reforme javne uprave.	Djelimično sprovedeno	Savjet jeste održavao rasprave o predlozima zakona, kao što su izmjene i dopune Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, ali i nije razmatrao druge važne zakona u kontekstu RJU koji su podnijeti Skupštini.
Savjet za reformu javne uprave treba da razmatra nezavisne izvještaje nevladinih i međunarodnih organizacija koje se bave temama iz nadležnosti Savjeta.	Nijesu preduzete aktivnosti	U posmatranom periodu, takvi materijali se nijesu našli na dnevnom redu Savjeta.

Preporuke	Status implementacije	Komentar
Savjet za reformu javne uprave trebalo bi da izbjegava praksu usvajanja tehničkih zaključaka o dokumentima koji su na njegovom dnevnom redu, a koji su u nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade, već da koristi zaključke da pruži smislen doprinos reformi javne uprave i činjenično zasnovane smjernice u ovoj oblasti za Vladu.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije bilo izmjena Poslovnika, kao ni u praksi.
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 tome da li je uloga Savjeta da formalno usvaja (prihvata) zvanične izvještaje, jer su pravila u tom pogledu nejasna.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije bilo izmjena Poslovnika, kao ni u praksi.

PREPORUKE PAR MONITORA 2019/2020

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 RJU omogućavanjem medijskog praćenja sjednica.

Savjet za RJU trebalo bi da otvori svoje sjednice za predstavnike civilnog društva, mimo punopravnih članova Savjeta iz redova NVO, pozivanjem predstavnika drugih organizacija i udruženja da predstave svoja viđenja tema koje su na dnevnom redu Savjeta.

Savjet za reformu javne uprave na svom dnevnom redu mora imati pravne akte 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 Strategije reforme javne uprave.

Savjet za RJU treba da razmatra nezavisne izvještaje NVO i međunarodnih organizacija koje se bave temama iz nadležnosti Savjeta.

Savjet za RJU bi trebalo da izbjegava praksu usvajanja tehničkih zaključaka o dokumentima koji su na njegovom dnevnom redu, a koji su u nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade, već da koristi zaključke da pruži smislen doprinos reformi javne uprave i činjenično zasnovane smjernice u ovoj oblasti za Vladu.

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 tome da li je uloga Savjeta da formalno usvaja (prihvata) zvanične izvještaje, jer su pravila u tom pogledu nejasna.



RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

III.1 WEBER INDIKATORI ZA MJERENJE RAZVOJA I KOORDINACIJE POLITIKA, I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU

P5 I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade



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



P6 I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade



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



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



III.2 KRATAK PREGLED REZULTATA ZA RAZVOJ I KOORDINACIJU 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 stepena implementacije planiranih aktivnosti, u potpunosti lišen bilo kakvih kvalitativnih ocjena ili informacija o učinku rada Vlade.

Objavljivanje materijala sa sjednica Vlade dobro je regulisano i dobro se primjenjuje, sa važnim izuzetkom koji se odnosi na postupanja sa povjerljivim materijalima koji su na dnevnom redu. 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 u revidiranoj formi, već se neće pominjati ni u dnevnom redu sjednice. Hitna zasjedanja i vremenski period obilježen pandemijom koronavirusa poremetili su ustaljene prakse i doveli do nižeg stepena transparentnosti.

Kada su u pitanju formalni procesi konsultacija u Crnoj Gori, ustanovljeno je da ne obezbjeđuju uslove za inkluzivnost u procesu kreiranja javnih politika, te da se čak i ovi procesi, takvi kakvi jesu, suočavaju sa problemima u implementaciji. Javne konsultacije se zakazuju mnogo rjeđe kada se radi o dokumentima javnih politika u odnosu na zakone. Takozvane rane konsultacije su mnogo rjeđe i organizuju se za manje od 10% svih dokumenata javnih politika. Izvještaji o konsultacijama objavljuju se u skoro svim slučajevima, ali su lošeg kvaliteta. Centralni portal za konsultacije građani ne koriste iako zadovoljava formalne kriterijume kvaliteta i interaktivnosti. Na kraju, skoro 60% pristiglih komentara javnosti se odbijaju, iako ovom rezultatu doprinosi i loše izvještavanje o sprovedenim konsultacijama.

Istraživanje o OCD u regionu pokazuje da crnogorske OCD najmanje očekuju da ih Vlada pozove da pripreme ili dostave dokumente o javnim politikama, studije ili procjene uticaja. OCD u Crnoj Gori tvrde da dobijaju najmanje povratnih informacija o svom predlogu dok rade u radnim grupama, u odnosu na ostatak regiona. Učestalost pozivanja na nalaze OCD u usvojenim Vladinim politikama i strateškim dokumentima je niska i pokazuje da ministarstva ne koriste nalaze civilnog društva prilikom izrade dokumenata javnih politika u određenim oblastima.

III.3 STANJE U OBLASTI IZRADE I KOORDINACIJE JAVNIH POLITIKA

U junu 2018. godine usvojena je nova Uredba³² kojom se reguliše oblast uključivanja nevladinih organizacija, ali i šire javnosti u procese donošenja odluka. Problem u analizi učešća predstavnika NVO u radnim tijelima predstavlja nepostojanje obaveze državne uprave da objavi odluke o izborima ovih predstavnika, dok su neke od njih proaktivno objavljivale ovu vrstu informacija. Listu predloženih kandidata ne objavljuju svi organi. Ministarstva i dalje uglavnom ne poštuju obavezu objavljivanja spiska zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava.³³

Istinsko uključivanje organizacija civilnog društva (OCD) u proces kreiranja javnih politika nije u dovoljnoj mjeri omogućeno u praksi. Evropska komisija je napomenula da civilno društvo nastavlja da bude aktivno uključeno u proces pristupanja, uključujući i različite radne grupe o pregovaračkim poglavljima, ali učešće u radnim grupama ostaje formalnost; nedostatak pravovremenih informacija, uključivanja OCD i otvorenosti za njihove preporuke onemogućava njihov uticaj na proces donošenja odluka. Evropska komisija je takođe navela da Vlada nastavlja da usvaja niz zakona koji utiču na prava građana bez obezbjeđivanja odgovarajućeg uključivanja i učešća javnosti.³⁴

Većina ministarstava je objavila RIA obrasce, u skladu sa obavezama.³⁵ Kvalitet RIA obrazaca u odnosu na period 2016-2018. godina je poboljšana, ali je i dalje na nezadovoljavajućem nivou zbog pogrešne percepcije o potrebi, ili nedostatku potrebe, stvaranja obrasca; nedovoljnih analitičkih kapaciteta državnih službenika za pripremu troškova analize propisa; činjenice da procjene fiskalnog uticaja nijesu sastavni dio programa rada RG; i činjenice da eksperti i zainteresovane strane nijesu uključene u izradu propisa.³⁶

Prema Metodologiji o sprovođenju Uredbe iz 2018. godine, prvi put se kvantitativno obrađuju podaci o sprovedenim javnim konsultacijama i javnim raspravama. Za period 2018-2019. godina, primjetan je trend rasta uključivanja zainteresovane javnosti u procese kreiranja javnih politika, sa porastom kako pristiglih komentara tako i onih koji su prihvaćeni. Takva situacija može se objasniti boljim kvalitetom primljenih komentara, ali i doslednijim pridržavanjem procedura. Otvoreno je pitanje jedinstvenog ophođenja organa u primjeni propisanih standarda. Pojedina ministarstva su prilikom sastavljanja javnih poziva izostavila osnovne podatke koji se odnose na trajanje javne rasprave, način na koji će se voditi javna rasprava i način dostavljanja komentara na nacrt zakona / strategije. U procesima javnih konsultacija identifikovani su neki izazovi, kao što je rok za objavljivanje izvještaja sa javnih konsultacija i obavezan obrazac koji treba koristiti prilikom njegovog sastavljanja.³⁷ Od aprila 2020. godine, Ministarstvo javne uprave (MJU) je zaduženo i za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih konsultacija.

U cilju poboljšanja onlajn prostora za javne konsultacije tokom procesa kreiranja javnih politika, MJU je 2019. godine pokrenulo platformu eParticipacije na portalu eUprave. Tokom prve godine, nije bilo primjera dostavljanja komentara ili sugestija preko ove platforme, usljed ograničenih funkcionalnih i korisničkih opcija i nedovoljno promovisanja ovog alata. Pojedini dijelovi portala služe isključivo u informativne svrhe. Korišćenje portala nije propisano kao obavezno podzakonskim aktom o sprovođenju javnih konsultacija.³⁸ U najnovijem izvještaju o RJU navedeno je da same institucije ne promovišu dovoljno ovu platformu jer ne usmjeravaju građane na mogućnost učešća putem ovog portala.

32 Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

33 CRNVO, Izvještaj o učešću civilnog društva u procesima donošenja odluka na nacionalnom nivou u 2019. godini.

34 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu, oktobar 2020. godine, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

35 CRNVO, Izvještaj o učešću civilnog društva u procesima donošenja odluka na nacionalnom nivou u 2019. godini.

36 Izvještaj o implementaciji RJU za 2020. godinu, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, 2021. godina.

37 Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o sprovođenju Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija u 2019. godini.

38 PAR Monitor izvještaj Instituta alternativa, januar 2020. godine, dostupan na: http://media.institut-alternativa.org/2020/04/par_monitoring-izvje%C5%A1taj_eng_ma.pdf

Najnoviji izvještaj Evropske komisije navodi da srednjoročni fiskalni plan tek treba da bude povezan sa planiranjem javnih politika. U februaru 2018. godine, usvojen je prvi Srednjoročni program rada za 2018–2020. U oktobru iste godine, Generalni sekretarijat razvio je Metodologiju za srednjoročno planiranje ministarstava. Kao pilot projekat, ova metodologija je primijenjena za tri ministarstva³⁹ za period 2019-2021.⁴⁰ Od 2020. godine, uspostavljanjem Informacionog sistema za planiranje i izvještavanje, uvodi se srednjoročno planiranje rada i u drugim ministarstvima. Ovaj IS je dostupan samo službenicima u Generalnom sekretarijatu i ministarstvima.⁴¹ Metodologija izrade ovih programa sadrži ozbiljan propust jer se umjesto trogodišnjeg programa rada planira izrada programa za 1+2 godine. Metodologija precizno razrađuje planiranje rada ministarstava u prvoj godini, za razliku od druge i treće godine.⁴² Forma u kojoj je predviđeno godišnje izvještavanje ostavlja prostor za nastavak dosadašnje prakse po kojoj institucije navode samo ono što je urađeno, bez nabiranja aktivnosti koje nijesu u potpunosti sprovedene i razloge za takvo stanje.⁴³

U dosadašnjoj praksi, u godišnjem Planu rada Vlade planiran je samo određeni broj izvještaja o implementaciji strategija / programa. U cilju podsticanja javnog interesovanja za praćenje sprovođenja i rezultata politike, do kraja prvog kvartala 2021. godine javnosti će biti predstavljen novi sajt „javne politike“.⁴⁴

Iako se dnevni red sjednica i materijal koji Vlada razmatra redovno objavljuje, iz ovih dokumenata su uklonjene tačke označene stepenom tajnosti. Državni organi, u skladu sa zakonom, imaju pravo da označe stepenom tajnosti akta koje je predložila Vlada, ali nema opravdanja da nazivi ovih akata budu tajni i da se na taj način uklone iz Vladinih materijala. Vlada objavljuje saopštenja sa ključnim informacijama sa sjednica Vlade, ali se zapisnici sa sjednica ne objavljuju proaktivno. Društvene mreže Fejsbuk i Tviter postale su osnovni mehanizam za informisanje javnosti o aktivnostima Vlade.⁴⁵

III.4 ŠTA WEBER PRATI I KAKO?

U oblasti izrade i koordinacije javnih politika, WeBER monitoring se obavlja u odnosu na četiri SIGMA načela:

Načelo 5: Redovni monitoring učinka Vlade omogućava javni nadzor i podržava Vladu u ostvarivanju njenih ciljeva;

Načelo 6: Odluke Vlade pripremaju se na transparentan način, a zasnovane su na profesionalnim procjenama uprave; osigurana je usklađenost odluka sa zakonima;

Načelo 10: Proces izrade javnih politika i zakona zasnovan je na dokazima, a procjena uticaja se dosljedno sprovodi u svim ministarstvima;

Načelo 11: Politike i zakoni kreiraju se na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinaciju različitih perspektiva unutar Vlade.

39 Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

40 Izvještaj o implementaciji RJU za 2019. godinu, Ministarstvo javne uprave, 2020. godina, dostupan na: <https://mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji?pagerIndex=1>

41 Izvještaj o implementaciji RJU za 2020. godinu, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, 2021. godina.

42 Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Ključna zapažanja o sprovođenju reforme javne uprave u 2019. godini, dostupno na: <https://www.cdtmn.org/analize/kljucna-zapazanja-o-sprovođenju-reforme-javne-uprave-u-2019/>

43 Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Kratkoročno planiranje srednjoročnih obaveza, 2019. godina, dostupno na: <https://www.cdtmn.org/analize/kratkoročno-planiranje-srednjoročnih-obaveza-2019/>

44 Izvještaj o implementaciji RJU za 2020. godinu, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, 2021. godina.

45 Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Otvorenost izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori, avgust 2020. godine, <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2020/12/Otvorenost-izvrsne-vlasti-u-regionu-i-Crnoj-Gori.pdf>

U ovom izdanju PAR Monitora, za analizu u oblasti izrade i koordinacije javnih politika, koristi se pet WeBER indikatora. Kao što je objašnjeno u uvodnom poglavlju, za razliku od polaznog PAR Monitora iz 2017/2018. godine, SIGMA načelo 12 nije bilo uključeno u ovaj ciklus praćenja, a samim tim nije mjereno ni indikator pristupačnosti zakonodavstva.⁴⁶

Prvi indikator mjeri koliko su za javnost otvorene i dostupne informacije o učinku Vlade, kroz analizu najsadržajnijih internet stranica preko kojih Vlada informiše javnost o svojim aktivnostima i objavljuje izvještaje. Pisane informacije koje objavljuje Vlada odnose se na saopštenja za javnost i objavljivanje godišnjih (ili polugodišnjih) izvještaja na internetu. WeBER monitoring obuhvata period od dva godišnja ciklusa izvještavanja, osim saopštenja za javnost koja se procjenjuju za jednogodišnji period (usljed dinamike njihovog objavljivanja). Drugi aspekti analize informacija o učinku Vlade uključuju njihovu razumljivost za javnost, korišćenje kvantitativnih i kvalitativnih podataka, postojanje ocjene / opisa konkretnih rezultata, dostupnost podataka u otvorenom formatu, kao i dostupnost izvještaja o ključnim planskim dokumentima na nivou cijele Vlade.

Drugi indikator isputuje način na koji civilno društvo percipira planiranje, monitoring i izvještavanje Vlade o svom radu i ciljevima koje je obećala javnosti. Da bi se ispitala percepcija, sprovedeno je ispitivanje organizacija civilnog društva na Zapadnom Balkanu korišćenjem onlajn platforme za anketiranje u periodu od druge polovine juna do početka avgusta 2020. godine.⁴⁷ Jedinstveni upitnik sa 28 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 Vladine kancelarije zadužene za saradnju sa civilnim društvom. Kako bi se osiguralo da istraživanje bude usmjereno 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, uloženi su dodatni napor u cilju povećanja ukupnog broja odgovora. Fokus grupa 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, pravovremenost i dosljednost u objavljivanju. Monitoring je sproveden za svaku sjednicu Vlade u periodu od šest mjeseci - tokom posljednja tri mjeseca kalendarske godine koja je prethodila monitoringu (2019. godina) i prva tri mjeseca godine koja je bila predmet monitoringa (2020. godina), s izuzetkom pravovremenog objavljivanja informacija, koje se upoređivalo sa svim sjednicama Vlade u periodu od tri mjeseca od početka monitoringa (otrpilike, od početka marta do početka juna 2020. 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 javnih politika. Kao i u prethodnom slučaju, mjerenje 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 dokumenta, ex-ante i ex-post analize i analize uticaja na uzorku od 3 oblasti javnih politika.

Konačno, peti indikator, koji se fokusira se na kvalitet učešća javnosti u kreiranju javnih politika kroz javne konsultacije, izmijenjen je u ovom ciklusu monitoringa. Uključuje ne samo percepciju OCD analiziranu posredstvom onlajn ankete, već i dodatne kvalitativne podatke prikupljene analizom uzorka javnih konsultacija, kao i procjene Vladinih onlajn portala koji se koriste za javne konsultacije. Tačnije, u ovom PAR Monitoru indikator je poboljšao dodavanjem kvalitativne analize obima i uticaja javnih konsultacija o dokumentima javnih politika i zakona usvojenih u drugoj polovini 2019. godine, i analize dostupnosti i kvaliteta izvještavanja o javnim

46 SIGMA načelo 12: Propisi su dosljedni po strukturi, stilu i jeziku; zahtjevi za izradu propisa se primjenjuju dosljedno u svim ministarstvima; propisi su dostupni javnosti. WeBER indikator koji se koristio za monitoring ovog načela 2017 / 2018. godine: Percepcija dostupnosti i pristupačnosti zakonodavstva i povezanih materijala civilnom društvu.

47 Anketa OCD sprovedena je preko anonimnih, onlajn upitnika. Prikupljanje podataka vršeno je CASI metodologijom (computer-assisted self-interviewing – kompjuterski podržano intervjuisanje).

konsultacijama, funkcionalnosti portala za javne konsultacije i proaktivnosti u pružanju informacija od strane nadležnih institucija.

III.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

NAČELO 5: REDOVNI MONITORING UČINKA VLADE OMOGUĆAVA JAVNI NADZOR I PODRŽAVA VLADU U OSTVARIVANJU NJENIH CILJEVA

WeBER indikator PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Vlada redovno objavljuje pisane informacije o svojim aktivnostima	4/4	2/4
Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima napisane su na razumljiv način	0/2	0/2
Informacije koje Vlada objavljuje dovoljno su detaljne, a uključuju i kvantitativne i kvalitativne podatke, informacije i ocjene	2/4	2/4
Informacije koje Vlada objavljuje uključuju ocjene o postizanju konkretnih rezultata	0/4	0/4
Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima i rezultatima dostupne su u formatu otvorenih podataka	0/2	0/2
Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima i rezultatima sadrže rodno razvrstane podatke	0/2	0/2
Udio izvještaja o Vladinim strategijama i planovima koji su dostupni onlajn	1/2	1/2
Ukupno	7/20	5/20
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)	1	1

Prvi indikator u ovom poglavlju mjeri stepen otvorenosti i dostupnosti informacija o učinku Vlade javnosti. Za sve elemente unutar ovog indikatora urađena je ekspertska analiza relevantnih internet stranica institucija, kao i objavljenih izvještaja. Analizirane internet stranice uključuju stranicu Vlade i Generalnog sekretarijata Vlade.

Način na koji Vlada objavljuje pisane informacije o svojim aktivnostima uglavnom je dobro ocijenjen. Vlada redovno objavljuje saopštenja za štampu – svakodnevno, često i više puta dnevno. Ministarstva objavljuju saopštenja za štampu o svojim aktivnostima, dok portal Vlade uključuje aktivnosti predsjednika i potpredsjednika Vlade, 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 i potpredsjednika Vlade objavljuju se svakodnevno. Međutim, ne postoji praksa objavljivanja informacija o sjednicama ili o ukupnim aktivnostima četiri radna tijela Vlade.⁴⁸

Saopštenja za štampu se razlikuju po jeziku i stilu – uopšteno, ovaj pregled je pokazao da su saopštenja za štampu razumljiva, iako se ne primjećuju nikakvi posebni naponi da ona budu više pristupačna građanima.

U skladu sa Poslovníkom rada Vlade, Generalni sekretarijat priprema kvartalne izvještaje o realizaciji Godišnjeg plana rada Vlade.⁴⁹ Izvještaji se pripremaju i objavljuju kvartalno, pri čemu svaki sadrži podatke za dotični kvartal,

48 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, od de facto provjere u postupcima zapošljavanja do diskrecione dodjele sredstava fizičkim i pravnim licima.

49 Član 31 Poslovníka Vlade, Službeni list br. 003/12, 031/15, 048/17.

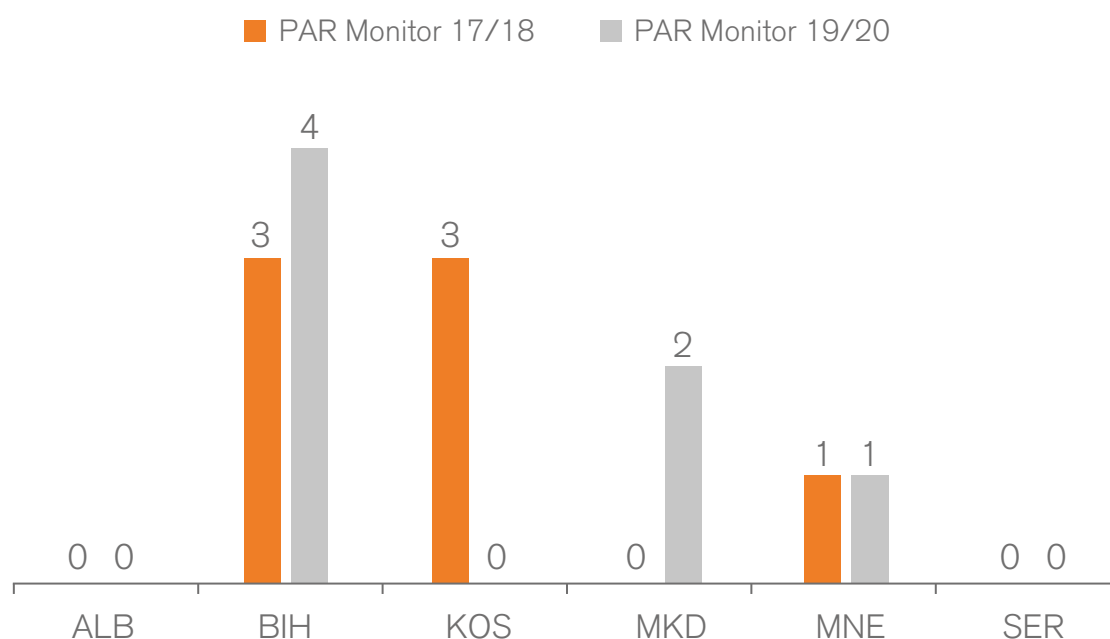
dok četvrti i posljednji kvartalni izvještaj takođe sadrži pregled cijele godine. Pored kvartalnih izvještaja o realizaciji Programa rada Vlade, postoje i godišnji izvještaji, koji se usvajaju blagovremeno (početkom prvog kvartala tekuće godine). Treba napomenuti da se izvještaj za 2018. ipak sastoji od samo dvije stranice i da nedostaje detaljni odjeljak sa tabelama koji je obično njegov sastavni dio.⁵⁰

Izvještaji su pisani u birokratskom i formalističkom stilu. Iako sadrže odjeljak koji na početku sažima statističke podatke, kao i grafički prikaz odnosa realizovanih obaveza, u cjelini, informacije se predstavljaju isključivo tehničkom i birokratskom terminologijom. Dodatno, izvještaji ne sadrže nikakve informacije o uticaju ili učinku Vlade – ostaju na nivou aktivnosti, odnosno samo navode da li je neka aktivnost sprovedena ili ne (da li je predlog zakona, informacija ili strategija usvojena ili ne), dok uopšte ne uključuju dimenziju ishoda ili uticaja.

Kada je riječ o praksi izvještavanja o realizaciji Vladinih strategija i planova, praksa je neujednačena. Uzorak od šest ključnih strateških dokumenata na nivou cijele Vlade⁵¹ obuhvatila su Program ekonomskih reformi (PER), Godišnji plan rada Vlade, Srednjoročni plan rada Vlade 2018-2020, Program pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji, Fiskalnu strategiju 2017-2020. Tokom perioda monitoringa, samo Fiskalna strategija i Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine nijesu bile predmet redovnog izvještavanja.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org.

50 Izvještaj o godišnjem planu rada Vlade za 2018. i 2019. godinu:
 Godišnji izvještaj za 2019. godinu, usvojen 6. februara 2020. godine dostupan na:
http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/156,3.tačka_dnevnog_reda
 Godišnji izvještaj za 2018. godinu, usvojen 17. januara 2019. godine, dostupan na:
http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/105,1.tačka_dnevnog_reda

51 Izvještaji o sektorskim dokumentima i planovima nijesu predmet analize u okviru ovog indikatora

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Vlada redovno objavljuje pisane informacije o svojim aktivnostima	0/2	0/2
Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima napisane su na razumljiv način	0/4	0/4
Informacije koje Vlada objavljuje dovoljno su detaljne, a uključuju i kvantitativne i kvalitativne podatke, informacije i ocjene	0/2	0/2
Informacije koje Vlada objavljuje uključuju ocjene o postizanju konkretnih rezultata	0/4	0/4
Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima i rezultatima dostupne su u formatu otvorenih podataka	0/2	0/2
Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima i rezultatima sadrže rodno razvrstane podatke	0/2	0/2
Udio izvještaja o Vladinim strategijama i planovima koji su dostupni onlajn	0/16	0/16
Ukupno	0	0
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)⁵²		

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 zasniva se na onlajn anketi podijeljenoj sa širokom lepezom organizacija civilnog društva, a nudi šest opcija za procjenu percepcije (u potpunosti se ne slažem, ne slažem se, niti se slažem niti se ne slažem, slažem se, u potpunosti se slažem).

Rezultat pokazuje da OCD u Crnoj Gori imaju veoma kritičan stav o tome kako se Vladin program rada realizuje u stvarnosti i kako se odvija proces izvještavanja o planu rada i o pojedinačnim sektorskim strategijama.

Samo 7,5% OCD u Crnoj Gori smatra da postoji direktna veza između Plana rada Vlade i stvarnih aktivnosti u konkretnim oblastima javne politike, što je najniži procenat u regionu. Istovremeno, polovina ispitanika (50%) smatra da veza između njih uopšte ne postoji.

Samo 15% OCD smatraju da strategije određuju djelovanje Vlade ili ministarstava u određenim oblastima, a blizu polovine (47,5%) tvrdi suprotno, da se „život odvija van okvira planova“, 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 objavljuju izvještaje o monitoringu njihovih sektorskih strategija, dok 60% tvrdi da to nije slučaj – što je rekord u regionu (regionalni prosjek je 43%).

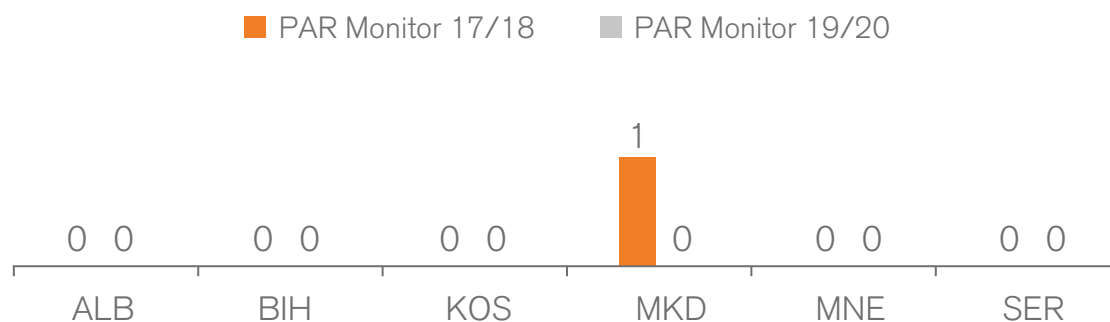
Samo jedna četvrtina OCD (25%) smatra da su prioriteti za pristupanje EU adekvatno integrisani u planske dokumente Vlade, dok ih još manje smatra da Vladini izvještaji sadrže adekvatne informacije o napretku u odnosu na prioritete za pristupanje EU.

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

52 Obračun poena: 0-5 poena = 0; 6-9 poena = 1; 10-13 poena = 2; 14-17 poena = 3; 18-21 poena = 4; 22-25 poena = 5.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

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



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org

NAČELO 6: ODLUKE VLADE PRIPREMAJU SE NA TRANSPARENTAN NAČIN, A ZASNOVANE SU NA PROFESIONALNIM PROCJENAMA UPRAVE; OSIGURANA JE USKLAĐENOST ODLUKA SA ZAKONIMA

WeBER indikator PDC_P6_I1: Transparentnost donošenja odluka od strane Vlade

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Scores 2017/2018
OCD smatraju da je donošenje odluka od strane Vlade generalno transparentno	0/2	0/2
OCD smatraju da su izuzeci od pravila za objavljivanje Vladinih odluka prikladni	0/2	0/2
Vlada stavlja na raspolaganje javnosti dokumente sa svojih sjednica	2/4	0/4
Vlada saopštava svoje odluke na način koji je prilagođen građanima	2/4	2/4
Vlada pravovremeno objavljuje usvojene dokumente	2/4	2/4
Ukupno	6/16	4/16
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)	1	1

Vlada je 2012. godine usvojila Odluku koja uređuje način na koji se objavljuju materijali sa njenih sjednica.⁵³ U skladu sa Odlukom, postoji poseban segment internet stranice koji je posvećen sjednicama Vlade, vidljiv u glavnoj pretrazi zvaničnog portala.⁵⁴ U ovom segmentu, svaka sjednica ima svoj vlastiti link i internet 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“, da se Vlada samo informiše i ne usvajaju se nikakvi zaključci). Zapisnici sa sjednica Vlade ne objavljuju se kao poseban dokument, budući da ih Odluka ne navodi kao dokumente koje je potrebno objaviti.

Materijali sa sjednica Vlade se pravovremeno objavljuju. Odluka o objavljivanju materijala sa sjednica Vlade propisuje rok od sedam dana od dana usvajanja zaključaka od strane Vlade (na dan sjednice) za objavljivanje materijala. Međutim, 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 usljed diskusije na sjednici Vlade, materijal se

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

54 Internet stranica za sjednice Vlade: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016

objavljuje uz kašnjenje, nakon izvršenih izmjena – za šta je ponekad potrebno nekoliko dana.⁵⁵ Vlada povremeno objavljuje nacrt dnevnog reda prije same sjednice, iako se ova praksa često zanemaruje.

Od početka krize izazvane pandemijom koronavirusa i strožih mjera karantina (15. mart 2020. godine), Vlada nije održavala redovne sjednice. Umjesto toga, donosila je odluke bez formalnog održavanja sjednica, odnosno bez odgovarajućeg stepena transparentnosti kada je u pitanju održavanje sjednica. Dokumenti usvojeni ili ovjereni na ovim sjednicama nijesu dostupni na isti način kao što je to bio slučaj sa prethodnim, redovno održanim sjednicama. Odluke u vezi sa situacijom krize koronavirusa predstavljene su na drugom mjestu (specijalizovani portal i namjenski dio portala gov.me), dok dokumenti koji se ne odnose na koronavirus nijesu bili dostupni na isti način kao ranije. Saopštenja za javnost su se objavljivala kako bi se javnost obavijestila da su odluke donijete, bez održavanja sjednica i bez linkova do samih dokumenata.⁵⁶

Nakon mjesec i po dana od usvajanja dokumenata bez održavanja sjednica i bez njihovog objavljivanja na uobičajen način, osim davanjem opštih informativnih saopštenja, sve usvojene informacije objavljene su tokom posljednje sedmice aprila.⁵⁷

Za pomenuti period od mjesec dana (vrijeme najtežih mjera karantina) dalo se zaključiti da dokumenti nijesu pravovremeno objavljeni. Objašnjenje Vlade da sjednice u ovom periodu zapravo nijesu ni održane ne stoji jer, bez obzira na format tih sjednica, dokumenta jesu bila predmet diskusije i usvajanja.

Važno upozorenje u analizi transparentnosti Vladinog procesa donošenja odluka vezano je za povjerljive materijale. U slučajevima kada se na sjednici raspravlja o materijalu koji je povjerljiv sa određenim stepenom tajnosti, ovaj materijal se ne objavljuje na stranici sjednica Vlade, čak ni u redigovanom obliku, niti se u dnevnom redu uopšte pominje da je o njemu bilo riječi. Stoga, ne samo da je dokument nedostupan, nego javnosti nije poznato da je uopšte bio predmet diskusije. Kako je zakonska odredba koja definiše tajnost podataka široka, ovi izuzeci od objavljivanja mogu biti različiti, a kreću se od individualnog ugovora, odluke o ekonomskom državljanstvu ili preraspodjele sredstava između budžetskih jedinica.

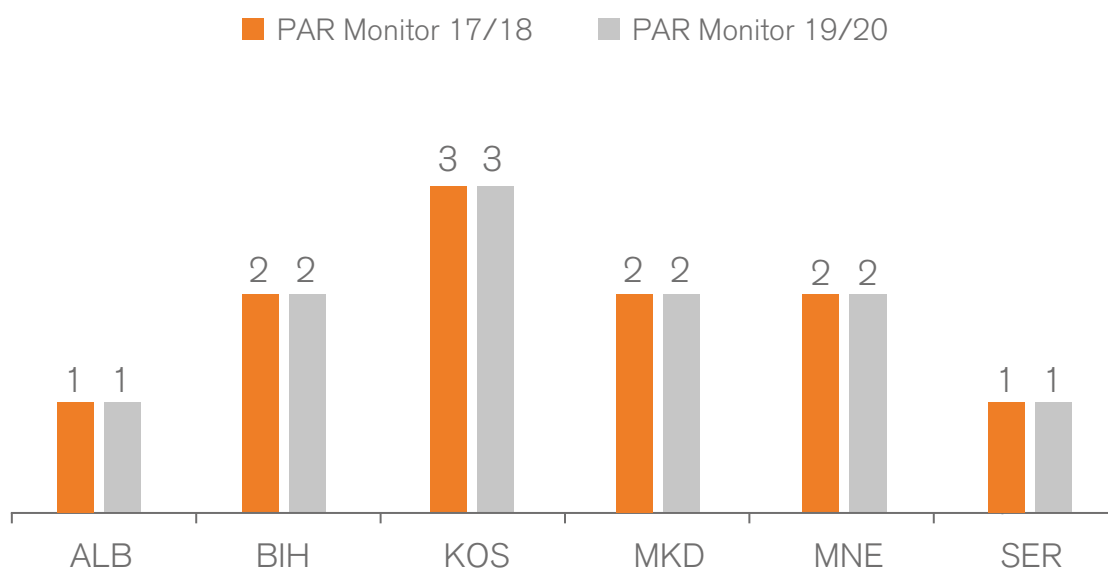
55 Na primjer, Kadrovski plan za 2018. godinu objavljen je nedelju dana nakon usvajanja (na 73. sjednici Vlade, održanoj 19. aprila 2018. godine), zbog brojnih zaključaka koje je Vlada iznijela, a čija je primjena zahtijevala odlaganje objavljivanja. Plan i zaključci dostupni na internet stranici 73, sjednice: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/73 (5. tačka dnevnog reda)

56 Vidi: <http://www.gov.me/vijesti/223765/Vlada-donijela-vise-odluka-bez-odrzavanja-sjednice-Sportski-objekti-u-Podgorici-Golubovci-ma-Beranama-i-Baru-odredeni-za-privreme.html>
<http://www.gov.me/vijesti/223534/Saopstenje-o-odlukama-Vlade-donijetim-bez-odrzavanja-sjednice.html>
<http://www.gov.me/vijesti/223682/Premijer-Dusko-Markovic-predstavio-novi-Vladin-paket-mjera-ekonomskog-oporavka-od-pandemije-korona-virusa-Put-oporavka-nece-bit.html>

57 Na primjer: Dokumenta usvojena bez održavanja sjednice, 26. marta: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/163

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PDC_P6_I1: Transparentnost donošenja odluka od strane Vlade



NAČELO 10: PROCES IZRADE JAVNIH POLITIKA I ZAKONA ZASNOVAN JE NA DOKAZIMA, A PROCJENA UTICAJA SE DOSLJEDNO SPROVODI 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 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Učestalost pozivanja na činjenično-zasnovane nalaze proizvedene od strane OCD u usvojenim dokumentima Vladine politike	2/4	0/4
Učestalost pozivanja na činjenično-zasnovane nalaze proizvedene od strane OCD u dokumentima javnih politika i ex ante procjenama uticaja	0/4	0/4
Udio nalaza zasnovanih na činjenicama proizvedenih od strane široke lepeze OCD, poput think tank organizacija, nezavisnih zavoda, lokalnih organizacija, koje se referenciraju u ex post analizama javnih politika i procjenama vladinih institucija	0/2	0/2
Relevantna ministarstva ili druge vladine institucije pozivaju ili angažuju široku lepezu OCD, poput think tank organizacija, nezavisnih zavoda, lokalnih organizacija, za pripremu studija javnih politika, dokumenata ili procjena uticaja za konkretne probleme ili predloge javnih politika	0/2	0/2
Predstavnici relevantnih ministarstava učestvuju u dijalozima o javnim politikama (diskusije, okrugli stolovi, zatvoreni sastanci itd.) koji se tiču konkretnih istraživačkih proizvoda javnih politika	1/2	1/2
Predstavnici široke lepeze OCD, poput think tank organizacija, nezavisnih zavoda, lokalnih organizacija pozivaju se da učestvuju u radnim grupama / operativnim timovima za izradu javnih politika ili propisa kada imaju konkretne predloge i preporuke zasnovane na činjeničnim nalazima	2/4	0/4
Relevantna ministarstva generalno daju povratne informacije o predlozima i preporukama zasnovanim na činjeničnim nalazima koje dostavlja široka lepeza OCD, poput think tank organizacija, nezavisnih zavoda, lokalnih organizacija, a koji su prihvaćeni ili odbijeni, uz objašnjenje za jedno ili drugo	0/2	0/2
Ministarstva prihvataju predloge javnih politika koje podnose OCD u radu radnih grupa za razvoj javnih politika i propisa	0/4	0/4
Ukupno	5/24	1/24
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)	0	0

Ovaj indikator se fokusira mjeru u kojoj Vladine institucije pozivaju organizacije civilnog društva da pripremaju dokumente javnih politika zasnovane na činjeničnim nalazima, kao i mjeru u kojoj se činjenično-zasnovani nalazi koji su u njima prikazani (prikupljeni podaci i istraživanja) konsultuju i koriste u procesu razvoja javnih politika. Mjerenje je kombinovano ekspertsku analizu zvaničnih dokumenata i istraživanje stavova OCD.

Učestalost referenciranja nalaza organizacija civilnog društva u javnim politikama i strateškim dokumentima je na niskom nivou⁵⁸, što ukazuje na činjenicu da ministarstva ne koriste nalaze koje dostavlja civilno društvo pri razvoju dokumenata javnih politika u specifičnim oblastima. Za uzorak su odabrane tri oblasti javne politike kao one u kojima je identifikovan najveći broj organizacija civilnog društva koje sprovode istraživanja, monitoring, i pripremaju izvještaje o javnim politikama (antikorupcija, anti-diskriminacija i zaštita životne sredine). Istraživači su analizirali ukupno 18 Vladinih dokumenata vezanih za javne politike u ovim oblastima. Među analiziranim dokumentima, nalazi organizacija civilnog društva bili su jasno referencirani u samo šest dokumenata, uglavnom u oblasti anti-diskriminacije.

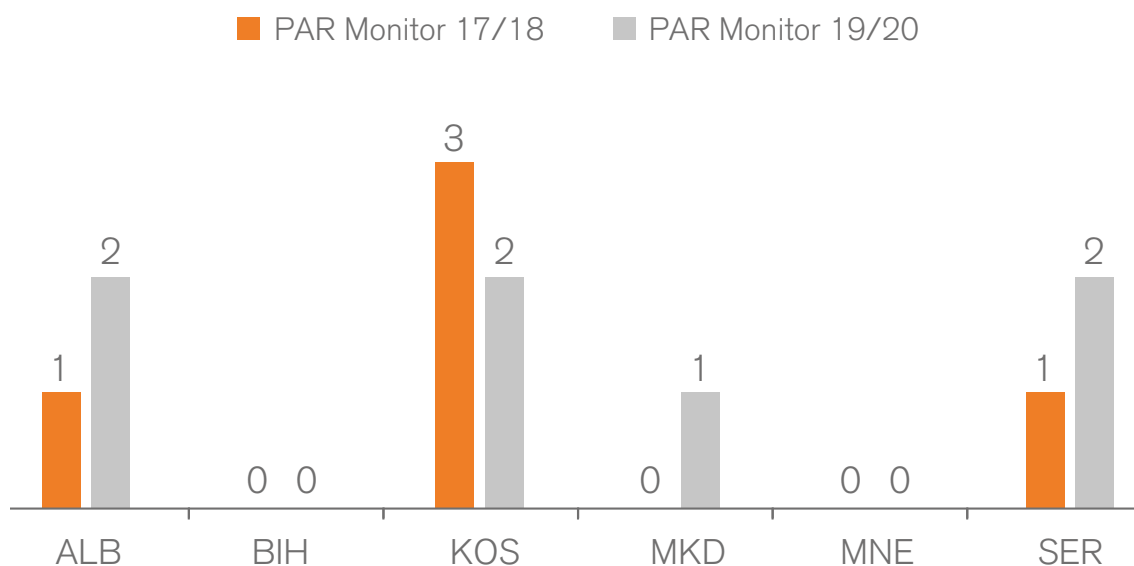
58 Usvojena dokumenta Vlade obuhvataju strategije, planove, programe ili druge vrste dokumenata koji su formalno usvojeni i koji se direktno mogu pozivati na informacije.

Situacija je gora kada su u pitanju dokumenti vezani za javne politike, ex ante procjene uticaja ili ex post analize javnih politika i procjene Vladinih institucija, gdje nijedan od tri pronađena dokumenta ne sadrži nikakvu referencu na rad OCD.

Percepcija crnogorskih OCD o korišćenju nalaza koji proizilaze iz rada think tank organizacija, nezavisnih zavoda i drugih OCD od strane institucija, ukazuje da civilno društvo još uvijek nije prepoznato kao vrijedan izvor podataka među institucijama na centralnom nivou, zaduženim za kreiranje javnih politika. Istraživanje stavova organizacija civilnog društva u regionu pokazuje da crnogorske OCD imaju najniža očekivanja da dobiju poziv od Vladinih institucija da pripremaju ili podnose predloge javnih politika, studija ili procjena uticaja. Samo jedna petina anketiranih OCD kaže da su pozivane, dok 54% nije saglasno sa takvom konstatacijom, što je daleko najveća brojka u regionu po tom pitanju (regionalni prosjek je 35%). Stoga, jedva jedna četvrtina (24,3%) ispitanih OCD navodi da ih ministarstva pozivaju da učestvuju u radnim grupama / operativnim timovima za izradu javnih politika ili predloga propisa, kada imaju konkretne predloge i preporuke zasnovane na činjeničnim nalazima. Samo jedna petina (21,6%) ispitanih OCD koje daju podatke za procese donošenja odluka na centralnom nivou navodi da relevantna ministarstva razmatraju njihove predloge javnih politika u radu radnih grupa za razvoj javnih politika i propisa.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PDC_P10_I1: Korišćenje činjenično utemeljenih nalaza koje su proizvele think tank organizacije, nezavisni instituti i druge OCD u izradi politika



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org

NAČELO 11: POLITIKE I ZAKONI KREIRAJU SE NA INKLUZIVAN NAČIN KOJI OMOGUĆAVA AKTIVNO UČEŠĆE DRUŠTVA I KOORDINACIJU RAZLIČITIH PERSPEKTIVA UNUTAR

WeBER indikator PDC_P11_I1: Inkluzivnost i otvorenost donošenja javnih politika*

Indicator elements	Scores 2019/2020	Scores 2017/2018
Scope of public consultations on policy documents in central administration	0/4	n/a
Scope of public consultations on legislation in central administration	2/4	n/a
Availability of reporting on public consultations on policy documents by central administration	0/4	n/a
Availability of reporting on public consultations on legislation by central administration	4/4	n/a
Basic functionality of a national public consultation portal	0/4	n/a
Advanced functionality of a national public consultation portal	0/2	n/a
Proactiveness of informing on public consultations	4/4	n/a
Embeddedness of early public consultations in practice	0/2	n/a
Quality of reporting on public consultations	1/2	n/a
Impact of public consultation results on policy making	1/2	n/a
CSOs consider formal consultation procedures create preconditions for effective inclusion of the public in the policy-making process	0/2	0/4
CSOs consider formal consultation procedures are applied consistently	0/2	0/4
CSOs consider that they are consulted at the early phases of the policy process	0/2	0/4
CSOs consider consultees are timely provided with information on the content of legislative or policy proposals	0/2	0/2
CSOs consider consultees are provided with adequate information on the content of legislative or policy proposals	0/2	0/2
CSOs consider sponsoring ministries take actions to ensure that diversity of interests is represented in the consultation processes	0/2	0/2
CSOs consider ministries (sponsors of policy and legislative proposals) provide written feedback on consultees' inputs/comments	0/2	0/2
CSOs consider ministries accept consultees' inputs/comments	0/2	0/4
CSOs consider ministries hold constructive discussions on how the consultees' views have shaped and influenced policy and final decision of government	0/2	0/4
Total score	12/50	0/30
Indicator value (scale 0 – 5)⁵⁹	1	0

*Napomena: vrijednosti za dva ciklusa monitoringa nijesu uporedive zbog promjene u metodologiji.

59 Obračun poena: 0-9 poena = 0; 10-17 poena = 1; 18-25 poena = 2; 26-33 poena = 3; 34-41 poena = 4; 42-50 poena = 5.

Kada je riječ o obimu javnih konsultacija o dokumentima javnih politika u centralnoj administraciji, od sedam strategija koje su usvojene u periodu monitoringa, tri su bile praćene konsultacijama.⁶⁰ U izvještajnom periodu (druga polovina 2019. godine), Vlada je usvojila ukupno 63 zakona. Od tog broja, devet nije uključeno u obračun iz razloga zasnovanih na zakonskim izuzecima.⁶¹ Od preostala 54 zakona, 41 je bio predmet javne rasprave. Ukupno 75,9% zakona bilo je praćeno javnim konsultacijama, koje su sprovedene u procesu njihove pripreme. Od ovih 41 zakona koji su imali organizovan proces javnih konsultacija, izvještaji su objavljeni za 37 zakona ili 90,24%. Taj broj je bio znatno manji kada su u pitanju strategije, imajući u vidu da je izvještaj objavljen za samo jednu Strategiju.⁶²

Centralni portal za javne konsultacije (postavljen na platformi eUprava.me) je redizajniran i nova verzija je objavljena 2019. godine, dok stari podaci više nijesu prisutni (ili ne postoje, ili nijesu vidljivi). Konsultacije se mogu filtrirati prema: statusu (zatvorene ili otvorene), instituciji (koja je pokrovitelj akta), naslovu, sadržaju (omogućena pretraga prema riječima iz sadržaja), datumu objavljivanja i datumu isteka (završetka procesa konsultacija). Od navedenih kategorija, mogućnost pretrage nije moguća korišćenjem oblasti politike i vrste dokumenta (strategija, zakon, podzakonski akt itd.) kao elementa pretrage.

Na portalu često nedostaje ključna dokumentacija o konsultacijama. Od 77 unosa (javne konsultacije) na portalu, samo 36 čine izvještaji o javnim konsultacijama. Od 67 unosa u odjeljku za rane javne konsultacije, samo 16 unosa takođe uključuje izvještaje o javnim konsultacijama. Na slučajno odabranom uzorku koji čini oko 20% svih unosa (30 pregledanih unosa – od 77 unosa za javne konsultacije i ukupno 67 unosa za rane konsultacije) zaključuje se da dokumentacija nije sveobuhvatna – sadrži samo tekst zakona / strategije kao i program konsultacija, ali ne sadrži RIA obrazac ili drugu dokumentaciju (ne računajući izvještaje o javnim konsultacijama).

Portal nudi mogućnost obavještanja ako su javne konsultacije otvorene od strane određene institucije ili u određenom sektoru. Po objavljivanju izvještaja o javnim konsultacijama, korisnici koji su prethodno dostavili komentare dobijaju obavještenje da je izvještaj postavljen. Ujedno, dobijaju obavještenje kad god se doda unos ili u slučaju izmjene statusa.

Komentari se mogu poslati ili slanjem dokumenta, koji nije povezan ni sa jednim od konkretnih dijelova (članaka), ili ručnim kucanjem komentara u formi postavljenoj na portalu, navodeći članak na koji se komentar odnosi, ali se komentari ne mogu unositi direktno u tekst.

Osim izvještaja o javnim konsultacijama, koji (obično) sadrži sve komentare dobijene tokom procesa javnih konsultacija, ne postoji mogućnost da se vide doprinosi drugih dok su konsultacije u toku.

Kada je riječ o praksi ranih javnih konsultacija, od 61 dokumenta o javnim politikama i zakonskih predloga, samo za šest postoji dokaz o ranim konsultacijama, iliti 9,8%.⁶³

60 Dokumenti uključuju: Predlog strategije reforme pravosuđa 2019-2022 sa Predlogom akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2019-2022 (za period 2019-2020), link za konsultacije: <http://eusluge.euprava.me/eParticipacija/Item/?Id=49>

Predlog strategije razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2020-2024) sa Predlogom akcionog plana za 2020-2021. godine, link: <http://eusluge.euprava.me/eParticipacija/Item/?Id=165>

Predlog strategije integrisanog upravljanja granicom 2020-2024 sa Predlogom okvirnog akcionog plana za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom za period 2020-2024. godine i Predlog akcionog plana za 2020. godinu, link: <http://eusluge.euprava.me/eParticipacija/Item/?Id=120>

61 Prema crnogorskom Zakonu o državnoj upravi (član 97), javna konsultacija nije neophodna kada se zakonom ili strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti, kao i godišnji budžet. Te zakonske osnove su se primijenile na: 5 zakona o ratifikaciji, 2 zakona o budžetu, 2 zakona iz oblasti bezbjednosti i odbrane (dokumenti označeni brojevima od 55 do 63).

62 Samo za javne konsultacije o Predlogu strategije integrisanog upravljanja granicom 2020 - 2024, objavljen je izvještaj o konsultacijama, dostupan na: <http://eusluge.euprava.me/eParticipacija/GetFile.aspx?Id=161>

63 Dokumenti uključuju:

Predlog zakona o javnim nabavkama -

<http://vvv.mif.gov.me/vijesti/202312/Javne-konsultacije-povodom-teksta-Predloga-zakona-o-javnim-nabavkama.html>

Predlog zakona o alternativnom rješavanju sporova - http://vvv.mpa.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/192663/Javni-poziv-organima-organizacijama-udruzenjima-i-pojedincima-da-se-ukljuce-u-postupak-pripreme.html

Predlog zakona o medijima -

<http://vvv.mku.gov.me/rubrike/SektorME/178930/Javni-poziv-za-ucese-u-konsultacijama-za-izradu-Nacrta-zakona-o-medijima.html>

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima -

http://vvv.mpa.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/180356/Javni-poziv-Predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-sudovima.html

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu -

http://vvv.mpa.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/189505/Javni-poziv-Predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-Drzavnom-tuzilastvu.html

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prevozu opasnih materija - <http://vvv.mup.gov.me/vijesti/196081/JAVNI-POZIV.html>

Kada je u pitanju kvalitet izvještavanja o javnim konsultacijama, izvještaj se smatra kvalitetnim ukoliko su ispunjeni sljedeći uslovi:

- ako sadrži sve komentare i predloge podnijete tokom procesa javnih konsultacija, navedene pojedinačno, bez grupisanja.
- ako sadrži jasan pregled povratnih informacija na svaki pojedinačni predlog – odnosno da li je predlog prihvaćen, odbijen ili djelimično prihvaćen.⁶⁴
- ako sadrži obrazloženje za odbijanje, ili djelimično odobrenje i odbijanje, svakog pojedinačnog predloga podnijetog u toku konsultacija.

Od ukupno 38 razmatranih izvještaja, šest nije dobilo komentare i zanemareni su iz obračuna. Od preostala 32 izvještaja, 16 je imalo ispunjena sva tri kriterijuma, šest je imalo zadovoljena dva kriterijuma, pet je imalo ispunjen jedan kriterijum i pet nije ispunilo nijedan kriterijum. Ukupno šest izvještaja je ocijenjeno kao nekvalitetno, zbog objedinjavanja velikog broja komentara i nejasnog predstavljanja povratnih informacija.

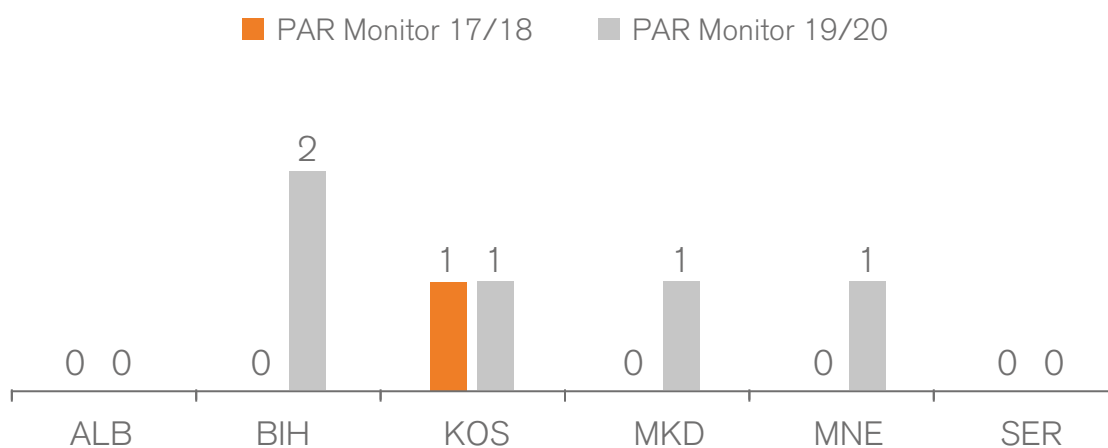
Za sve javne konsultacije o dokumentima javnih politika i predlozima zakona u periodu monitoringa, utvrđeno je da je više od polovine pristiglih komentara odbijeno. Od ukupnog broja komentara u pregledanim izvještajima (2003), odbijeno je ukupno 1193 komentara ili 59,6%. Visok stepen odbijanja predloga ukazuje na nizak stepen uticaja i nizak potencijal za prodor u kreiranje javnih politike.

Pojedini izvještaji o javnim konsultacijama izostavljeni su iz pregleda zato što su bili toliko lošeg kvaliteta da analiza nije bila moguća.

Percepcija OCD o procesu javnih konsultacija mjerena je putem onlajn ankete. Rezultati u ovoj oblasti naročito ističu vrijednosti za Crnu Goru, koje su najniže u regionu. Istraživanje je pokazalo da OCD u Crnoj Gori konstantno imaju najkritičniji pogled na način na koji su postavljene procedure javnih konsultacija i način na koji se sprovode.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PDC_P11_I1: Inkluzivnost i otvorenost procesa kreiranja javnih politika*



* Napomena: vrijednosti za dva ciklusa monitoringa nijesu direktno uporedive zbog promjene metodologije

64 Za djelimično prihvaćene komentare potrebno je dati jasne informacije o tome koji dio je prihvaćen, a koji nije. Dvosmisleni odgovori poput „razmotrićemo ovaj komentar“, ili „komentar se uzima u obzir“ ili slično, ne prihvataju se kao jasne informacije o povratnim komentarima.

III.6 PREPORUKE ZA OBLAST IZRADE I KOORDINACIJE JAVNIH POLITIKA

Preporuka	Status implementacije	Komentar
Rad Vladinih radnih tijela, četiri komisije, mora biti transparentan i dokumentacija o njihovom radu redovno objavljivana, umjesto da bude proglašena povjerljivom kako je to sada slučaj.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen napredak u transparentnosti ovih komisija, informacije o njihovom radu se ne objavljuju proaktivno i pristup putem mehanizma slobodnog pristupa informacijama je ograničen.
Planiranje i izvještavanje o radu Vlade treba da sadrži kvalitativne procjene, ciljeve učinka i podatke o ostvarenju indikatora, a ne suvi pregled normativne aktivnosti.	Započeto	Novi Plan rada Vlade ima neke elemente koji se odnose na indikatore ishoda, ali još uvijek nijesu pripremljeni izvještaji o radu.
Potrebno je povećati transparentnost odlučivanja Vlade kako bi javnost imala sveobuhvatan uvid u materijale o kojima se raspravljalo na sjednicama Vlade. Čak i u slučaju da su ti materijali proglašeni povjerljivim, njihovi naslovi moraju biti na dnevnom redu, kako bi sadržaj dokumenta ostao povjerljiv, a da javnost zna da se o njemu raspravljalo.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen nikakav napredak u ovom pogledu, ni u zakonodavstvu ni u praksi.
Portal eUprave za javne konsultacije treba da bude centralna tačka za sve javne konsultacije koje su u toku, lak za pretragu i da ima opciju informisanja korisnika o novim konsultacijama, sa naprednim opcijama za interakciju koje pružaju mogućnost korisnicima da daju komentare, a nadležnima da pruže povratne informacije onlajn.	Započeto	Portal je redizajniran u ovoj komponenti od poslednjeg kruga praćenja, ali na način da se rijetko koristi (za više od dvije godine funkcionisanja, ostavljen je samo jedan komentar preko platforme za e-konsultacije).
Uredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela državne uprave i sprovođenju javnih konsultacija u pripremi zakona i strategija (Uredba) treba izmijeniti tako da sadrži obavezu organa vlasti da pripreme nacrt dokumenta (sa okvirom ključnih stavki akta) u fazi ranih konsultacija (konsultovanje zainteresovane javnosti).	Nijesu preduzete aktivnosti	Uredba nije mijenjana od prethodnog ciklusa monitoringa i situacija ostaje nepromijenjena.
Državni organi bi Uredbom trebalo da budu obavezni da daju povratnu informaciju na svaki pojedinačni komentar koji je primljen, a ne opšte odgovore na grupisane komentare, ili selektivni pristup u kojem organi vlasti biraju komentare na koje će odgovoriti, što je trenutno omogućeno propisanom formom za povratne informacije iz Aneksa 5 Uredbe.	Nijesu preduzete aktivnosti	Istraživanje pokazuje da je praksa davanja povratnih informacija i dalje raznolika i da je odgovaranje na pojedinačne komentare i dalje sporadično.
Uredbu bi trebalo izmijeniti tako da propiše obavezu organa vlasti da pripremi izvještaje sa ranih konsultacija (konsultacija zainteresovane javnosti) koji ne predstavljaju samo sakupljanje komentara, već sadrže i povratnu informaciju na dobijene komentare.	Nijesu preduzete aktivnosti	Uredba nije mijenjana od prethodnog ciklusa monitoringa i situacija ostaje nepromijenjena.

Preporuka	Status implementacije	Komentar
Tokom faze javnih konsultacija i rada radne grupe, organi vlasti moraju biti potpuno transparentni u pogledu konsultacija, mišljenja i materijala dobijenih od međunarodnih aktera, prije svega EU, koji moraju biti dostupni svim učesnicima.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen nikakav napredak u ovom pogledu, ni u zakonodavstvu ni u praksi.
Rad radnih grupa zaduženih za izradu zakona i strategija treba učiniti transparentnijim kroz redovno objavljivanje materijala sa njihovih sjednica (zapisnici sa sjednica, nacrti verzija, zaključci).	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen nikakav napredak u ovom pogledu, ni u zakonodavstvu ni u praksi.
Postupak i odgovornost za pripremu prečišćenih tekstova zakona moraju biti precizno definisani zakonom, a pristup tekstovima mora biti besplatan i obezbijeđen kroz Službeni list Crne Gore.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen nikakav napredak u ovom pogledu, ni u zakonodavstvu ni u praksi.

Rad Vladinih radnih tijela, četiri komisije, mora biti transparentan i dokumentacija o njihovom radu redovno objavljivana, umjesto da bude proglašena povjerljivom kako je to sada slučaj.

Planiranje i izvještavanje o radu Vlade treba da sadrži kvalitativne procjene, ciljeve učinka i podatke o ostvarenju indikatora, a ne suvi pregled normativne aktivnosti.

Potrebno je povećati transparentnost odlučivanja Vlade kako bi javnost imala sveobuhvatan uvid u materijale o kojima se raspravljalo na sjednicama Vlade. Čak i u slučaju da su ti materijali proglašeni povjerljivim, njihovi naslovi moraju biti na dnevnom redu, kako bi sadržaj dokumenta ostao povjerljiv, a da javnost zna da se o njemu raspravljalo.

Portal eUprave za javne konsultacije treba da bude centralna tačka za sve javne konsultacije koje su u toku, lak za pretragu i da ima opciju informisanja korisnika o novim konsultacijama, sa naprednim opcijama za interakciju koje pružaju mogućnost korisnicima da daju komentare, a nadležnima da pruže povratne informacije onlajn.

Uredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela državne uprave i sprovođenju javnih konsultacija u pripremi zakona i strategija (Uredba) treba izmijeniti tako da sadrži obavezu organa vlasti da pripreme nacrt dokumenta (sa okvirom ključnih stavki akta) u fazi ranih konsultacija (konsultovanje zainteresovane javnosti).

Državni organi bi Uredbom trebalo da budu obavezni da daju povratnu informaciju na svaki pojedinačni komentar koji je primljen, a ne opšte odgovore na grupisane komentare, ili selektivni pristup u kojem organi vlasti biraju komentare na koje će odgovoriti, što je trenutno omogućeno propisanom formom za povratne informacije iz Aneksa 5 Uredbe.

Uredbu bi trebalo izmijeniti tako da propiše obavezu organa vlasti da pripremi izvještaje sa ranih konsultacija (konsultacija zainteresovane javnosti) koji ne predstavljaju samo sakupljanje komentara već sadrže i povratnu informaciju na dobijene komentare.

Tokom faze javnih konsultacija i rada radne grupe, organi vlasti moraju biti potpuno transparentni u pogledu konsultacija, mišljenja i materijala dobijenih od međunarodnih aktera, prije svega EU, koji moraju biti dostupni svim učesnicima.

Rad radnih grupa zaduženih za izradu zakona i strategija treba učiniti transparentnijim kroz redovno objavljivanje materijala sa njihovih sjednica (zapisnici sa sjednica, nacrti verzija, zaključci).

Postupak i odgovornost za pripremu prečišćenih tekstova zakona moraju biti precizno definisani zakonom, a pristup tekstovima mora biti besplatan i obezbijeđen kroz Službeni list Crne Gore.

N.

**SLUŽBENIČKI SISTEM
I UPRAVLJANJE
LJUDSKIM RESURSIMA**

IV.1 WEBER INDIKATORI KOJI SE KORISTE ZA SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU

PSHRM_P2_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka i izvještaja o službeničkom sistemu i zaposlenima u centralnoj državnoj upravi



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 upravi



PSHRM_P4_I1: Djelotvorna zaštita položaja rukovodećeg kadra od neželjenih političkih uticaja



PSHRM_P5_I1: Transparentnost, jasnost i dostupnost informacija o sistemu plata i nagrađivanja u državnoj upravi



PSHRM_P7_I1: Djelotvornost mjera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi



IV.2 KRATAK PREGLED REZULTATA ZA SLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Kod dva od šest indikatora stanje je nepromijenjeno u odnosu na prethodni ciklus monitoringa, dok je za preostala četiri uočen blagi napredak.

Osim izvjesnog napretka u oblasti informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima, dostupnost podataka o službeničkom sistemu u Crnoj Gori je i dalje veoma ograničena. Jedini dokument u kojem se mogu pronaći osnovni zvanični podaci za službenički sistem je Kadrovski plan, koji se ne objavljuje redovno, iako je to zakonska obaveza. Ovaj dokument ne sadrži podatke o broju i strukturi osoblja angažovanog po ugovorima izvan okvira Zakona o državnim službenicima i namještenicima (*ugovori o djelu*), osoblju (ekspertima) koji su angažovani na projektima tehničke pomoći, niti o rodnoj strukturi javne uprave. Nema posebnog godišnjeg izvještaja o državnoj upravi, a godišnji izvještaj Uprave za kadrove ne obuhvata pitanja kao što su karijerni razvoj (napredovanje), zarade, pitanja i mjere koje se odnose na korupciju / integritet, disciplinske postupke i odluke, niti kvalitativne ocjene stanja u državnoj upravi, profesionalizaciji, unapređenju kapaciteta ili depolitizaciji.

Broj privremeno angažovanih lica za obavljanje zadataka iz djelokruga državne uprave nije ograničen zakonom. Zakon o državnim službenicima i namještenicima predviđa da se isti postupak zapošljavanja primjenjuje i na zaposlene na određeno vrijeme, ali postoje izuzeci kod zapošljavanja bez otvorenog i transparentnog postupka. Što se tiče trajanja ugovora na određeno vrijeme, postoje zakonska ograničenja, ali su isuviše fleksibilna i rokove je moguće produžiti na osnovu drugih zakonskih rješenja.

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 nijesu predviđene Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Gotovo 70% imenovanja rukovodećeg kadra tokom perioda monitoringa izvršena su bez postupka javnog konkursa. Uočljiv je trend produžavanja mandata vršilaca dužnosti usvajanjem novih odluka o imenovanju nakon isteka roka, čime se zaobilazi zakonsko šestomjesečno ograničenje.

Sistem za plate i 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, kao što je slučaj sa izuzetnim kadrom, gdje ne postoje precizni kriterijumi. 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.

IV.3 STANJE U OBLASTI SLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

Depolitizacija i profesionalizacija crnogorske državne uprave ostaju ključni deklarativni ciljevi, bez ostvarenja u praksi. Nakon smjene Vlade, izazvane porazom Demokratske partije socijalista na parlamentarnim izborima 2020. godine, nakon dugogodišnje vladavine, do izražaja su došli specifični izazovi u vezi sa zapošljavanjem zasnovanom na zaslugama, kao i pitanja zaštićenosti uprave od neprimjerenog političkog uticaja. Ažurirani Zakon o državnoj upravi počeo je da se primjenjuje u julu 2018. godine, iako podzakonski akti nijesu usvojeni na vrijeme, uključujući i uredbu kojom se reguliše testiranje potencijalnih kandidata. Novi zakon je donio izvjesne promjene na bolje koje je pohvalila Evropska komisija,⁶⁵ iako su pojedini elementi poništeni izmjenama iz 2019. i 2021. godine.⁶⁶ Najvažnije izmjene odnose se na delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka o zapošljavanju sa novoa ministara na nivo rukovodećih državnih službenika u ministarstvu, popunjavanje samo onih radnih mjesta koja su predviđena planom rada, formalna profesionalizacija disciplinskih i žalbenih komisija, kao i bolje regulisanje pozicija v.d. - novim zakonom je prvobitno bilo predviđeno da, po pravilu, imenovanje vršioca dužnosti na rukovodećim pozicijama bude iz redova zaposlenih u organu uprave.

Međutim, veći dio obećanja iz novog zakona ostala je mrtvo slovo na papiru. Na primjer, uprkos dobrim početnim odredbama o vršiocima dužnosti u državnoj upravi, situacija na terenu ih je obesmisllila. Iako je Zakon ograničavao status vršioca dužnosti na šest mjeseci, ova odredba se često zloupotrebljavala. Nakon što bi istek šestomjesečnog roka bio konstatovan, rok bio produžen za dodatnih šest mjeseci, na istoj sjednici Vlade: za manje od godinu dana donijeto je 35 odluka o produženju privremenog roka - od početka 2019. godine do početka decembra iste godine.⁶⁷ Transparentnost procedura zapošljavanja nije poboljšana. Obezbijeđen je samo pristup izvještajima opšteg ocjenjivanja koji ne omogućavaju uvid u konkretne zadatke, pitanja i odgovore u toku postupka testiranja.⁶⁸ Ostale su i određene praznine, uključujući i naknadni razgovor sa kandidatima koji su ušli u uži izbor. Ovaj razgovor ne predstavlja formalni dio procjene, iako se može pokazati odlučujućim u procesu zapošljavanja. Nije jasno ko vodi razgovor i sa kojim razlogom, iako on prethodi konačnoj odluci o prijemu, koja se diskreciono donosi među tri kandidata iz užeg izbora. Takav nivo diskrecije nije opravdan s obzirom na relativno nisku konkurentnost procedura zapošljavanja.⁶⁹

65 Evropska komisija, Izvještaj o napretku za Crnu Goru, 2020. godina, 6.10.2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

66 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, br. 002/18 od 10.01.2018, 034/19 od 21.06.2019, 008/21 od 26.01.2021

67 Milena Muk, Stevo Muk, Marko Sošić, 2019 Izvještaj o praćenju sprovođenja javne uprave, Institut alternativa, Podgorica, januar 2020. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/izvjestaj-o-pracenju-sprovođenja-reforme-javne-uprave-u-2019-godini/>

68 Milena Muk, Integritet zapošljavanja u državnim organima: procjena sposobnosti ili podobnosti? Podgorica, januar 2020, dostupno na: http://media.institut-alternativa.org/2020/02/Integritet-zaposljavanja_cg.pdf

69 Prosječan broj kandidata za rukovodeće službeničke pozicije u 2019. godini iznosio je 1,38, za radna mjesta srednjeg nivoa popunjena internim oglasom. Za radna mesta početnog nivoa i pozicije srednjeg nivoa koja nijesu mogla da se popune internim oglasom, prosječan broj kandidata (4,39) bio je nešto veći, ali i dalje je bilo ostavljeno previše prostora za diskreciju u donošenju konačne odluke. Više detalja: Izvještaj o radu Uprave za kadrove za 2019. Godinu, januar 2020. godine, dostupno na: <https://uzk.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

Istovremeno sa početkom primjene novog zakona o državnoj upravi, počela je i primjena Plana optimizacije javne uprave 2018-2020. Metodološka osnova plana je bila veoma slaba: oslanjala se na polazne, ili referentne podatke koji su bili nekoliko mjeseci stariji od početka perioda optimizacije i nedostajali su mehanizmi koji bi obezbijedili validnost podataka. Usljed takve situacije, optimizacija je propala, što je konstatovano ne samo u nezavisnim izvještajima kredibilnih nevladinih organizacija, već i eksternom evaluacijom Strategije reforme javne uprave.⁷⁰ Osim što nije postigao svoj ključni cilj optimizacije, ovaj plan je imao negativne sporedne efekte na druge aspekte javne uprave i upravljanja ljudskim resursima: umanjio je važnost planiranja radne snage, pravnog mehanizma za optimizaciju ljudskih resursa i njihovo usklađivanje sa budžetskim ciklusom. Planiranje radne snage se u velikoj mjeri posmatra kao formalnost, nije praćeno odgovarajućim obrazloženjem i često zaostaje za zakonskim rokovima. Uz uvođenje opšteg „moratorijuma“ na zapošljavanje, plan optimizacije je uveo i dodatne mehanizme i izuzetke, koji nijesu imali zakonsku osnovu, kao što je odobravanje novih zapošljavanja od strane unutrašnjeg kabineta Vlade, čak i u javnim institucijama, kao što su pozorišta. Takođe, izmjene Zakona o državnoj upravi iz 2019. godine omogućile su Vladi da zapošljava nove ljude na radna mjesta koja ranije nijesu bila predviđena Kadrovskim planom, što je doprinijelo nepredvidivosti i nepotrebnoj politizaciji zapošljavanja i cjelokupne prakse upravljanja ljudskim resursima.

Sva ova pitanja ograničila su efekat pojedinih pozitivnih aspekata novog Zakona o državnoj upravi, koji je pretrpio dalje izmjene formiranjem nove Vlade početkom decembra 2020. godine. Nova skupštinska većina usvojila je izmjene kojima je smanjen nivo stručnih kvalifikacija potrebnih za određene kategorije državnih službenika, ne pružajući obrazložen motiv za takav korak, osim potrebe da se poveća konkurentnost i da se ljudima koji su bili diskriminirani tokom vlasti prethodnog režima pruži šansa za angažman u javnoj upravi. Zakonom je uveden i dodatni razlog za prestanak mandata starješinama organa uprave, kao posebne kategorije viših državnih službenika. Ukoliko godišnji izvještaj organa uprave ukaže na nepravilnosti u radu, to predstavlja dodatni osnov za razrješenje starješina organa uprave. Ovaj mehanizam je do sada iskorišćen samo jednom, iako je broj smjena visokih državnih službenika nakon parlamentarnih izbora 2020. godine bio visok, što zbog ostavki, što zbog velikih reorganizacija koje su uslijedile. Takav pristup je ujedno i odraz visokog stepena politizacije viših pozicija u državnoj upravi. Analiza Instituta alternativa pokazala je da je najmanje 35 članova samo jednog savjetodavnog tijela bivše vladajuće partije (DPS) zauzimalo mjesta generalnih direktora i sekretara u ministarstvima i rukovodilaca organa uprave i drugih institucija u periodu koji je prethodio izborima. To je uključivalo i poziciju načelnika Uprave za kadrove.⁷¹ Izmjenama i dopunama iz 2021. godine ukinuta je i prethodna odredba da se državni službenici po pravilu unapređuju na vršioce dužnosti visokih državnih službenika, dok javne izjave nove skupštinske većine nijesu išle u korist narativu i politikama usmjerenim na depolitizaciju i profesionalizaciju javne uprave.⁷²

70 Vidi Milena Muk, Stevo Muk, Marko Sošić, 2019 *Izvještaj o praćenju sprovođenja javne uprave*, Institut alternativa, Podgorica, januar 2020. godine, dostupno na: http://media.institut-alternativa.org/2020/04/par_monitoring-izvještaj_eng_ma.pdf

71 Milena Muk, *Ka upravi po zaslugama, a ne po mjeri partija*, Institut alternativa, decembar 2020. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2020/12/Ka-upravi-po-zaslugama-1.pdf>

72 Milena Muk, *Politička imenovanja rukovodnog kadra suprotna obećanjima o profesionalizaciji*, Institut alternativa, januar 2021. godina, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/en/political-appointments-of-top-managers-go-against-professionalisation-promises/>

IV.4 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?

WeBER monitoring u oblasti javne uprave i upravljanja ljudskim resursima obuhvata pet SIGMA načela i odnosi se isključivo na državnu upravu (institucije centralne uprave, ministarstva, organi u sastavu i posebne organizacije). Drugim riječima, monitoring obuhvata službenički sistem, u skladu sa definicijom iz relevantnih propisa (prije svega Zakona o državnim službenicima i namještenicima). Izabrana načela se fokusiraju na kvalitet i praktičnu implementaciju javnih politika i zakonskih okvira državne uprave na mjere vezane za zapošljavanje na osnovu zasluga, korišćenje privremenog zapošljavanja / angažmana, transparentnost sistema nagrađivanja, integritet i antikorupciju u državnoj upravi. WeBER pristup je zasnovan na elementima na koje se SIGMA prvenstveno ne fokusira 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 SIGMA načela, u skladu sa WeBER-ovim kriterijumima za izbor:

Načelo 2: Okvir javnih politika i zakonski okviri za profesionalan i koherentan službenički sistem su uspostavljeni i primjenjuju se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosljedne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima širom državne službe;

Načelo 3: Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom postupanju u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za nazadovanje i prestanak rada javnih službenika eksplicitno su definisani;

Načelo 4: Spriječen je direktan ili indirektan politički uticaj na pozicije višeg rukovodećeg kadra u državnoj upravi;

Načelo 5: Sistem plata javnih službenika zasniva se na sistematizaciji radnih mjesta; pravičan je i transparentan;

Načelo 7: Uspostavljene su mjere za promovisanje integriteta, sprečavanje korupcije i obezbjeđivanje discipline u državnoj upravi.

Monitoring primjene ovih načela kombinuje nalaze SIGMA procjene iz pojedinačnih podindikatora. **Međutim, imajući u vidu da za 2020. godinu još uvijek nije izrađena SIGMA procjena, istraživači na WeBER projektu proizveli su sopstveni proračun SIGMA podindikatora u ovom ciklusu monitoringa RJU, zasnovanom na SIGMA metodologiji. SIGMA/OECD nijesu odgovorni za rezultate pomenutog proračuna, već samo autori ovog izvještaja.**

Takođe, monitoring je zasnovan na WeBER analizi raznih 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 mjerenje percepcije državnih službenika, OCD i šire javnosti putem anketa. Na kraju, prikupljanje podataka je podrazumijevalo i vođenje polustrukturiranih intervjua i fokus grupa sa relevantnim akterima, kao što su rukovodioci, bivši državni službenici i nekadašnji kandidati za radna mjesta 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 onlajn ankete, koja se sprovodila od druge polovine juna do početka avgusta 2020. godine.⁷³ Anketa sa državnim službenicima je u većini uprava podijeljena preko jedne kontakt tačke u nacionalnim institucijama koje su odgovorne za ukupan službenički sistem.⁷⁴ Anketa sa OCD je podijeljena preko postojećih mreža i platformi organizacija civilnog

73 Ankete su sprovedene putem anonimnog, onlajn upitnika. Metod prikupljanja podataka uključio je CASI (kompjuterski potpomognuto intervjuisanje). U Crnoj Gori, anketa sa državnim službenicima sprovedena je od 25. juna do 23. jula 2020. godine, a sa OCD u periodu od 22. juna do 27. jula 2020. godine.

74 U Crnoj Gori, uzorak za anketu je N=287. Osnova za pitanja u načelu 2 je n=251 sagovornika, načelo 3 n=287 sagovornika, načelo 5 n=221 sagovornika i načelo 7 n=217 sagovornika.

društva sa širokim bazama podataka kontakata, ali i preko centralizovanih kontakt tačaka, kao što su Vladine kancelarije zadužene za saradnju sa civilnim društvom.⁷⁵ Kako bi se osiguralo da anketa sa OCD obuhvati što je više moguće organizacija u pogledu vrste, geografske raspodijeljenosti i polja djelovanja, i time doprinijela njenoj reprezentativnosti u što većem stepenu, tamo gdje je bilo potrebno rađeno je dodatno podsticanje. Na kraju, ispitivanje javnog mnjenja rađeno je kroz kompjuterski podržano anketiranje šire javnosti (lica starijih od 18 godina) u regionu Zapadnog Balkana u periodu od 5. maja do 30. maja 2020. godine.⁷⁶ U pomenutim anketama širom regiona, WeBER je primijenio iste upitnike i podijelio ih na lokalnim jezicima, obezbjeđujući ujednačen pristup sprovođenju ankete.

WeBER primjenjuje šest indikatora u cilju mjerenja pet navedenih načela. U okviru prvog indikatora, WeBER prati javnu dostupnost zvaničnih podataka i izvještaja o službeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave. U okviru drugog indikatora, monitoringom 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 okviru četvrtog indikatora, 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 državne uprave transparentni, jasni i dostupni javnosti. Na kraju, u okviru šestog indikatora, WeBER ocjenjuje promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi.

75 U Crnoj Gori, uzorak za anketu je N=54. Osnova za pitanja u oblasti upravljanja javnim resursima u javnoj upravi je n=46 sagovornika.

76 Percepcije se istražuju korišćenjem ankete namijenjene javnosti (lica starija od 18 godina) na Zapadnom Balkanu. Istraživanje percepcije javnosti koristilo je višestepeno uzorkovanje vjerovatnoće i sprovedeno je kombinovanjem kompjuterski podržanog internet i telefonskog intervjuisanja (CAVI i CATI), koristeći standardizovani upitnik kroz omnibus istraživanja na Zapadnom Balkanu tokom 5. maja - 30. maja 2020. godine. Za Crnu Goru, margina greške za ukupan uzorak od 1005 građana je $\pm 3,15\%$, na nivou pouzdanosti od 95%.

IV. 5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

NAČELO 2: OKVIR JAVNIH POLITIKA I ZAKONSKI OKVIRI ZA PROFESIONALAN I KOHERENTAN SLUŽBENIČKI SISTEM SU USPOSTAVLJENI I PRIMJENJUJU SE U PRAKSI; INSTITUCIONALNO USTROJSTVO OMOGUĆAVA DOSLJEDNE I DJELOTVORNE PRAKSE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA ŠIROM JAVNE SLUŽBE

WeBER indikator PSHRM_P2_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka i izvještaja o službeničkom sistemu i zaposlenima u centralnoj državnoj upravi

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Vlada vodi pouzdane podatke koji se tiču službeničkog sistema	2/4	0/4
Vlada redovno objavljuje osnovne zvanične podatke koji se tiču službeničkog sistema	2/4	2/4
Objavljeni zvanični podaci uključuju podatke i o zaposlenima koji nijesu stalno zaposleni državni službenici u centralnoj državnoj administraciji	2/4	2/4
Objavljeni zvanični podaci o službeničkom sistemu razvrstani su na osnovu roda i etničke strukture	0/2	0/2
Objavljeni zvanični podaci su dostupni u formatu(ima) otvorenih podataka	0/1	0/1
Vlada podnosi svobuhvatne izvještaje o službeničkom sistemu	2/4	2/4
Vlada redovno izvještava o službeničkom sistemu	2/2	2/2
Izvještaji o službeničkom sistemu uključuju detaljne informacije u vezi kvaliteta i / ili rezultata rada	0/2	0/2
Podaci i informacije o službeničkom sistemu se aktivno promovišu u javnosti	0/2	0/2
Ukupno	10/21	8/21
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)⁷⁷	2	1

Ovaj indikator mjeri obim i kvalitet informacija koje Vlada proizvodi i pruža javnosti o broju zaposlenih u državnoj upravi i strukturi uprave. Fokus je na državnoj upravi Vlade na centralnom nivou, kako je definisano relevantnim zakonodavstvom (Zakon o državnoj upravi), kao i na drugim kategorijama zaposlenih u centralnoj državnoj upravi. Blagi napredak u ovoj oblasti proizilazi iz kadrovskog informacionog sistema koji je ažuriran, i koji je u procesu povezivanja sa drugim važnim bazama podataka u odnosu na prethodni krug monitoringa.

Prvi element indikatora detaljno razmatra funkcionalnost kadrovske baze podataka sa podacima o državnoj upravi. Veza sa Ministarstvom finansija je izgrađena, ali sam sistem platnog spiska još uvijek nije funkcionalan kao baza podataka koja bi mogla biti sinhronizovana sa kadrovskom bazom podataka. Projekat koji finansira EU, a koji cilja na povezivanje navedenih baza je u toku, ali veza još uvijek nije operativna, iako postoji. Uprava za kadrove planira i vezu sa kadrovskom bazom Vlade, koja bi omogućila povezivanje sa registrom građana Ministarstva unutrašnjih poslova ili bazama podataka o visokom obrazovanju Ministarstva prosvjete.

Prema Zakonu o državnoj upravi, član 153, državni službenici koji ažuriraju kadrovsku bazu podataka u svakoj instituciji imaju rok od 15 dana da ažuriraju sistem novim informacijama. Međutim, prema Upravi za kadrove, u praksi se ovaj rok se često ne poštuje.

77 Obračun poena: 0-5 poena = 0; 6-9 poena = 1; 10-13 poena = 2; 14-17 poena = 3; 18-21 poena = 4; 22-25 poena = 5.

Sve državne institucije su smještene u kadrovskoj bazi podataka. Međutim, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, u bazi bi trebalo da budu i njihovi zaposleni, ali to još uvijek nije slučaj.

Postoje tri vrste izvještaja koji se mogu izvesti iz kadrovske baze podataka: 1) pojedinačni zaposleni može da izveze svoj izvještaj sa podacima iz baze, 2) svaka pojedinačna institucija može da izvozi podatke za svoje zaposlene, kako postojeće tako i izvještaj o upražnjenim radnim mjestima, i druge varijable podataka koji se unose u bazu, 3) Uprava za kadrove je jedina institucija koja može da pregleda podatke drugih institucija i izvede horizontalne izvještaje koji obuhvataju cijelu bazu podataka, po bilo kojem od kriterijuma.

Podaci o državnim službenicima sadržani i prikupljeni za kadrovsku bazu podataka su detaljni. Prema članu 4 Zakona o državnoj upravi i Pravilniku o bližem sadržaju i načinu vođenja centralne kadrovske evidencije i evidencije unutrašnjeg tržišta rada, kadrovska baza podataka sadrži podatke o državnim organima, državnim službenicima⁷⁸, konkursima i pripravnici, na osnovu čega se vrši obračun plata, prema Kadrovskom planu.

Jedini dokument u kojem se mogu naći osnovni zvanični podaci koji se tiču državne uprave je Kadrovski plan. Kao obaveza uvedena Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, Kadrovski plan mora 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 upravi), koliko radnih mjesta i pozicija je propisano pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i koliko ljudi i na kojim pozicijama bi trebalo zaposliti u toku godine. Međutim, tokom posmatranog perioda, ovaj dokument nije bio redovno objavljivani – Kadrovski plan je bio objavljen 2019.⁷⁹ i 2018. godine⁸⁰ ali ne i 2017. godine. Informacija koju je Vlada usvojila 2017. godine⁸¹ navodi da UZK nije bila u stanju da pripremi Plan, između ostalog i zato što određena ministarstva nijesu usvojila pravilnike o sistematizaciji ili ih nijesu uskladila sa novom Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Kadrovski plan jasno predstavlja podatke o strukturi državnih službenika i namještenika na osnovu ugovora na neodređeno i ugovora na određeno vrijeme. Međutim, ne sadrži nikakve podatke o broju i strukturi osoblja angažovanog po osnovu ugovora izvan opsega Zakona o državnim službenicima (ugovori o djelu). 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, vrsti institucije, ili etničke pripadnosti. Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje da centralna kadrovska evidencija uključuje podatke o nacionalnosti državnih službenika i namještenika.⁸² U skladu sa Pravilnikom o sadržaju centralne kadrovske evidencije,⁸³ 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.

Nijedan od podataka koji se tiču državne uprave nije stavljen na raspolaganje u bilo kom od takozvanih otvorenih formata,⁸⁴ od strane UZK ili Ministarstva javne uprave. Nacionalna kancelarija za statistiku (MONSTAT) objavljuje podatke o *javnoj upravi i socijalnom osiguranju*, u okviru opštih podataka o zapošljavanju. Ti podaci su

78 Sadrži: ime i prezime, JMBG, datum i mjesto rođenja, adresu, kontakt telefon i e-mail, državljanstvo, maternji jezik, nacionalnost i vjeroispovijest, detalje ukoliko se državni službenik ili namještenik izjasnio o nacionalnosti i vjeri, vrsta i stepen stručne spreme, položeni ispiti, prethodno radno iskustvo, posebna znanja i vještine, vrsta, broj i datum rješenja kojim se odlučuje o pravima i obavezama državnih službenika, odnosno namještenika, pokrenut disciplinski postupak i izrečena disciplinska kazna, stručno osposobljavanje i usavršavanje.

79 Dostupno na: <https://bit.ly/2ACtXmi>

80 Dostupno na: <https://bit.ly/3hCl7FG>

81 Informacija o sprovođenju kadrovske planiranja u državnoj upravi i Generalnom sekretarijatu, Sjednica broj 17 Vlade, održana 23. februara 2017. godine, dostupna: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=265692&rType=2>

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

83 Dostupno na: http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/KIS_Uputsva_Pravila/Pravilnik_KIS.pdf

84 Za potrebe ovog izvještaja, objavljivanje podataka u jednom od otvorenih formata podrazumijeva da: 1) korisnici mogu preuzeti podatke; 2) da su podaci besplatni; 3) da su podaci objavljeni u formatu koji omogućava da su mašinski čitljivi (CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT itd.).

dostupni u .xls formatu.⁸⁵ Kako se podaci prikupljaju na osnovu različite metodologije od one koju koristi UZK, zasnovanoj prije svega na registrima Poreske uprave, nije se računalo da su podaci u skladu sa zahtjevima koje je za ovaj element postavila metodologija.

Ne postoji poseban godišnji izvještaj o službeničkom sistemu u Crnoj Gori. Međutim, godišnji izvještaj o radu Uprave za kadrove⁸⁶ obuhvata segmente naznačene kao komponente idealnog izvještaja o državnoj upravi. Ovi izvještaji se objavljuju redovno, za svaku godinu posmatranog perioda. Izvještaji sadrže informacije o sljedećim ključnim pitanjima: planiranje i zapošljavanje, ocjenjivanje, obuka (programi stručnog usavršavanja). Ne obuhvataju 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.

Izvještaj Uprave za kadrove ne sadrži kvalitativne ocjene stanja stvari u državnoj upravi, ocjene kvaliteta sopstvenog rada, profesionalizacije, unapređenja kapaciteta ili depolitizacije. Nema pokušaja da se obuhvate rezultati implementacije Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Jedine procjene koje prevazilaze nabranje aktivnosti ili statistiku odnose se na tehnikalije centralne kadrovske evidencije ili opšte sprovođenje zakona.

Postoji segment posvećen evaluaciji obuka, ali se ne navodi nikakva statistika, i sadrži veoma malo informacija o rezultatima obuka. Izvještaj UZK za 2019. godinu sadrži segment pod nazivom - Ocjena stanja - koji predstavlja raščlanjeni sažetak dostignuća u toj godini i samog izvještaja (str. 50 izvještaja). To je pretežno procjena sopstvenih institucionalnih funkcija UZK i sprovođenja nadležnosti, a ne stanja državne uprave uopšte. Ne pruža informacije o ukupnom stanju i kvalitetu rada javne uprave, niti procjenjuje da li je javna uprava postala više ili manje profesionalizovana, depolitizovana, da li su kapaciteti poboljšani ili ne. Međutim, uočavaju se pokušaji da se odstupi od forme operativnog izvještaja institucije i da se daju ocjene o određenim aspektima upravljanja ljudskim resursima gdje UZK nije jedini učesnik. Međutim, i ti pokušaji su i dalje veoma tehnički i fokusirani na aktivnosti, bez procjene ishoda ili učinka institucija ili novih instrumenata u sistemu državne uprave.

Što se tiče dijelova koji se odnose na disciplinske postupke, kako su sadržani u posebnim izvještajima, izvještaji Komisije za žalbe su takođe redovni i objavljuju se za svaku posmatranu godinu,⁸⁷ ali se za Disciplinsku komisiju ne može utvrditi urednost objavljivanja.⁸⁸

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

86 Godišnji izvještaji UZK: <http://www.uzk.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

87 Izvještaji Komisije za žalbe redovno su objavljivani u posmatranom periodu:
2017. godina

<http://www.kzz.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=359466&rType=2&file=Izvjestaj%20Komisije%20za%20zalbe%202017%20final.docx>

2018. godina - <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=356062&rType=2>

2019. godina - <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=403277&rType=2>

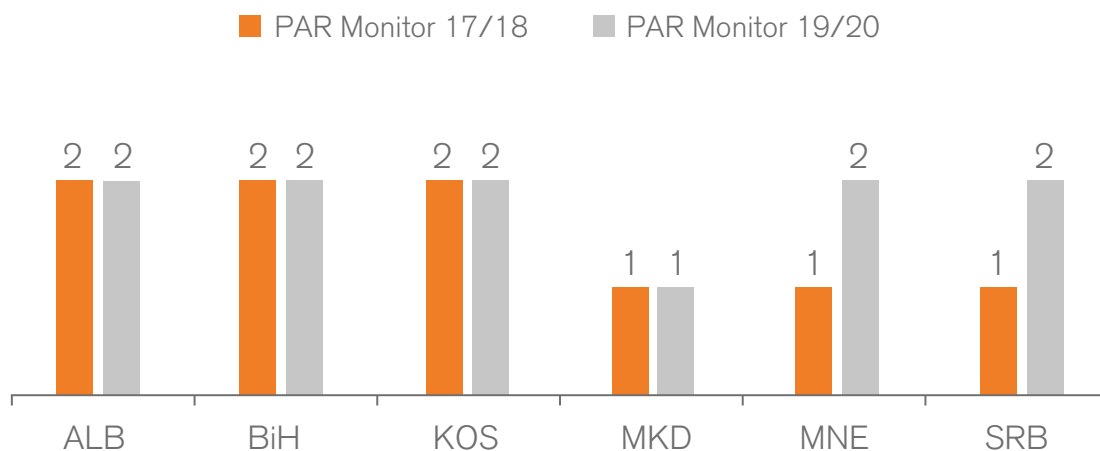
88 Disciplinska komisija:

2019. godina - <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=403306&rType=2>

Iako su usvojeni, izvještaji za 2018. i 2017. godinu nijesu bili javno dostupni u posmatranom periodu, usljed nedostupnosti internet stranice Komisije (<http://www.dk.gov.me/komisija>)

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P2_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka i izvještaja o službeničkom sistemu i zaposlenima u centralnoj državnoj upravi



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org

WeBER indikator PSHRM_P2_I2: Vršenje poslova karakterističnih za državne službenike izvan službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Broj privremenih angažovanja za izvršavanje zadataka karakterističnih za državnu službu u centralnoj državnoj administraciji zakonom je ograničen	0/4	0/4
Postoje jasno definisani kriterijumi za izbor lica za privremeno angažovanje u državnoj upravi	0/4	0/4
Postupak zapošljavanja lica angažovanih po privremenim ugovorima je otvoren i transparentan	0/4	0/4
Trajanje ugovora o privremenom angažmanu je ograničeno	0/4	0/4
Državni službenici smatraju da su privremena angažovanja u upravi izuzetak	1/2	1/2
Državni službenici smatraju da je izvršavanje zadataka karakterističnih za državnu službu od strane privremeno angažovanih lica izuzetak	1/2	1/2
Državni službenici smatraju da su privremena postavljenja u upravi zasnovana na zaslugama	1/2	1/2
Državni službenici smatraju da se u praksi primjenjuju formalna pravila za privremena postavljenja	1/2	1/2
Državni službenici smatraju da privremeno angažovana lica postaju državni službenici po isteku njihovih ugovora	0/2	0/2
Državni službenici smatraju da se ugovori o privremenom angažmanu produžavaju na više od godinu dana	1/2	1/2
Ukupno	5/28	5/28
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)⁸⁹	1	1

89 Obračun 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.

Ovaj indikator ocjenjuje obim i korišćenje privremenih oblika zapošljavanja u državnoj upravi kao odstupanje od standardnih procedura državne uprave, koje su zakonski uređene i koje podliježu konkretnim kriterijumima za zapošljavanje zasnovanim na zaslugama.⁹⁰ Njegovo mjerenje 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 anketu⁹¹ 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 distribuirati upitnik državnim službenicima, uprkos postojanju tehničkih preduslova, tvrdeći da to nije u njihovoj nadležnosti. Stoga su istraživači bili primorani da upitnik šalju na decentralizovan način (tj. kontaktirajući i tražeći da se podijeli službenicima od strane svakog pojedinačnog ministarstva i drugog organa uprave).

Broj privremenih angažmana za izvršavanje zadataka karakterističnih za državnu službu u državnoj upravi nije zakonski ograničen u Crnoj Gori.

Državni službenici i namještenici u Crnoj Gori se, po pravilu, zapošljavaju na neodređeno vrijeme. Izuzeci od ovog pravila uključuju nekoliko situacija u kojima državni službenik ili namještenik može biti zaposlen na određeno vrijeme do, najviše, dvije godine: kao zamjena za odsutnog službenika, obavljajući zadatke ograničenog roka trajanja, ispomoć kod povećanog obima posla, pripravnički staž.⁹² Zakon o državnim službenicima i namještenicima ne sadrži ograničenja bilo za broj ili procenat zaposlenih na određeno vrijeme u javnom sektoru.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima određuje da se isti postupak zapošljavanja primjenjuje na ugovore na određeno vrijeme kao i na opšte zapošljavanje (ugovore na neodređeno). To znači da se kriterijumi koji se primjenjuju na zapošljavanje uopšte, kao što su opšti uslovi utvrđeni Zakonom koje lice mora ispuniti da bi bilo kvalifikovano za zaposlenje, takođe primjenjuju na lica koja se angažuju po ugovorima na određeno vrijeme.⁹³

Postoji jedan izuzetak, definisan novim zakonom, koji može upotrijebiti rukovodilac neke institucije, dopuštajući zapošljavanje na određeno vrijeme bez javnog poziva, sa direktno odabranim licem sa 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 ponovo zaključiti sa istim licem.

Međutim, budući da se kratkoročno angažovanje eksperata izvan sistematizacije (ugovori o djelu) ne vrši na osnovu 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.

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 vremenske raspone za trajanje tih ugovora, ali nijedan ne može biti duži od 24 mjeseca. Za izuzetak koji se tiče *privremenih angažmana radi rješavanja problema povećanog obima posla koji se ne može obavljati sa postojećim brojem državnih službenika i namještenika*, Zakon propisuje da može trajati najduže šest mjeseci, ukoliko se posebnim zakonom ne predvidi drugačije. Ovo ograničenje nije jasno, i može se tumačiti tako da ostavi prostora za fleksibilna angažovanja ili opravdanja za produžavanje privremenih ugovora.

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

91 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, 016/16.

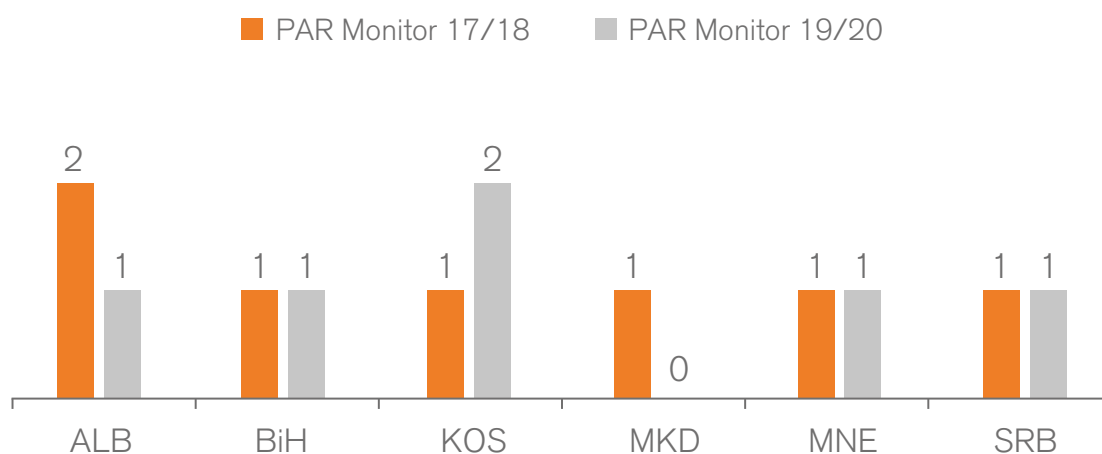
92 Član 52, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list br. 002/18.

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

Kada je riječ o privremenim angažovanjima bez javnog poziva, takva zapošljavanja su ograničena na šest 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 („osim ukoliko drugi zakon ne reguliše ovo pitanje drugačije“).⁹⁴ Sa druge strane, Zakon izričito ograničava ovaj postupak, navodeći da se odluka o zapošljavanju nekog lica na ovaj način može usvojiti 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.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P2_I2: *Vršenje poslova karakterističnih za državne službenike izvan službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama*



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org

⁹⁴ Između ostalog, razlozi su zamjena za privremeno odsutnog državnog službenika ili namještenika – najviše dvije godine; - izvođen-- je 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.

NAČELO 3: ZAPOŠLJAVANJE JAVNIH SLUŽBENIKA ZASNOVANO JE NA ZASLUGAMA I JEDNAKOM TRETMANU U SVIM FAZAMA ZAPOŠLJAVANJA; KRITERIJUMI ZA NAZADOVANJE I PRESTANAK RADA JAVNIH SLUŽBENIKA EKSPPLICITNO SU DEFINISANI

WeBER Indicator PSHRM_P3_I1: Otvorenost, transparentnost i pravičnost zapošljavanja u državnoj upravi

Informacije o javnim konkursima dostupne su široj javnosti	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Oglasi za javne konkurse napisani su jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom	2/4	2/4
Tokom postupka javnog konkursa, zainteresovani kandidati mogu zatražiti i dobiti pojašnjenja, koja se stavljaju na raspolaganje javnosti	2/4	0/4
Eksterni kandidati nijesu izloženi nerazumnim preprekama koje bi javne konkurse učinile pristupačnijim za interne kandidate	2/4	2/4
Postupak prijavljivanja podrazumijeva minimalna administrativna i birokratska opterećenja za kandidate	2/2	0/2
Kandidatima je dozvoljena dopuna dokumentacije i pozivaju se da to učine u razumnom vremenskom roku	0/4	0/4
Odluke i obrazloženja komisije za izbor javno su dostupni, uz uvažavanje zaštite ličnih podataka	0/4	0/4
Informacije o javnim konkursima dostupne su široj javnosti	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Informacije o poništenim oglasima dostupne su javnosti, zajedno sa obrazloženjima	0/4	0/4
Državni službenici smatraju da se zapošljavanje u državnoj upravi vrši na osnovu zasluga	2/4	0/4
Državni službenici smatraju da postupak zapošljavanja obezbjeđuje jednake mogućnosti	1/2	1/2
Percepcija javnosti je da se zapošljavanja preko postupka javnog konkursa zasniva na zaslugama	2/2	2/2
Ukupno	1/2	1/2
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)	14/36	8/36
Indicator value (scale 0 – 5)⁹⁵	2	1

Fokus ovog indikatora je na zapošljavanju u državnoj upravi, putem analize karakteristika javnih konkursa, kao otvorene i transparentne metode zapošljavanja koja bi trebalo da osigura da najbolji kandidati dobiju posao. Metodologija je zasnovana na kombinaciji analize zvaničnih podataka koji se tiču javnih konkursa, stavova javnosti i samih državnih službenika, kao i intervjua sa samim državnim službenicima. Glavni uzorak za analizu su pet najnovijih, već zaključenih javnih konkursa za radna mjesta u državnim upravama u zemljama regiona, u godini koja je prethodila monitoringu, obuhvatajući pet različitih organa državne uprave. Takođe, intervjuisano je pet bivših kandidata za radna mjesta u državnoj upravi koji su konkurisali za radna mjesta na raznim nivoima kao eksterni kandidati (tj. kandidati koji nijesu već bili državni službenici ili angažovani po ugovoru u javnoj upravi). **U okviru ovog indikatora, uočen je napredak u odnosu na prethodni ciklus monitoringa, u smislu načina na koji su javni konkursi pisani - jasnosti i pristupačnosti građanima, uklanjanja formalnih i nerazumnih prepreka za spoljne kandidate kroz novi Zakon o državnoj upravi, kao i uvođenje prakse objavljivanja informacija o poništenim oglasima.**

95 Obračun 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.

Široka javna dostupnost javnih konkursa ustanovljena je preko centralnog portala Uprave za kadrove. Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, UZK na svom portalu objavljuje sve podatke o javnim konkursima u državnoj upravi, kao i u štampanim medijima sa nacionalnim tiražom.

Objavljivanje u štampanim medijima vrši se preko dnevnog lista „Pobjeda» - list ne objavljuje oglase na svojoj internet stranici (onlajn izdanje) dok štampana izdanja iz 2019. godine nijesu bila dostupna istraživačima. Institucije koje zapošljavaju nemaju zakonsku obavezu da oglašavaju javne konkurse i oglase na svojim internet stranicama ili nalozima na društvenim mrežama (ova obaveza se odnosi na interne konkurse). Nalog na društvenim mrežama UZK sadrži objave o novim javnim konkursima, ali analiza pokazuje da je ova praksa započeta sredinom 2020. godine, pa ne spada u period monitoringa javnih konkursa iz uzorka.

Na portalu Uprave za kadrove, tekst javnih konkursa dostupan je za preuzimanje u .doc i .pdf formatu. Portal ima i poseban odjeljak pod nazivom „pregled“, koji sadrži iste podatke o uslovima i osnovne podatke o poziciji koja se oglašava, kao i pregled dokumentacije (zakonske regulative) koja će se koristiti u procesu testiranja za ovu poziciju, a razlikuje se za svaku poziciju u uzorku.

Pravilnik o sadržaju [...] oglasa (usvojen 2018. godine) nameće veoma birokratsku i ogoljenu strukturu (sadržaj) javnih konkursa. Svi ovi elementi sadržani su u svakom od pregledanih primjera javnih konkursa. Struktura svih javnih oglasa je ujednačena, nema varijacija u sadržaju ili stilu između institucija.

Zahtjevi za radna mjesta se uglavnom jasno navode, kao i rokovi za podnošenje dokumentacije i provjeru sposobnosti. Potrebna dokumentacija navodi se taksativno, dok se pojedine stavke detaljnije objašnjavaju, a formulari / obrasci za potrebnu dokumentaciju sadrže vezu do dokumentacije direktno u samom oglasu. Pravilnik ne predviđa potrebu da oglasi sadrže i opis poslova. Dakle, javni oglasi ne sadrže opis poslova, osim naziva radnih mjesta i odjeljenja u ustanovi. Iako bi to trebalo da se podrazumijeva, ne ulaže se čak ni napor da se prepiše opis poslova koji već postoji u pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji. Takođe, iako je jezik dovoljno jasan, ne uočavaju se napori da se pravni i birokratski jezik transformiše u jednostavniji ton prilagođen građanima. Objašnjavaju se zakonski uslovi i procedure prijave za posao, ali ne ulaže se napor da kandidati razumiju o čemu se radi, šta je opis posla, očekivanja ili ključna zaduženja.

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 krivična djela koje bi kandidata učinila nedostojnim tog radnog mjesta. Dopušta se drugim zakonima i podzakonskim aktima da uvedu dodatne zahtjeve za radna mjesta, uz posebne klauzule o anti-diskriminaciji.

Nejasno je koje tačno krivično djelo čini nekog kandidata nedostojnim određenog radnog mjesta. Ovo pitanje nije detaljno razjašnjeno u Zakonu i predstavlja prostor za eventualne diskrecione odluke ili diskriminaciju. Pored toga, iako Zakon navodi da će se dokumentacija koja dokazuje činjenice ove vrste prikupljati ex officio, u pojedinačnim javnim oglasima kao jedan od neophodnih dokumenata koje kandidat treba da pribavi navodi se „potvrda suda da se protiv lica ne vodi krivični postupak“.

Državni ispit je sada obavezan (to nije bio slučaj u prethodnoj verziji Zakona) i predstavlja uslov za početni nivo (čl. 34 i 36) za sva radna mjesta u državnoj upravi osim u slučajevima kada je lice već položilo pravosudni ispit ili ako je radno mjesto na 3. stepenu, odnosno radno mjesto namještenika. Sam ispit može se polagati ako je lice steklo 3. stepen stručne spreme i najmanje godinu dana radnog iskustva na tom nivou.

Zakon predviđa mogućnost postavljanja i drugih stručnih ispita ili uvjerenja kao uslova za obavljanje službeničkih poslova, ukoliko su potrebni za određena radna mjesta (član 37). Oglas za Upravu carina kao uslov nameće i stručni carinski ispit, uz opšti državni ispit. Pojedinačni oglasi takođe sadrže uslove za poznavanje jezika (engleski jezik, A1-B1). Lice koje nije crnogorski državljanin može se zaposliti kao namještenik pod uslovima utvrđenim posebnim zakonima i međunarodnim ugovorima. Osposobljenost za obavljanje oglašenog posla u pogledu zdravstvenih uslova potrebno je dokazati uvjerenjem izdatim od strane zvanične zdravstvene ustanove (član 35). Zakon zabranjuje diskriminaciju po osnovu zdravstvenog stanja, i zdravstveno uvjerenje ne

može da sadrži podatke o zdravstvenom stanju, već samo procjenu sposobnosti lica da obavlja tražene poslove (iako nije jasno u kom smislu i koja je razlika između ovih kategorija).

Što se tiče administrativnog i birokratskog opterećenja za kandidate, ne postoji dvofazni proces podnošenja dokumentacije. UZK priprema prvu listu kandidata koji se ocjenjuju kao kvalifikovani i onih koji ispunjavaju uslove iz oglasa. Naredni korak je proces zvanične provjere sposobnosti, koji ne podrazumijeva podnošenje bilo kakve dodatne dokumentacije.⁹⁶ Stoga, kandidati moraju najedno predati svu dokumentaciju i ne postoje faze procesa (koje bi podrazumijevale da dodatnu dokumentaciju dostave kandidati koji su prošli prvi nivo provjere). Bez obzira na oglašeno radno mjesto i poziciju, kandidat mora podnijeti istu dokumentaciju. Neki dokumenti nalaze se u javnim registrima (uvjerenje o državljanstvu, uvjerenje o položenom državnom ispitu), i prema novom Zakonu o upravnom postupku, UZK treba da ih pribavlja putem razmjene podataka ex officio. Ne postoji izričita odredba u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima koja bi omogućila podnošenje dodatne dokumentacije nakon isteka roka. Kandidati koji ne podnesu kompletnu dokumentaciju automatski se eliminišu iz procesa.

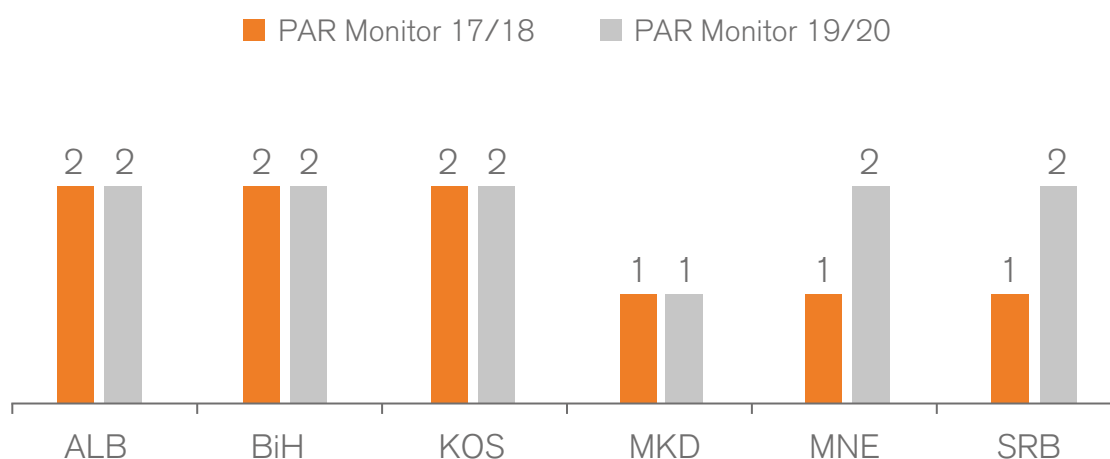
Ne postoji obaveza da organi objavljuju rješenje o izboru kandidata. Postoji praksa objavljivanja rezultata procesa provjere sposobnosti i rang liste kandidata.⁹⁷ Međutim, zbog diskrecionog prava rukovodioca organa da odabere uspješnog kandidata sa liste⁹⁸, ta objava ne uključuje informaciju o tome koji kandidat je dobio posao.

Ne postoji zakonska obaveza za organe koji oglašavaju javni konkurs, ili za UZK da objavljuju odluku o poništenju konkursa. Odluka o povlačenju oglasa i obustavljanju postupka za zaključak konkursa mora biti priložena sa obrazloženjem (Pravilnik, član 4) i dostavljena svim kandidatima koji su se prijavili na oglas koji je bio predmet odluke. Međutim, u praksi, poništeni oglasi sadrže poseban baner sa obrazloženjem, ali u većini slučajeva obrazloženje samo ukazuje na odluku o poništenju koju je donijela institucija koja oglašava predmetnu poziciju – a da sama odluka ili izvod koji objašnjava razloge a koji se čuva u javnim registrima Uprave za kadrove, nijesu dostupni.⁹⁹

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

NAČELO 4: SPRIJEČEN JE DIREKTAN ILI INDIREKTAN POLITIČKI UTICAJ NA POZICIJE VIŠEG RUKOVODEĆEG KADRA U DRŽAVNOJ UPRAVI

Indikator PSHRM_P3_I1: *Otvorenost, transparentnost i pravičnost zapošljavanja u državnoj upravi*



96 Ova lista uključuje: 1. formular za konkurisanje, 2. radna biografija (CV), 3. uvjerenje o državljanstvu, 4. fotkopija lične karte (ako je biometrijska i ovjerena 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.

97 Na primjer: http://www.uzk.gov.me/Oglasavanje/Rezultati_provjere_sposobnosti/190520/Rezultati-sa-postupka-provjere-sposobnosti-Ministarstva-finansija-postavljeno-13-09-2018.html

98 Član 45 starog Zakona i član 47 novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima

99 Informacije o povlačenju oglasa dostupne na: https://uzk.gov.me/Oglasavanje/Povlacenje_Oglasa

Indikator PSHRM_P3_I1: Djelotvorna zaštita položaja rukovodećeg kadra od neželjenih političkih uticaja

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Zakon propisuje kompetitivne postupke, zasnovane na zaslugama, za izbor viših rukovodilaca u državnoj upravi	2/2	1/2
Zakon propisuje objektivne kriterijume za razrješenje rukovodilaca	0/2	2/2
Zapošljavanje rukovodilaca na osnovu zasluga se u praksi efikasno primjenjuje	0/4	0/4
Vršioци dužnosti rukovodilaca se po zakonu mogu postaviti, a i postavljaju se samo iz redova državnih službenika, na najduži vremenski period dozvoljen zakonom	0/4	0/4
Odnos između kvalifikovanih kandidata i upražnjenih radnih mjesta za rukovodioce	0/4	0/4
Državni službenici smatraju da postupci za imenovanje rukovodilaca obezbjeđuju izbor najboljih kandidata	1/2	1/2
Stav organizacija civilnog društva je da postupci za imenovanje rukovodilaca obezbjeđuju izbor najboljih kandidata	0/2	0/2
Stav državnih službenika je da se rukovodioci postavljaju na osnovu političke podrške	0/2	0/2
Postojanje postupaka provjere ili razmatranja o imenovanjima rukovodilaca izvan opsega zakonodavstva o državnim službenicima	0/2	0/2
Državni službenici smatraju da rukovodioci ne bi sproveli nezakonite naredbe politički nadređenih lica, i da bi mogli da ih odbiju	1/2	1/2
Državni službenici smatraju da pozicije rukovodilaca ne podliježu političkim sporazumima i „podjelama kolača“ među vladajućim političkim partijama	1/2	1/2
Državni službenici smatraju da se rukovodioci ne razrješavaju iz političkih motiva	1/2	1/2
Državni službenici smatraju da se kriterijumi za razrješenje rukovodilaca adekvatno primjenjuju u praksi	1/2	1/2
Organizacije civilnog društva smatraju da su pozicije rukovodilaca profesionalizovane u praksi	0/2	0/2
Stav državnih službenika je da rukovodioci ne učestvuju u izbornim kampanjama političkih partija	1/2	0/2
Udio postavljenja van konkursa (uključujući i vršioce dužnosti van okvira javne uprave) u ukupnom broju postavljenja na rukovodećim položajima u državnoj upravi	0/4	0/4
Ukupno	8/40	8/40
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)	1	1

Zakon o državnim službenicima propisuje postupak za imenovanje rukovodioca, koji uključuje javne konkurse, provjeru sposobnosti i pripremu rang liste, sa predlogom za Vladu.¹⁰⁰ Međutim, po završetku 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, davanjem saglasnosti na ona imenovanja koja po zakonu spadaju u nadležnost Vlade.¹⁰¹ To važi i za kandidate za pozicije vršilaca dužnosti.

U praksi, Vladina komisija za kadrovska i administrativna pitanja provjerava predlog starješine organa (ministra) koji predlaže imenovanje nekog vršioca dužnosti rukovodioca. Njen rad je uređen Poslovníkom Vlade i to veoma široko, bez preciznog sadržaja o postupku provjere predloga odluke o imenovanju i bez transparentnosti postupka.

Pregledom Vladinih odluka o imenovanjima na rukovodećim pozicijama u periodu od 01.01.2019. godine do 31.12.2019. godine, uočeno je sljedeće:

*Donijeto je 96 odluka o imenovanju vršilaca dužnosti rukovodilaca (bez prethodnog konkursa);

*Donijeto je 69 odluka o imenovanju rukovodilaca, od kojih je 17 doneseno bez konkursa. Od 52 imenovanja koja su realizovana uz postupak nadmetanja, svako je bilo javno.

Od ukupnog broja imenovanja (165) u posmatranom periodu, 113 je zaključeno bez postupka javnog konkursa, ili 68,48%.

Novim zakonom je propisano da, u slučaju prestanka mandata višem rukovodiocu, lice može biti imenovano na funkciju vršioca dužnosti na period do šest mjeseci.¹⁰² Pregledom prakse ovih imenovanja na vršiocyte dužnosti utvrđen je trend produženja mandata vršilaca dužnosti višeg rukovodioca donošenjem nove odluke o imenovanju po isteku postojeće. Ovo lice može biti službenik institucije, ili uopšte javne uprave, koji ispunjava kriterijume propisane za višeg rukovodioca kojeg zamjenjuje (samo centralne uprave, kako je definisano Zakonom).¹⁰³ Međutim, ako se takva lica ne mogu naći u ustanovi ili široj upravi, može se zaposliti i lice van državne uprave, ako ispunjava kriterijume,¹⁰⁴ premda bez ikakve selekcije.¹⁰⁵

Zakon o državnim službenicima i namještenicima ne predviđa postupak provjere da li ima državnih službenika koji mogu biti imenovani za vršiocyte dužnosti, već je Centralna kadrovska evidencija jedini dostupni izvor za vršenje ove provjere.

Uprava za inspekcijske poslove ima mandat da, između ostalog, 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.¹⁰⁶ Međutim, kaznene odredbe propisane Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ne obuhvataju postupak imenovanja vršilaca dužnosti.

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

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

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

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

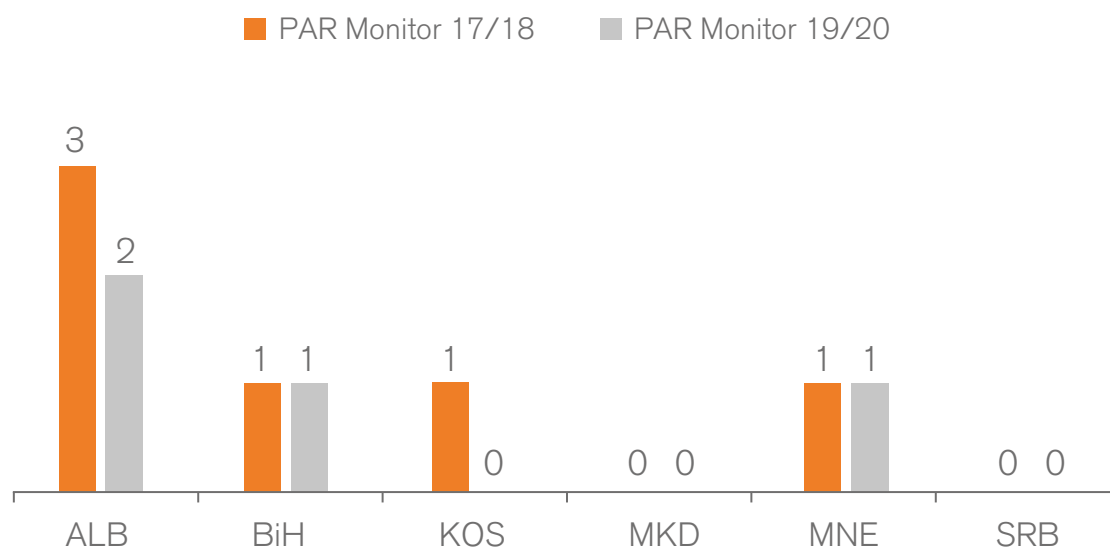
104 Ovi kriterijumi za rukovodiocyte (starješine organa i visoki rukovodni kadar) propisani

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

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

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P4_I1: Djelotvorna zaštita položaja rukovodećeg kadra od neželjenih političkih uticaja



NAČELO 5: SISTEM PLATA I NAGRAĐIVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA ZASNOVAN JE NA SISTEMATIZACIJI RADNIH MJESTA; PRAVIČAN JE I TRANSPARENTAN

WeBER Indikator PSHRM_P5_I1 Transparentnost, jasnost i javna dostupnost informacija o sistemu plata u državnoj upravi

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Sistem plata u državnoj upravi je jednostavno strukturiran	2/4	2/4
Sistem plata u državnoj upravi predviđa ograničene i jasno definisane dodatke na osnovnu platu	2/4	2/4
Informacije o sistemu plata u državnoj upravi dostupne su na internetu	2/6	0/6
Objašnjenja ili prezentacije informacija o platama dostupni su na internetu i lako su razumljivi građanima	0/2	0/2
Diskrecioni dodaci zakonski su ograničeni i ne mogu činiti glavni dio plate državnog službenika	2/4	0/4
Državni službenici smatraju da se diskrecioni dodaci koriste za njihov namijenjeni cilj, tj. podsticanje i nagrađivanje učinka, a ne za političko ili lično favorizovanje	1/2	1/2
Ukupno	9/22	5/22
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)¹⁰⁷	2	1

Ključni razlog za napredak u okviru ovog indikatora leži u veoma niskom polaznom, odnosno referentnom rezultatu u prethodnom ciklusu monitoringa, što je uslovalo izvjesne izmjene, poput objavljivanja ažurirane verzije Zakona o zaradama, pa je stoga i rezultat bolji. Takođe, podaci IA pokazuju da je procenat bonusa u ukupnoj naknadi znatno ispod 20%, što je dodatno poboljšalo rezultate, ali problemi u njihovim definicijama, preklapanja i nedostatak transparentnosti su opstali i u posmatranom periodu.

— Sistem zarada državnih službenika, kako je definisan Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru;
 107 Obračun 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.

ocijenjen je kao djelimično jednostavno strukturiran.¹⁰⁸ Član 22 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru¹⁰⁹ sadrži tabelu sa jasno iskazanim koeficijentima ili drugim numeričkim vrijednostima po zvanju / poziciji u državnoj upravi. Međutim, postoje značajni izuzeci, kao što je član 27 o izuzetnom osoblju, sa nejasnoćama i bez jasnih kriterijuma u Zakonu. Kao rezultat odredbe iz člana 27, ukupni sistem je ocijenjen kao djelimično jednostavno strukturiran.

Opšte informacije o nivoima plata (platna skala) dostupne su na zvaničnoj internet stranici. Informacije su sadržane u Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je dostupan u odjeljku Biblioteka na internet stranici Uprave za kadrove.¹¹⁰ Pretrage stranica Ministarstva javne uprave i centralnog Vladinog portala nijesu dale rezultate za bilo koju vrstu pojednostavljenog prikaza sistema plata, u formatu koji bi bio lako razumljiv. Takođe, oglasi za posao ne daju podatke o plati.

Sistem plata / naknada u državnoj upravi ne predviđa jasno definisane opcije za dodatke na osnovnu platu. Zakonom o zaradama propisano je 5 vrsta dodataka,¹¹¹ pri čemu su za neke propisana ograničenja, a za neke je ostavljeno da se regulišu kolektivnim ugovorima. U tom smislu, zakon daje prednost kolektivnim ugovorima, umjesto da propisuje granice u okviru kojih bi ti ugovori trebalo da se zasnivaju.

Dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima može iznositi 30% od osnovne plate. Poseban dodatak može se 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 povrh osnovne plate, a odluka o tome rješava se podzakonskim aktom Ministarstva. Istovremeno, postoji sličnost sa ostalim vrstama dodataka (Dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima; specijalni dodatak), što znači da su isti zaposleni kvalifikovani za oba dodatka. 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.

Bonusi, odnosno varijabilna primanja su ograničeni na iznos do 50% prosječne zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini, prema podacima MONSTAT-a (dakle, nijesu vezani za platu pojedinačnog zaposlenog kome se daje bonus ili prosječnu platu u javnom sektoru). Ne nameću se nikakva druga ograničenja i potencijalno bi zaposleni mogao imati konstantan bonus, varijabilnu platu, za svih 12 mjeseci.

Ne postoji način da se tačno utvrdi „procenat bonusa u odnosu na ukupnu bruto godišnju platu po profesionalnim kategorijama“, jer nadležni ovu cifru ne objavljuju niti obračunavaju. Bonusi nijesu vidljivi u strukturi budžeta, jer spadaju ili u neto plate ili u druge kategorije naknada, gdje su upakovani sa drugim budžetskim rashodima slične vrste.

U dokumentaciji Ministarstva finansija koju je IA dobila preko zahtjeva za slobodan pristup informacijama, navedene su varijabilne plate po institucijama i po mjesecima tokom 2019. godine i prvih devet mjeseci 2020. godine. IA je zatim uporedila ove iznose sa ukupnim bruto zaradama za 2019. godinu i izračunala procenat za 2019. godinu. Prosječan odnos bonusa i bruto zarade je **3,11%**.

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

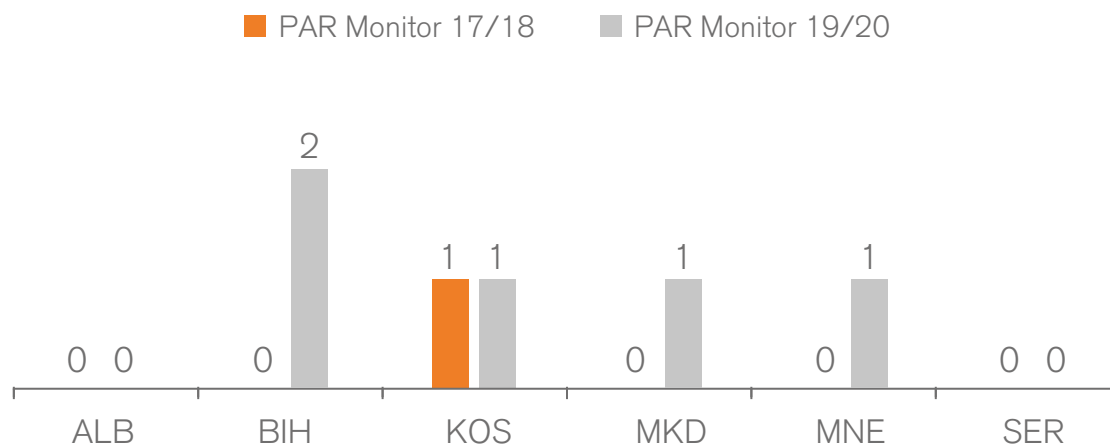
109 Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Službeni list br. 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18.

110 Vidi: <https://uzk.gov.me/biblioteka/zakoniReview>

111 Dodaci podrazumijevaju: 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, 29.06.2018)

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P5_I1: Transparentnost, jasnost i javna dostupnost informacija o sistemu plata i nagrađivanja u državnoj upravi



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org.

NAČELO 7: USPOSTAVLJENE SU MJERE ZA PROMOVISANJE INTEGRITETA, SPREČAVANJE KORUPCIJE I OBEZBJEĐIVANJE DISCIPLINE U DRŽAVNOJ UPRAVI

WeBER Indikator PSHRM_P7_I1: Djelotvornost mjera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Mjere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoj upravi formalno su uspostavljene u centralnoj upravi	2/4	2/4
Mjere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoj upravi sprovode se u centralnoj upravi	2/4	0/4
Državni službenici smatraju da su mjere integriteta i borbe protiv korupcije djelotvorne	1/2	1/2
OCD smatraju da su mjere integriteta i borbe protiv korupcije djelotvorne	0/2	0/2
Državni službenici smatraju da su mjere integriteta i borbe protiv korupcije nepristrasne	1/2	1/2
OCD smatraju da su mjere integriteta i borbe protiv korupcije nepristrasne	0/2	0/2
Državni službenici osjećaju da bi bili zaštićeni kao „zviždači“.	0/2	0/2
Ukupno	6/18	4/18
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)¹¹²	1	1

Ovaj indikator kombinuje ekspertske procjene, zasnovane na SIGMA metodologiji, o antikorupcijskim mjerama za javnu upravu sa elementima zasnovanim na percepciji, oslanjajući se na percepcije državnih službenika i civilnog društva. Jedini napredak koji je zabilježen u ovom ciklusu odnosi se na formalno postojanje planova integriteta u svim institucijama na centralnom nivou.

¹¹² Formalne mjere za integritet i borbu protiv korupcije uspostavljene su u državnoj upravi, ali njihovo sprovođenje

ostaje nedostatan. Crna Gora nema sveobuhvatnu antikorupcijsku strategiju niti jedinstveni plan integriteta. Prema Zakonu o sprečavanju korupcije, organ (ustanova) dužan je da donese plan integriteta. Plan integriteta je interni antikorupcijski dokument koji sadrži niz zakonskih i praktičnih mjera za sprečavanje i otklanjanje mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičkog ponašanja u organu vlasti u cjelini, njegovim pojedinačnim organizacionim jedinicama i na radnim mjestima. Prema evidenciji Agencije, 706 organa je trebalo da donese i Agenciji dostavi plan integriteta. Zakonsku obavezu donošenja plana integriteta na dan 31. decembra 2019. godine ispunilo je 689 organa (oko 98%).¹¹³

Plan integriteta je rezultat samoprocjene organa vlasti o svojoj izloženosti rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa, kao i sklonosti / izloženosti neetičkom ili neprofesionalnom ponašanju. Plan integriteta može se mijenjati prema potrebi, razvoju i interesima organa javne uprave, a organi javne uprave dužni su da svake druge godine procjenjuju djelotvornost i efikasnost svojih planova integriteta, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Kada je riječ o podrobnosti pravnog okvira u odnosu na integritet javne uprave, on obuhvata sljedeće elemente: 1) sukob interesa za sve javne službenike;¹¹⁴ 2) ograničenje sekundarnog zapošljavanja državnih službenika;¹¹⁵ 3) ograničenja da se na minimum svede praksa „okretnih vrata“ (uključujući nakon promjene pozicije) za visoke državne službenike, posebno za regulatore;¹¹⁶ 4) pravila u vezi sa primanjem poklona i beneficija, uključujući i prag maksimalne vrijednosti poklona;¹¹⁷ 5) obavezu objavljivanja imovine visokih državnih službenika (ne obavezno javno);¹¹⁸ 6) zaštitu uzbunjivača / zviždača među javnim službenicima; 7) kodeks ponašanja i / ili etičke smjernice za sve javne službenike;¹¹⁹ 8) regulisanje krupnih povreda zakona u krivičnom zakoniku.¹²⁰

113 Izvor: Godišnji izvještaj Agencije za sprečavanje korupcije za 2019. godinu, dostupan na:

https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2019_godini.pdf

114 Zakon o državnoj upravi ima poglavlje članova o sukobu interesa za državne službenike (članovi 75-80). Zakon o sprečavanju korupcije ima dodatnu odredbu koja se odnosi na sukob interesa javnih funkcionera (uključujući i više rukovodioca u državnoj upravi) (članovi 7, 8 i drugi).

115 Članom 79. Zakona o državnoj upravi propisani su uslovi pod kojima državni službenik može imati dodatni radni odnos, uz pismeno odobrenje rukovodioca i bez sukoba sa ovlašćenjima u državnoj upravi.

116 Član 15. Zakona o sprečavanju korupcije propisuje niz ograničenja za javne funkcionere (uključujući i visoke državne službenike) nakon isteka mandata.

117 Član 78. Zakona o državnoj upravi reguliše primanje poklona i beneficija za javne službenike, kao i maksimalnu vrijednost (do 50€ od pojedinačnog davaoca godišnje, ili do 100€ od više davaoca godišnje). Zakon o sprečavanju korupcije takođe ima više članova o ovoj materiji i reguliše ulogu institucija (Agencije) - (čl. 16-22).

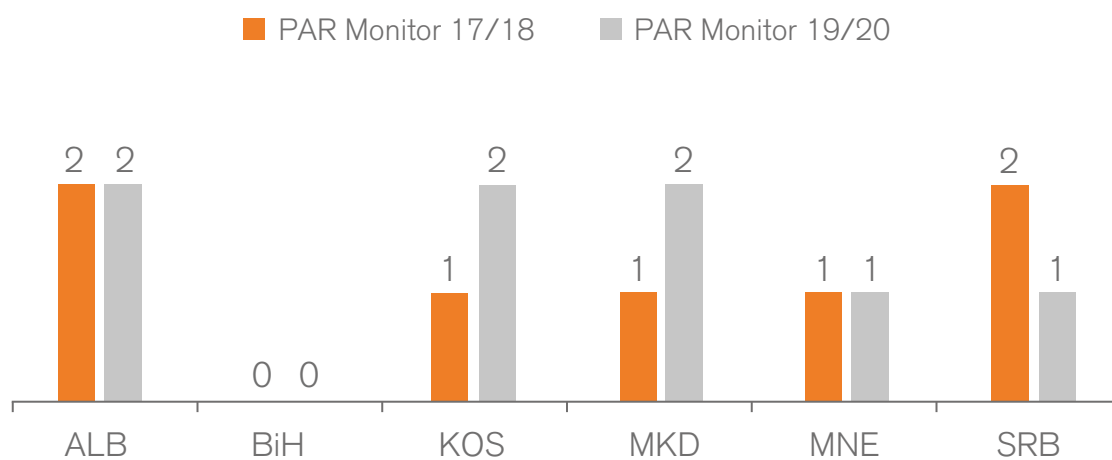
118 Zakon o sprečavanju korupcije detaljno reguliše prijavu imovine i uključuje obavezu objavljivanja ovih podataka onlajn (čl. 23, 24, itd.).

119 Zakonom o sprečavanju korupcije („Službeni list Crne Gore”, br. 053/14 od 19.12.2014., 042/17 od 30.06.2017.) regulisana je zaštita uzbunjivača ili zviždača u čitavom javnom sektoru (čl. 48-70, čl. Poglavlje Zviždači). Zakon o državnoj upravi ne obrađuje ovu materiju detaljnije, osim što definiše ograničavanje prava državnih službenika i namještenika koji korupciju prijavljuju kao težu povredu službene dužnosti (član 95. tačka 16).

120 Kao što je regulisanje krivičnih djela prevare, obmane i korupcije koje počinje državni službenici, uključujući, u najmanju ruku: finansijsku prevaru protiv države, radnje falsifikovanja dokumenata, aktivno podmićivanje, pasivno podmićivanje, pronevjeru, zloupotrebu funkcije / vlasti, trgovinu uticajem, nedozvoljeno bogaćenje, pranje novca i druga djela koja uključuju imovinsku korist stečenu krivičnim djelom.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P7_I1: Djelotvornost mjera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi



IV.6 PREPORUKE ZA OBLAST SLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

Preporuke	Status	Comment
Centralnu kadrovsku evidenciju treba redovno ažurirati, njenu upotrebu učiniti obaveznom za institucije i omogućiti interoperabilnost sa platnim sistemom, kao i dopuniti podacima o svim oblicima privremenih angažmana u državnoj upravi.	Započeto	Povezivanje Centralne kadrovske evidencije sa platnim sistemom je u završnoj fazi, ali su privremeni angažmani i dalje van njenog okvira.
Vlada treba kao prioritet da 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 cjelokupnog Kadrovskog plana.	Nijesu preduzete aktivnosti	Situaciju je dodatno zakomplikovalo kasno usvajanje godišnjeg budžeta za 2021. godinu, pošto je kadrovski plan vezan za njegovo usvajanje i samim tim ne može da se usvoji samostalno.
Kadrovski planovi treba da sadrže i podatke o planiranom i stvarno angažovanom broju osoba angažovanog izvan djelokruga Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kroz rad na određeno vrijeme i ugovore o tehničkoj podršci.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nema napretka u ovoj oblasti.
Kadrovski plan i Centralna kadrovska evidencija treba da sadrže podatke o rodnoj strukturi državnih službenika i namještenika u svakoj kategoriji i klasifikaciji.	Započeto	Dok Centralna evidencija sadrži podatke razvrstane po rodu, kadrovski planovi još uvijek ne sadrže.
Podaci o službeničkom sistemu sadržani u Kadrovskom planu treba da budu dostupni i u nekom od otvorenih formata podataka i objavljeni na portalu otvorenih podataka.	Nijesu preduzete aktivnosti	Podaci još uvijek nisu dostupni ni u jednom otvorenom formatu 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.	Nijesu preduzete aktivnosti	Format izvještaja Uprave za kadrove ostao je isti.
Broj zaposlenih na određeno vrijeme treba da bude trajno ograničen, tako što će se trenutno privremena mjera iz Plana optimizacije javnog sektora (zaposleni na određeno vrijeme ne mogu brojati više od 10% od ukupnog broja zaposlenih), učiniti trajnom.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije bilo promjena u zakonodavstvu u vezi sa uvođenjem ovakvog ograničenja, kao ni u strateškim aktima koji se odnose na proces optimizacije.

<p>Potrebno je regulisati proces zasnivanja privremenih ugovora za obavljanje poslova van opsega sistematizacije (ugovora o djelu) i privremenih angažmana eksperata u državnoj upravi (angažmana koji se trenutno ne ostvaruju kroz Zakon o državnim službenicima i namještenicima) kroz usvajanje transparentnih procedura i kriterijuma.</p>	<p>Nijesu preduzete aktivnosti</p>	<p>Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji učinka, objavljen 2020. godine o privremenim angažmanima u javnom sektoru ukazuje, između ostalog, da nema procedura koje regulišu proces zapošljavanja stručnjaka.</p>
<p>Trajanje svih oblika ugovora o privremenim angažmanima treba da bude nedvosmisleno ograničeno jasnim i transparentnim kriterijumima za eventualno obnavljanje takvih ugovora nakon njihovog isteka.</p>	<p>Nijesu preduzete aktivnosti</p>	<p>Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji učinka objavljen 2020. godine o privremenim angažmanima u javnom sektoru ukazao je, između ostalog, na problem korišćenja ovih ugovora za obavljanje osnovnih nadležnosti uprave i praksu njihovog produženja.</p>
<p>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.</p>	<p>Nijesu preduzete aktivnosti</p>	<p>Nije bilo izmjena zakona.</p>
<p>Potrebno je osigurati transparentnost rezultata procedura zapošljavanja, tako da odluke i obrazloženja za rangiranja i odabire kandidata u svim fazama procesa, kao i eventualno poništavanje javnih konkursa, moraju biti javno dostupni, uz zaštitu ličnih podataka.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Ostvaren je napredak u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.</p>
<p>Rad Vladine Komisije za kadrovska i administrativna pitanja mora biti transparentan i dokumentacija o njenom radu i sjednicama dostupna javnosti, posebno u oblasti imenovanja i razrješenja.</p>	<p>Nijesu preduzete aktivnosti</p>	<p>Nije bilo pokušaja da se rad ove ili druge tri Vladine komisije učini transparentnijim.</p>
<p>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.</p>	<p>Nijesu preduzete aktivnosti</p>	<p>Zakon i praksa nijesu mijenjani.</p>
<p>Zakon o zaradama u javnom sektoru trebalo bi 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.</p>	<p>Nijesu preduzete aktivnosti</p>	<p>Nije bilo izmjena zakona.</p>

Centralna kadrovska evidencija treba da sadrži podatke o svim oblicima privremenih angažmana u državnoj upravi.

Kadrovski planovi treba da sadrže podatke o planiranom i stvarnom angažmanu osoblja van okvira Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao što su privremeni angažmani, kao i stručnjaci angažovani kroz projekte tehničke pomoći.

Kadrovski plan treba da sadrži podatke o rodnoj strukturi državnih službenika i namještenika u svakoj kategoriji i klasifikaciji.

Podaci državne službe sadržani u Kadrovskom planu treba da budu dostupni u jednom od otvorenih formata podataka i objavljeni na portalu otvorenih podataka.

Godišnji izvještaj Uprave za kadrove treba proširiti tako da uključuje informacije i podatke o oblastima kao što su: karijerni razvoj, plate, pitanja i mjere korupcije / integriteta, disciplinski postupci i odluke, kao i ocjene stanja u državnoj upravi, profesionalizacija, depolitizacija i rezultati primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Potrebno je usvojiti transparentne procedure i kriterijume za privremeno angažovanje kadrova van sistematizacije (ugovori o djelu) i privremenih angažmana eksperata u državnoj upravi.

Trajanje svih oblika ugovora o privremenim angažmanima treba nedvosmisleno ograničiti jasnim i transparentnim kriterijumima za moguće obnavljanje takvih kontakata nakon njihovog isteka.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima treba jasno precizirati koja krivična djela diskvalifikuju kandidata za prijem u radni odnos, jer sadašnja formulacija ostavlja prostor za diskreciono odlučivanje.

Treba obezbijediti transparentnost ishoda procedura zapošljavanja, tako da odluke i obrazloženja o rangiranju i izboru kandidata koji učestvuju u svim fazama zapošljavanja, kao i o poništenju javnih konkursa, budu javno dostupni, uz poštovanje zaštite ličnih podataka.

Rad Vladine Komisije za kadrovska i administrativna pitanja mora biti transparentan, a dokumentacija o njenom radu i sjednicama dostupna javnosti, posebno u oblasti imenovanja i razrješenja.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima treba izmijeniti kako bi se spriječila dosadašnja praksa produženja formalnog trajanja mandata vršilaca dužnosti jednostavnim ponovnim imenovanjem nakon isteka prvobitnog ugovora. Procedura imenovanja na pozicije vršilaca dužnosti treba da bude obuhvaćena odredbama Zakona koje se odnose na sankcije.

Zakon o zaradama trebalo bi izmijeniti kako bi se precizirala međusobna isključivost svih vrsta dodataka, i nametnula precizna ograničenja njihovih iznosa, kako se o tim procesima ne bi odlučivalo kroz kolektivne ugovore.

V.

ODGOVORNOST

V.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI ODGOVORNOSTI I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU

P5 I1: Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama



P2 I1: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa



V.2 KRATAK PREGLED REZULTATA

U oblasti odgovornosti, prema WeBER monitoringu, Crna Gora je i dalje daleko iza drugih zemalja u regionu, sa najnižim ukupnim ocjenama za dva indikatora.

Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama u Crnoj Gori otkriva značajne probleme u ovoj oblasti.

Kvalitet Zakona o slobodnom pristupu informacijama se smatra naročito lošim, posebno u odnosu na situaciju u regionu. Crnogorske NVO su najkritičnije prema odstupanjima od standarda javnog informisanja, kako u zakonu, tako i u praksi. Rokovi za odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama najčešće se probijaju u Crnoj Gori, gdje se čini da NVO takođe najviše plaćaju za pristup informacijama.

Situacija je nešto bolja kada je u pitanju format odgovora - većina NVO potvrđuje da se dostavljaju u traženom formatu. Takođe, čini se da se u Crnoj Gori najdosljednije primjenjuje načelo da se uprava ne raspituje o razlozima zahtjeva za informacijama.

Odgovori nevladinih organizacija takođe su pozitivni kada je u pitanju način na koji se vlasti bave objavljivanjem informacija sa oznakom tajnosti ili informacija koje sadrže lične podatke, iako većina NVO sumnja da je u pitanju pokušaj prikrivanja kada se objavi samo dio povjerljivih materijala.

Nevladine organizacije u Crnoj Gori su posebno i dosljedno bile kritične prema radu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koja je nadležna za pitanja slobodnog pristupa informacijama, a čiji se rad najslabije ocjenjuje u regionu. Nevladine organizacije su posebno kritične prema tome što Agencija ne postavlja dovoljno visoke standarde u kontekstu prava na slobodan pristup informacijama, kao ni efikasnosti pojedinih mekih mjera i sankcija koje Agencija primjenjuje.

U kontekstu proaktivnog informisanja javnosti, istraživanje ukazuje na probleme koji prevazilaze nepoštovanje zakonskih regulativa u ovoj oblasti. Za cjelokupni uzorak nedostaju informacije o linijama odgovornosti institucija. Većina institucija iz uzorka ima odjeljke koji sadrže relevantne dokumente javnih politika i pravne akte, iako se u velikoj mjeri razlikuju po tome koliko ulažu u ažuriranje dokumenata. S druge strane, objavljivanje analitičkih materijala se odvija znatno rjeđe, uz najizraženiji nedostatak objavljivanja procjene uticaja propisa od strane ministarstava.

Godišnje izvještavanje je redovno i izvještajima je lako pristupiti, iako postoje značajni izuzeci u podređenim institucijama. Budžetske informacije se obično ne objavljuju na internet stranicama, a čak i tamo gdje jesu objavljene, ažuriranja se ne vrše redovno nakon izmjena budžeta. Situacija u pogledu dostupnosti i potpunosti organograma je značajno poboljšana u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.

Uočljiv je jasan kontrast između ministarstava i podređenih institucija u načinu na koji se predstavljaju informacije o tome kako oni saraduju sa civilnim društvom i drugim spoljnim akterima (uključujući procese javnih konsultacija).

Što se tiče otvorenih podataka, većina posmatranih institucija nije objavila nijednu bazu podataka u mašinski čitljivom formatu.

Uopšteno govoreći, najveći dio ključne dokumentacije potrebne za mjerenje ovog indikatora je ispunio uslove pristupačnosti, ali u mjerenju napora vlasti da svoje podatke i dokumente predstavi na način prilagođen građanima, uočeno je malo ili nimalo inicijative.

V.3 STANJE U OBLASTI ODGOVORNOSTI

Veći nivo efikasnosti, djelotvornosti i zadovoljstva građana kvalitetom usluga; obezbijeđena interoperabilnost registara i dostupnost podataka korisnicima; uspostavljen portal eUprava kao jedinstvena tačka pristupa elektronskim uslugama i poboljšanje zadovoljstva korisnika ovim portalom – ciljevi su Strategije reforme javne uprave Crne Gore kada je riječ o oblasti pružanja usluga.

U Izvještaju Evropske komisije za 2020. godinu, Crna Gora je ocijenjena kao umjereno pripremljena za reformu javne uprave. Kada je riječ o pružanju usluga, u izvještaju se navodi da je Crna Gora usvojila nacionalni okvir za interoperabilnost u skladu sa okvirom interoperabilnosti EU, i da su u izvještajnom periodu usvojeni i Zakon o elektronskoj upravi i izmjene i dopune Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu.¹²¹

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, koje koordinira oblast pružanja javnih usluga u okviru reforme javne uprave (RJU), u najnovijem nacrtu izvještaja za 2020. godinu o implementaciji Strategije RJU navodi da su sve aktivnosti sprovedene u prethodnom periodu rezultirale porastom zadovoljstva građana administrativnim uslugama tokom perioda pandemije koronavirusa.

U Nacrtu Izvještaja konstatovan je i pozitivan trend u odnosu na broj zahtjeva za usluge koje podnose građani i privreda, koji je povećan za 43,71% (sa 1579 u 2019. godini na 2259 u 2020. godini) i da su procedure za dobijanje traženih dokumenata elektronskim putem posredstvom eUprave postale lakše (82,67% učesnika ankete eUprava je zadovoljno). Navodi se i da su uspješno završene aktivnosti na implementaciji interoperabilnosti registara, odnosno elektronske razmjene podataka, da je 8 ključnih registara povezano u sistem i da portal eUprava trenutno omogućava pružanje 596 usluga iz nadležnosti 50 institucija.

Sa druge strane, kada pogledamo (ne)zadovoljstvo građana uslugama javne uprave, procenat onih koji su dali negativnu ocjenu porastao je u 2019. godini (52%) u odnosu na rezultate iz 2017. godine (44%).¹²² Što se tiče portala eUprava, udio građana koji ne znaju za postojanje portala iz godine u godinu opada, uz povećanje udjela onih koji navode da su upoznati sa portalom, a da nemaju iskustva u korišćenju platforme. Istovremeno, istraživanje je pokazalo da samo 7% građana Crne Gore koristi portal. Udio građana koji koriste portal ostao je skoro nepromijenjen tokom godina: 6% u 2017, 6% u 2018, 7% u 2019. dok za 2020. godinu nema dostupnih podataka.

SIGMA izvještaj o monitoringu za Crnu Goru iz 2019. godine¹²³ potvrdio je skroman napredak kada je u pitanju oblast pružanja usluga. Iako postoji okvir javne politike za pružanje usluga, kao i pojednostavljene administracije, ne može se reći da ima napretka u sprovođenju. U istom izvještaju navodi se da čak i najosnovnije usluge zahtijevaju nekoliko institucionalnih kontakata, da su procesi dugotrajni i da su, osim poreskih usluga za poslovanje, ostale administrativne usluge i dalje uglavnom dostupne tradicionalnim kanalima.

Ove procjene su se potvrdile u praksi, a naročito tokom aktuelne pandemije koronavirusa, kada su se u maju 2020. godine pojavili prvi slučajevi zaraze u Crnoj Gori. Uočeni su nedostaci u funkcionisanju javne uprave i nazadovanje u odnosu na ranije postignut napredak u pogledu transparentnosti. Bivša ministarka javne uprave je u maju 2020. godine pozvala građane da odlože sve zahtjeve koje bi mogli da podnesu javnoj upravi, a koji

121 Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu, Evropska komisija, Brisel, 6. oktobar 2020. godina, strana 18.

122 Podaci iz ankete koju je sproveo Ipsos Strategic Marketing za potrebe IA u periodu 1. – 9. septembar 2019. godine.

123 „Izvještaj o monitoringu: načela javne uprave”, SIGMA, maj 2019. godine.

nijesu hitni i da koriste elektronske servise dostupne na portalu eUprava i drugim portalima.¹²⁴ Međutim, nije postojao veliki broj usluga koje bi građani mogli da koriste iz svojih domova. Institut alternativa je tada upozorio javnu upravu da zastarjeli portal eUprava ne može biti od naročite koristi, osim za prijave za studentski kredit ili program stručnog osposobljavanja, i da će u jednom trenutku korisnici usluga morati da napuste svoje domove kako bi posjetili šaltere nadležnih organa.

Recimo, u slučaju da je neko trebalo da uzme doznake za obračun naknade za vrijeme porodiljskog odsustva u periodu policijskog časa, trebalo je to da uradi lično. Portal eZdravlje je samo zamijenio vrijeme koje bi korisnici usluga potrošili na odlazak u Dom zdravlja kako bi zakazali termin. Imajući u vidu navedeno, naglasili smo da je elektronsko zakazivanje termina radi ličnog pružanja određene usluge ilustracija „digitalizacije“ naše administracije i da je broj stvarnih elektronskih usluga zanemarljiv. Pandemija koronavirusa nam je pokazala rezultate decenija pasivnosti i neposvećenosti reformi javne uprave i modernizaciji administracije koja bi mogla biti podnošljivija i lakša u ovim vanrednim okolnostima.

Isto se navodi i u izvještaju Centra za demokratsku tranziciju, u kojem stoji da povećanje broja elektronskih servisa ne prati njihova praktična upotreba od strane građana.¹²⁵ Ocjenjuje se da je najveći broj elektronskih servisa informativan, a mali je broj servisa koje građani mogu da koriste potpuno elektronski. Pored toga, visoka cijena elektronskog potpisa prepoznata je kao jedan od izazova i razlog za ograničen pristup eUslugama.¹²⁶

Period krize nastao usljed pandemije koronavirusa pokazao je da je moguće napustiti stare obrasce ponašanja i preispitati prakse. U Fondu za zdravstveno osiguranje tvrde da je izbjegavanje zakazivanja i fizičkih posjeta dovelo do smanjenja na desetine hiljada kontakata, koji su se pokazali kao očigledno nepotrebni jer smo uvidjeli da možemo i bez njih. U prethodnom periodu, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore je sa svojim projektom „Elektronski servisi za građane (eZdravlje)“ osvojio nagradu na prvom konkursu za javnu upravu na Zapadnom Balkanu koji su organizovali ReSPA i OECD/SIGMA, sa ciljem podsticanja inovativnosti i zdrave konkurencije među javnim institucijama na Zapadnom Balkanu.¹²⁷

Što se tiče daljeg razvoja u oblasti pružanja usluga, nacrt izvještaja o sprovođenju Strategije RJU za 2020. godinu navodi da se 75% podaktivnosti realizuje u oblasti pružanja usluga. Preporuke navedene u ovom izvještaju u vezi sa pružanjem usluga uključuju uspostavljanje redovnog mjerenja zadovoljstva korisnika pruženim uslugama, uspostavljanje sistema ePlaćanja i eldentifikacije, kreiranje Kataloga javnih usluga koje pružaju organi vlasti na lokalnom i centralnom nivou, povezivanje portala eUprave sa sistemima za elektronsko plaćanje i elektronsku identifikaciju, usvajanje prakse da PR službe u svojim budućim najavama moraju da pominju elektronske servise i prednosti njihovog korišćenja, uspostavljanje obaveze institucije da korisnicima obezbijedi elektronska dokumenta (licence, sertifikati, dozvole i dr.) preko portala eUprava.

V.4 ŠTA WEBER PRATI I KAKO?

SIGMA načelo koje obuhvata pravo na pristup javnim informacijama je jedino koje se prati u oblasti odgovornosti, mada ovo načelo obuhvata i proaktivne i reaktivne aspekte pitanja slobodnog pristupa informacijama.

Načelo 2: Pravo na pristup javnim informacijama predviđeno je zakonom i dosljedno se primjenjuje u praksi.

Ovo načelo je veoma značajno iz perspektive povećanja transparentnosti uprave i njene odgovornosti prema civilnom društvu i građanima, ali i sa stanovišta zaštite prava opšte javnosti da zna, što se smatra preduslovom bolje uprave. WeBER metodološki pristup ovom načelu ne uzima u obzir ocjenu regulatornih rješenja koja su u aktima o slobodnom pristupu informacijama. Strogo se oslanja na praksu reaktivnog i proaktivnog pružanja

124 Suzana Pribilović – "Ne rizikujte zdravlje, koristite eUpravu", dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=lu9C9RNkqKw>

125 "Reforma javne uprave: Kako mora ali ne i kako treba", Centar za demokratsku tranziciju, 2020. godine.

126 „Izvještaj o monitoringu: načela javne uprave“, SIGMA, maj 2019. godine.

127 "Crnogorske institucije osvojile tri nagrade na prvom takmičenju javnih uprava Zapadnog Balkana", dostupno na:

<https://mju.gov.me/vijesti/235211/Crnogorske-institucije-osvojile-tri-nagrade-na-prvom-takmicenju-javnih-uprava-Zapadnog-Balkana.html>

informacija od strane organa javne uprave. Konkretnije, pristup uzima u obzir iskustvo civilnog društva sa sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ali se istovremeno fokusira na analizu internet stranica organa.

Monitoring se vrši koristeći dva WeBER indikatora. Prvi se u potpunosti fokusira na percepciju civilnog društva o opsegu prava na pristup informacijama i na to da li način sprovođenja zakona omogućava civilnom društvu da ostvari ovo pravo na smislen način. Kako bi se ispitali stavovi, sprovedena je anketa organizacija civilnog društva u šest zemalja Zapadnog Balkana, koristeći onlajn anketnu platformu, u periodu između druge polovine juna i početka avgusta 2020. godine.¹²⁸ Upitnik sa 28 pitanja upotrijebljen je u svim zemljama, čime se obezbijedio ujednačen pristup u sprovođenju ankete. Podijeljena 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. Kako bi se osiguralo da anketa obuhvati što je moguće više organizacija u smislu vrste, geografske pokrivenosti 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. Na kraju, organizovana je fokus grupa sa OCD kako bi se nalazi istraživanja dopunili kvalitativnim podacima. Rezultati fokus grupe, međutim, nijesu korišćeni za ocjenjivanje unutar indikatora.

Drugi indikator se fokusira na proaktivno informisanje javnosti od strane organa uprave, posebno prateći obuhvatnost, pravovremenost i jasnost informacija koje se dijele putem zvaničnih internet stranica. Ukupno je odabrano i ocijenjeno 18 informacija u odnosu na dvije grupe kriterijuma: 1) osnovni kriterijumi, uključujući potpunost i da li su informacije ažurirane, i 2) napredni kriterijumi, o dostupnosti i prilagođenosti informacija građanima.¹²⁹ Pretraživanje informacija obavilo se preko zvaničnih internet stranica u uzorku od sedam organa uprave koji se sastoje od tri nadležna ministarstva - veliko, srednje i malo ministarstvo u smislu veličine tematskog okvira koji pokrivaju - jednog ministarstva sa opštom funkcijom planiranja i koordinacije, Vladine kancelarije sa funkcijom Vlade u užem smislu, organa podređenog ministru / ministarstvu, jednog organa u sastavu i organa zaduženog za pružanje usluga.

128 Anketa OCD sprovedena je putem anonimnog, onlajn upitnika. Metoda prikupljanja podataka uključivala je CASI, kompjuterski podržano intervjuisanje. U Crnoj Gori je istraživanje sprovedeno u periodu od 22. juna do 27. jula 2020. godine. Uzorak ankete bio je N=54.

129 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.

V.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

NAČELO 2: PRAVO NA PRISTUP JAVNIM INFORMACIJAMA PREDVIĐENO JE ZAKONOM I DOSLJEDNO SE PRIMJENJUJE U PRAKSI

WeBER indikator ACC P2 I1: Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama

Elementi indkatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
OCD smatraju da su informacije koje javni organi evidentiraju i dokumentuju dovoljne za pravilnu primjenu prava na pristup javnim informacijama	0/4	0/4
OCD smatraju da su izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno definisani	0/2	0/2
OCD smatraju da se izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno primjenjuju	0/4	0/4
OCD potvrđuju da se informacije pružaju u traženom formatu	0/2	1/2
OCD potvrđuju da se informacije pružaju unutar propisanih rokova	0/2	0/2
OCD potvrđuju da se informacije pružaju bez naknade	1/2	1/2
OCD potvrđuju da lice koje traži pristup nije obavezno da daje razloge zbog kojih traži pristup informacijama	1/2	1/2
OCD potvrđuju da se u praksi iz materijala koji su inače povjerljivi objavljuju dijelovi materijala koji nijesu povjerljivi	0/4	0/4
OCD smatraju da se tražene informacije izdaju bez dijelova koji sadrže lične podatke	1/2	1/2
OCD smatraju da kada se izdaju samo dijelovi povjerljivih materijala, to se ne radi da bi se lice koje traži informacije dovelo u zabludu djelimičnim informacijama	0/2	0/2
OCD smatraju da je imenovani nadzorni organ, kroz svoju praksu, postavio dovoljno visoke standarde prava na pristup javnim informacijama	0/4	0/4
OCD smatraju da su meke mjere koje je nadzorni organ uveo javnim organima djelotvorne	0/2	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	0/2
Ukupno	3/34	4/34

Prvo pitanje u anketi za OCD u Crnoj Gori u vezi sa slobodnim pristupom informacijama tiče se njihove percepcije osnovnog preduslova za ostvarivanje ovog prava – da li je količina informacija koju organi uprave proizvedu i dokumentuju dovoljna za pravilnu primjenu prava na pristup javnim informacijama. Po Zakonu, zahtjev za slobodan pristup informacijama jedino se može uputiti za informacije koje već postoje u nekom formatu (pisane, audio, video, itd.). Stoga, ukoliko informacija nije pohranjena u jednom od pomenutih formata, zahtjev za pristup toj informaciji ne može biti odobren. U Crnoj Gori, samo 14% anketiranih OCD je saglasno da organi vlasti pohranjuju dovoljno informacija kako bi omogućili javnosti da ostvari pravo na slobodan pristup informacijama. Utisak OCD je da se pretjerano koristi zakonom predviđena opcija da nadležni organi odbijaju zahtjev za slobodan pristup informacijama koji podrazumijeva kreiranje nove informacije, čak i ako je tražena informacija samo sakupljanje podataka koji su već proizvedeni.

Na pitanje da li smatraju da su izuzeci od javnog karaktera informacija adekvatni, kao što je definisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, samo 10% anketiranih OCD u Crnoj Gori je odgovorilo pozitivno, dok samo 8% tvrdi da se ovi izuzeci (takvi kakvi jesu) adekvatno primjenjuju u praksi.

Situacija je nešto bolja kada je u pitanju format odgovora na zahtjev za slobodan pristup informacijama, gdje je 30% anketiranih OCD koje su iskoristile svoje pravo na informisanje potvrdilo da se informacije dostavljaju u traženom formatu.

Istraživanje pokazuje da OCD u Crnoj Gori najduže u regionu čekaju odgovore na zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Samo petina anketiranih OCD se slaže da se informacije dostavljaju u propisanim rokovima, dok se 47% anketiranih OCD koje su ostvarile pravo na informisanje slaže da se informacije često ili uvijek daju besplatno.

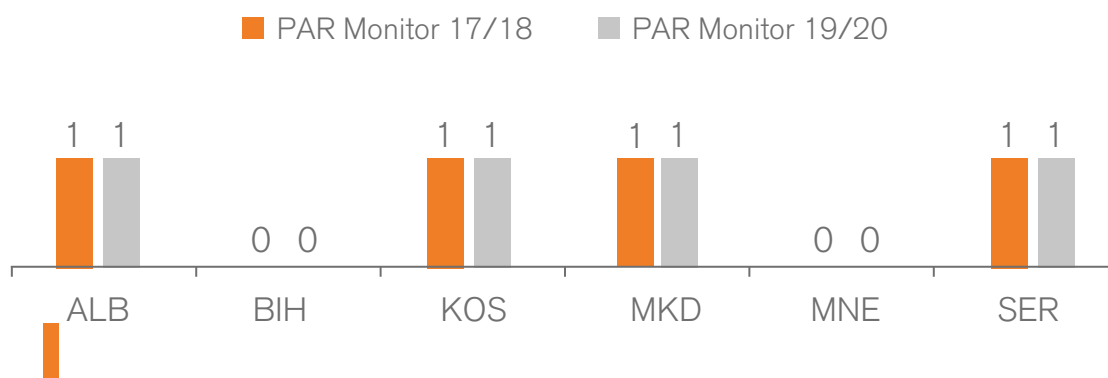
Samo 14% OCD u Crnoj Gori potvrđuje da se, u praksi, dijelovi inače povjerljivih materijala koji nijesu označeni kao povjerljivi dijele sa OCD kada se traže informacije. U kontekstu pitanja da li smatraju da se u tim situacijama radi o obmani lica koje traži informaciju, OCD u Crnoj Gori su najsumnjičavije da vlasti ne igraju prema pravilima, pri čemu svega 11,76% OCD smatra da ih vlasti ne obmanjuju.

OCD u Crnoj Gori su naročito dosljedno bile kritične prema radu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Samo 3% OCD se složilo da je Agencija svojom praksom postavila dovoljno visoke standarde prava na slobodan pristup informacijama. Ova brojka je niža od ionako prilično loših rezultata u prethodnom ciklusu PAR Monitora (2017 / 2018. godina) - 9,68%. Nijedna OCD nije odgovorila na ovo pitanje sa „potpuno se slažem“.

Svega 3% OCD smatra da su meke mjere Agencije kao nadzornog organa djelotvorne, a isti procenat OCD smatra da ovlašćenje nadzornog organa da izriče sankcije dovodi do dovoljno teških posljedica po odgovorna lica u organima koji ne poštuju odredbe zakona.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator ACC_P2_I1: Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama



WeBER indikator ACC P2 I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2019/2020
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurirane informacije o opsegu njihovog rada	0/4	2/4
Internet stranice institucija sadrže pristupačne informacije o opsegu njihovog rada u obliku koji je prilagođen građanima	0/2	0/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurirane informacije o odgovornosti (kome organi odgovaraju)	0/4	0/4
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurirane informacije o relevantnim dokumentima javne politike i pravnim aktima	2/4	2/4
Internet stranice institucija sadrže pristupačne informacije prilagođene građanima, a u vezi sa relevantnim dokumentima javne politike i pravnim aktima	0/2	0/2
Internet stranice javnih organa sadrže potpune i ažurirane informacije o dokumentima javne politike, studijama i analizama relevantnim za politike koje su u njihovoj nadležnosti	0/4	0/4
Internet stranice institucija sadrže pristupačne informacije prilagođene građanima o dokumentima javne politike, studijama i analizama koje se odnose na politike koje su u njihovoj nadležnosti	0/2	0/2
Internet stranice institucija sadrže kompletne i ažurirane godišnje izvještaje	2/4	2/4
Internet stranice institucija sadrže godišnje izvještaje koji su pristupačni i prilagođeni građanima	0/2	0/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurirane informacije o budžetu institucije	0/4	0/4
Internet stranice institucija sadrže informacije o budžetu institucije koje su pristupačne i prilagođene građanima	0/2	0/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurirane kontakt detalje (uključujući e-mail adrese)	4/4	4/4
Internet stranice institucija sadrže kontakt detalje, koji su pristupačni i prilagođeni građanima (uključujući e-mail adrese)	2/2	2/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne organograme koji obuhvataju kompletnu organizacionu strukturu	2/4	0/4
Internet stranice institucija sadrže organograme koji obuhvataju kompletnu organizacionu strukturu, a koji su pristupačni i prilagođeni građanima	2/2	0/2
Internet stranice institucija sadrže potpune i ažurne informacije o kontakt tačkama za saradnju sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, kao i informacije o javnim konsultacijama	0/4	0/4
Internet stranice institucija sadrže pristupačne informacije prilagođene građanima o načinima saradnje sa civilnim društvom i drugim eksternim zainteresovanim stranama, uključujući informacije o javnim konsultacijama	0/2	0/2
Institucije proaktivno razvijaju politiku otvorenih podataka	0/4	0/4
Ukupno	3/34	4/34

Uzorak institucija koje su bile predmet ispitivanja sastojao se od: Ministarstva prosvjete, Ministarstva odbrane, Ministarstva sporta i mladih, Ministarstva javne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade, Agencije za zaštitu životne sredine i Poreske uprave.

Najveći dio ključne dokumentacije potrebne za mjerenje ovog indikatora ispunio je uslove pristupačnosti, 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 zbunjujućim. Kod mjerenja stepena napora koje organi ulažu da bi svoje podatke prikazali na način da su prilagođeni građanima, uočeno je malo ili nimalo inicijative. Institucije iz uzorka se ne trude da informacije predstavljaju na način koji bi građanima bio jasniji i razumljiviji, bilo po načinu prezentacije dokumenata na internet stranicama, ili po sadržaju. Postoji značajna razlika između ministarstava i organa u njihovom sastavu po pitanju obima informacija koje se objavljuju i načina na koji se predstavljaju.

Kod objašnjavanja opsega svoga rada, institucije uglavnom zadovoljavaju kriterijume potpunosti. Međutim, nema ni naznaka definicija koje bi bile prilagođene građanima. Nijedna institucija se ne trudi da koristi formulacije osim onih iz pravnih akata i formalnih definicija svog rada iz podzakonskih akata, koje su doslovce prepisane.

Informacije o linijama odgovornosti institucija u Crnoj Gori uzimaju se zdravo za gotovo, kao da ne treba objašnjavati kome je institucija direktno odgovorna. Ovaj podatak nedostaje za cjelokupni uzorak jer niko od državnih organa nema informacije o linijama odgovornosti.

Kao dio standardnog obrasca internet stranica institucija, većina institucija iz uzorka ima segmente koji sadrže relevantne dokumente javne politike i pravne akte, pod nazivom „Biblioteka“, iako uveliko variraju po pitanju toga koliko se staraju da dostupni dokumenti budu ažurirani, budući da je nađeno više slučajeva zastarjelih pravnih akata. Segmenti koji sadrže dokumente javnih politika uvijek su sastavni dio osnovne navigacije internet stranica, i samim tim jedan klik udaljeni od osnovne stranice. Tako su sve institucije zaradile poene (izuzev Uprave za šume, čija internet stranica sadrži pomenuti segment, ali ne sadrži nijedan dokument). Nijedna od institucija nije dobila poene za kriterijum prilagođenosti građanima, budući da nikakav napor nije uloženo da se objasni sadržaj segmenta „Biblioteka“, izuzev naslova akata.

Sa druge strane, objavljivanje analitičkih materijala je mnogo rjeđe, sa najuočljivijim nedostatkom objavljivanja procjena uticaja propisa od strane ministarstava. Godišnje izvještavanje institucija je uglavnom redovno, a dokumenti lako dostupni, iako postoje izuzeci sa podređenim organima, koji ne objavljuju godišnje podatke o radu i rezultatima, niti objavljuju izvještaje ministarstava čiji su sastavni dio.

Izuzev Ministarstva prosvjete i Ministarstva javne uprave, nijedna druga institucija iz uzorka nema na internet stranici nikakvih informacija o svom budžetu.

Na internet stranicama svake od institucija iz uzorka, postoje kontakt podaci (adresa, telefonski broj i e-mail) a njihova validnost je potvrđena.¹³⁰ Takođe, budući da sve institucije slijede isti obrazac za internet stranice, sve imaju baner „Kontakt“ na osnovnoj naslovnoj stranici, i time zarađuju poene za pristupačnost.

Organogrami koji prikazuju strukturu institucija su u većini slučajeva dostupni, i obično su ažurirani u skladu sa najnovijom verzijom pravilnika institucije o organizaciji i sistematizaciji. U većini slučajeva, do njih se dolazi lako, budući da su više od tri klika udaljeni od naslovne strane, i obično dostupni za preuzimanje u nekom od uobičajenih formata.

U navedenom uzorku, jedino ministarstva imaju tražene podatke o načinima saradnje sa civilnim društvom i drugim eksternim zainteresovanim stranama, uključujući postupke javnih konsultacija. Oni se obično nalaze pod segmentom „Saradnja sa OCD“ koji obuhvata podatke o pozivima za učešće u radnim grupama ili sličnim tijelima (uključujući kontakt podatke lica zaduženih za saradnju sa NVO) ili segmentom „Javne konsultacije“, koji

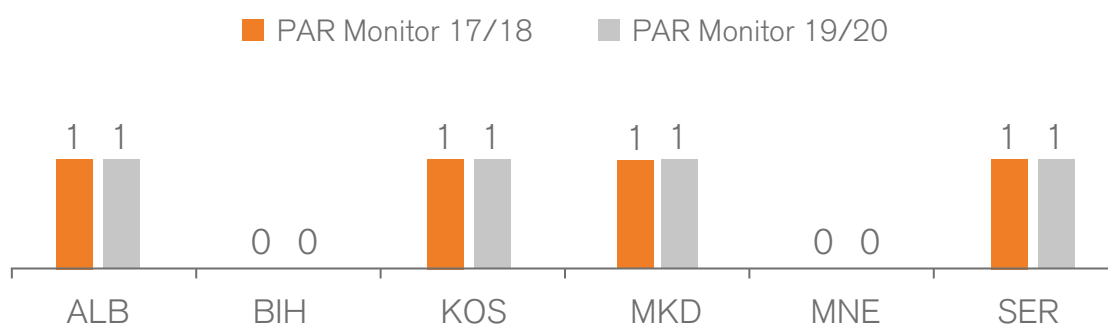
130 Istraživači su obavili probne telefonske pozive u svakoj od institucija uzorka kako bi provjerili validnost podataka predstavljenih na internet stranici.

sadrži pozive za javnost da učestvuje u izradi zakona ili strateških akata. Ostale institucije iz uzorka koje nijesu ministarstva nemaju te segmente. Nijedna od institucija u uzorku nema informacije koje kratko i jednostavno objašnjavaju sa kojim eksternim zainteresovanim stranama institucija saraduje i u kojim oblastima. Najbliže tome je Vodič za slobodan pristup informacijama, ali on samo daje naznake o podacima institucije koji se mogu zatražiti, kontakt tačke, kao i postupak za traženje informacija. Internet stranice institucija iz uzorka takođe sadrže segmente naslovljene „saradnja sa NVO“ ali oni sadrže samo konkretne pozive za podnošenje zahtjeva za članstvo u radnim tijelima.

Kada je riječ o otvorenim podacima, nije bio zadovoljen čak ni donekle nizak prag za dodjelu poena koji je bio postavljen u PAR Monitoru za ovu oblast.¹³¹ Od posmatranih institucija, samo Ministarstvo prosvjete¹³² i Ministarstvo javne uprave¹³³ imaju određene podatke u otvorenom formatu.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org.

131 Da bi se dodijelili poeni, minimalni zahtjevi u ovom elementu PAR Monitora uključuju: 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).

132 19 setova podataka objavljenih na portalu otvorenih podataka: <https://www.data.gov.me/organizacija.php?id=65>

133 Šest setova podataka objavljenih na portalu otvorenih podataka: <https://www.data.gov.me/organizacija.php?id=53>

V.6 PREPORUKE ZA OBLAST ODGOVORNOSTI

Preporuke	Status implementacije	Obrazloženje
Najavljene izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama moraju otkloniti štetu koju su nanijeli amandmani poslanika iz 2017. godine, i ukinuti sve napravljene izmjene - sužavanje opsega primjene zakona, ukidanje nadležnosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama i proširenja ograničenja pristupa informacijama.	Nijesu preduzete aktivnosti	Zakon nije mijenjan u posmatranom periodu.
Neophodno je izmijeniti postojeće izuzetke od javnog karaktera informacija u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, koji su nejasni i dozvoljavaju zloupotrebe od strane ograna uprave, posebno u dvosmislenim formulacijama „poslovne i poreske tajne”, i uskladiti ih sa najboljim standardima transparentnosti javne uprave.	Nijesu preduzete aktivnosti	Zakon nije mijenjan u posmatranom periodu.
Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama treba da se bavi percepcijom svog rada, koja je u najvećoj mjeri negativna i najniža u regionu, i uključuje sporost, neefikasnost i odstupanja od standarda u zaštiti prava na slobodan pristup informacijama.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen napredak u percepciji rada Agencije.
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 birokratskog jezika.	Nijesu preduzete aktivnosti	Forma i stil izvještaja ostali su isti.
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.	Nijesu preduzete aktivnosti	Ministarstvo finansija nije izradilo smjernice, a situacija se nije promijenila ni na nivou drugih ministarstava.
Česte izmjene pravilnika o organizaciji i sistematizaciji moraju biti blagovremeno objavljivane na zvaničnim internet stranicama institucija na koje se odnose, a promjene odražene i u ažuriranim organogramima.	Započeto	Zabilježeno je blagovremeno objavljivanje ažuriranih verzija ovih dokumenata, ali ne na sistematskom nivou.
Institucije bi trebalo proaktivno da objavljuju svoje baze podataka na centralnom portalu otvorenih podataka, ali i promovišu linkove koje vode do njih na vlastitim internet stranicama.	Nijesu preduzete aktivnosti	Portal otvorenih podataka i dalje nedovoljno koriste i vlast i građani.

Najavljene izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama moraju otkloniti štetu koju su učinili amandmani poslanika iz 2017. godine i ukinuti sve napravljene izmjene - sužavanje opsega primjene zakona, ukidanje nadležnosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama i proširenja ograničenja pristupa informacijama.

Izuzeci od javnog karaktera informacija u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama su nejasni i dozvoljavaju zloupotrebe od strane organa uprave, posebno u dvosmislenim formulacijama „poslovne i poreske tajne“, i treba ih uskladiti ih sa najboljim standardima transparentnosti javne uprave.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama treba da se bavi percepcijom svog rada, koja je u najvećoj mjeri negativna i najniža u region i uključuje sporost, neefikasnost i odstupanja 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 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.

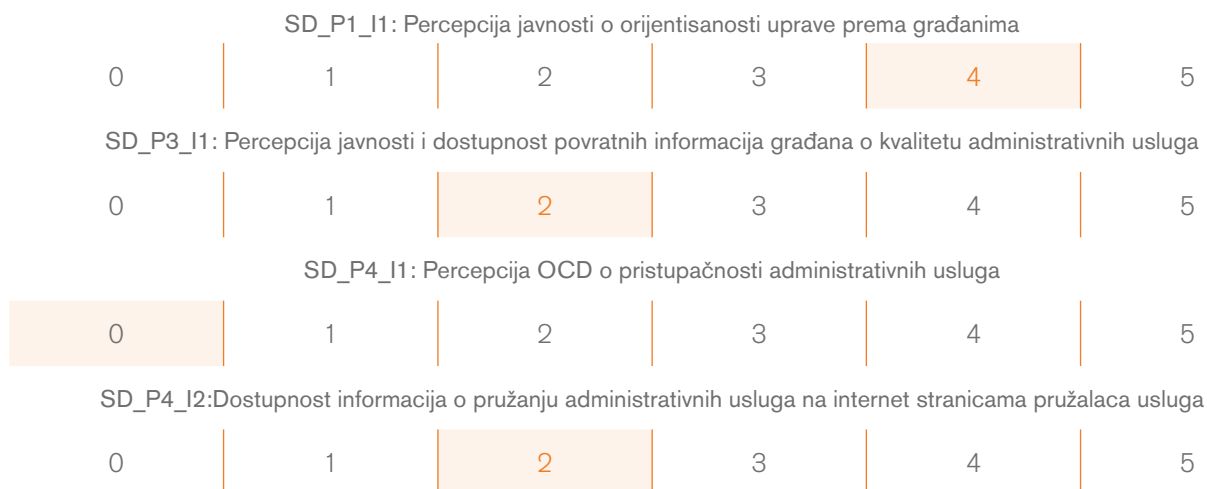
Česte izmjene pravilnika o organizaciji i sistematizaciji moraju biti blagovremeno objavljivane na zvaničnim internet stranicama institucija na koje se odnose, a promjene odražene i u ažuriranim organogramima.

Institucije bi trebalo proaktivno da objavljuju svoje baze podataka na centralnom portalu otvorenih podataka, ali i promovišu linkove koje vode do njih na vlastitim internet stranicama.

M.

**PRUŽANJE
USLUGA**

VI.1 WEBER INDIKATORI KOJI SE KORISTE ZA PRUŽANJE USLUGA I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU



VI.2 KRATAK PREGLED REZULTATA

Pojedini rezultati u segmentu pružanja usluga nešto su bolji u ovom ciklusu praćenja, jer se čini da su građani više informisani o postojanju e-usluga i imaju više iskustva u korišćenju usluga, vjerovatno zbog činjenice da je anketa rađena tokom sprovođenja mjera za suzbijanje koronavirusa, koje su u mnogim slučajevima ograničavale pristup administrativnim uslugama u uobičajenom formatu. Takođe, zabilježen je inkrementalni napredak u drugim dimenzijama, kao što je percepcija građana o naporima Vlade u pravcu pojednostavljenja procedura i digitalizacije.

Ostvaren je napredak u pogledu broja građana koji su svjesni mogućnosti pružanja povratnih informacija na administrativne usluge. Takođe, svijest o naporima civilnog društva u praćenju ovih usluga je udvostručena u odnosu na prethodni ciklus, pri čemu većina građana tvrdi da su takve aktivnosti rezultirale unapređenjem administrativnih usluga.

Od posmatranih administrativnih usluga, samo je Poreska uprava dala barem osnovne informacije o povratnim komentarima korisnika, jer je angažovala agenciju da sprovede ispitivanje javnog mnjenja o njenom radu, uključujući povratne komentare o različitim aspektima usluga koje pruža.

Kada je u pitanju pristupačnost administrativnih usluga za osobe sa invaliditetom i druge ugrožene grupe stanovništva, rezultati percepcije OCD u čitavom regionu pokazuju izuzetno nizak nivo zadovoljstva trenutnim stanjem.

Internet stranice pružalaca administrativnih usluga uglavnom ne pružaju osnovne proceduralne informacije o pristupu uslugama, pri čemu je Poreska uprava pozitivan izuzetak.

Što se tiče prikaza troškova, od posmatranih pružalaca usluga, jedino je Ministarstvo unutrašnjih poslova transparentno o troškovima svojih usluga. Ovo je posebno problematično u slučaju Poreske uprave, koja reklamira korišćenje svog e-portala za preduzeća, ali ne pominje da je preduslov za korišćenje digitalni sertifikat koji se dobija po značajnoj cijeni.

VI.3 STANJE U OBLASTI PRUŽANJA USLUGA

Veći nivo efikasnosti, djelotvornosti i zadovoljstva građana kvalitetom usluga; obezbijeđena interoperabilnost registara i dostupnost podataka korisnicima; uspostavljen portal eUprava kao jedinstvena tačka pristupa elektronskim uslugama i poboljšanje zadovoljstva korisnika ovim portalom – ciljevi su Strategije reforme javne uprave Crne Gore kada je riječ o oblasti pružanja usluga.

U Izvještaju Evropske komisije za 2020. godinu, Crna Gora je ocijenjena kao umjereno pripremljena za reformu javne uprave. Kada je riječ o pružanju usluga, u izvještaju se navodi da je Crna Gora usvojila nacionalni okvir za interoperabilnost u skladu sa okvirom interoperabilnosti EU, i da su u izvještajnom periodu usvojeni i Zakon o elektronskoj upravi i izmjene i dopune Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu.¹³⁴

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, koje koordinira oblast pružanja javnih usluga u okviru reforme javne uprave (RJU), u najnovijem nacrtu izvještaja za 2020. godinu o implementaciji Strategije RJU navodi da su sve aktivnosti sprovedene u prethodnom periodu rezultirale porastom zadovoljstva građana administrativnim uslugama tokom perioda pandemije koronavirusa.

U Nacrtu Izvještaja konstatovan je i pozitivan trend u odnosu na broj zahtjeva za usluge koje podnose građani i privreda, koji je povećan za 43,71% (sa 1579 u 2019. godini na 2259 u 2020. godini) i da su procedure za dobijanje traženih dokumenata elektronskim putem posredstvom eUprave postale lakše (82,67% učesnika ankete eUprava je zadovoljno). Navodi se i da su uspješno završene aktivnosti na implementaciji interoperabilnosti registara, odnosno elektronske razmjene podataka, da je 8 ključnih registara povezano u sistem i da portal eUprava trenutno omogućava pružanje 596 usluga iz nadležnosti 50 institucija.

Sa druge strane, kada pogledamo (ne)zadovoljstvo građana uslugama javne uprave, procenat onih koji su dali negativnu ocjenu porastao je u 2019. godini (52%) u odnosu na rezultate iz 2017. godine (44%).¹³⁵ Što se tiče portala eUprava, udio građana koji ne znaju za postojanje portala iz godine u godinu opada, uz povećanje udjela onih koji navode da su upoznati sa portalom, a da nemaju iskustva u korišćenju platforme. Istovremeno, istraživanje je pokazalo da samo 7% građana Crne Gore koristi portal. Udio građana koji koriste portal ostao je skoro nepromijenjen tokom godina: 6% u 2017, 6% u 2018, 7% u 2019. dok za 2020. godinu nema dostupnih podataka.

SIGMA izvještaj o monitoringu za Crnu Goru iz 2019. godine¹³⁶ potvrdio je skroman napredak kada je u pitanju oblast pružanja usluga. Iako postoji okvir javne politike za pružanje usluga, kao i pojednostavljenje administracije, ne može se reći da ima napretka u sprovođenju. U istom izvještaju navodi se da čak i najosnovnije usluge zahtijevaju nekoliko institucionalnih kontakata, da su procesi dugotrajni i da su, osim poreskih usluga za poslovanje, ostale administrativne usluge i dalje uglavnom dostupne tradicionalnim kanalima.

Ove procjene su se potvrdile u praksi, a naročito tokom aktuelne pandemije koronavirusa, kada su se u maju 2020. godine pojavili prvi slučajevi zaraze u Crnoj Gori. Uočeni su nedostaci u funkcionisanju javne uprave i nazadovanje u odnosu na ranije postignut napredak u pogledu transparentnosti. Bivša ministarka javne uprave je u maju 2020. godine pozvala građane da odlože sve zahtjeve koje bi mogli da podnesu javnoj upravi, a koji nijesu hitni i da koriste elektronske servise dostupne na portalu eUprava i drugim portalima.¹³⁷ Međutim, nije postojao veliki broj usluga koje bi građani mogli da koriste iz svojih domova. Institut alternativa je tada upozorio javnu upravu da zastarjeli portal eUprava ne može biti od naročite koristi, osim za prijave za studentski kredit ili program stručnog osposobljavanja, i da će u jednom trenutku korisnici usluga morati da napuste svoje domove kako bi posjetili šaltere nadležnih organa.

Recimo, u slučaju da je neko trebalo da uzme doznake za obračun naknade za vrijeme porodiljskog odsustva u periodu policijskog časa, trebalo je to da uradi lično. Portal eZdravlje je samo zamijenio vrijeme koje bi

134 Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu, Evropska komisija, Brisel, 6. oktobar 2020. godina, strana 18.

135 Podaci iz ankete koju je sproveo Ipsos Strategic Marketing za potrebe IA u periodu 1. – 9. septembar 2019. godine.

136 „Izvještaj o monitoringu: načela javne uprave”, SIGMA, maj 2019. godine.

137 Suzana Pribilović – „Ne rizikujte zdravlje, koristite eUpravu”, dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=lu9C9RNkqKw>

korisnici usluga potrošili na odlazak u Dom zdravlja kako bi zakazali termin. Imajući u vidu navedeno, naglasili smo da je elektronsko zakazivanje termina radi ličnog pružanja određene usluge ilustracija „digitalizacije“ naše administracije i da je broj stvarnih elektronskih usluga zanemarljiv. Pandemija koronavirusa nam je pokazala rezultate decenija pasivnosti i neposvećenosti reformi javne uprave i modernizaciji administracije koja bi mogla biti podnošljivija i lakša u ovim vanrednim okolnostima.

Isto se navodi i u izvještaju Centra za demokratsku tranziciju, u kojem stoji da povećanje broja elektronskih servisa ne prati njihova praktična upotreba od strane građana.¹³⁸ Ocjenjuje se da je najveći broj elektronskih servisa informativan, a mali je broj servisa koje građani mogu da koriste potpuno elektronski. Pored toga, visoka cijena elektronskog potpisa prepoznata je kao jedan od izazova i razlog za ograničen pristup eUslugama.¹³⁹

Period krize nastao usljed pandemije koronavirusa pokazao je da je moguće napustiti stare obrasce ponašanja i preispitati prakse. U Fondu za zdravstveno osiguranje tvrde da je izbjegavanje zakazivanja i fizičkih posjeta dovelo do smanjenja na desetine hiljada kontakata, koji su se pokazali kao očigledno nepotrebni jer smo uvidjeli da možemo i bez njih. U prethodnom periodu, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore je sa svojim projektom „Elektronski servisi za građane (eZdravlje)“ osvojio nagradu na prvom konkursu za javnu upravu na Zapadnom Balkanu koji su organizovali ReSPA i OECD/SIGMA, sa ciljem podsticanja inovativnosti i zdrave konkurencije među javnim institucijama na Zapadnom Balkanu.¹⁴⁰

Što se tiče daljeg razvoja u oblasti pružanja usluga, nacrt izvještaja o sprovođenju Strategije RJU za 2020. godinu navodi da se 75% podaktivnosti realizuje u oblasti pružanja usluga. Preporuke navedene u ovom izvještaju u vezi sa pružanjem usluga uključuju uspostavljanje redovnog mjerenja zadovoljstva korisnika pruženim uslugama, uspostavljanje sistema ePlaćanja i identifikacije, kreiranje Kataloga javnih usluga koje pružaju organi vlasti na lokalnom i centralnom nivou, povezivanje portala eUprave sa sistemima za elektronsko plaćanje i elektronsku identifikaciju, usvajanje prakse da PR službe u svojim budućim najavama moraju da pominju elektronske servise i prednosti njihovog korišćenja, uspostavljanje obaveze institucije da korisnicima obezbijedi elektronska dokumenta (licence, sertifikati, dozvole i dr.) preko portala eUprava.

VI.4 ŠTA WEBER PRATI I NA KOJI NAČIN?

Pod oblašću RJU vezane za pružanje usluga, prate se tri SIGMA načela.

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

Načelo 3: Uspostavljeni su mehanizmi koji obezbjeđuju kvalitet javnih usluga;

Načelo 4: Obezbijedena je dostupnost javnih usluga.

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 upravom. U tom smislu, navedena načela su od najveće važnosti za kvalitet svakodnevnog života građana.

Monitoring ovih načela 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 dobijenih od strane građana. Ovi podaci se dopunjuju ispitivanjem percepcije civilnog društva o različitim aspektima pružanja usluga. Takođe, pristup odabranim načelima obuhvata i nalaze izvan okvira percepcija, odnosno razmatra i pristupačnost informacija o uslugama.

Korišćena su četiri indikatora, od kojih su dva u potpunosti mjerena na osnovu podataka o percepciji

138 "Reforma javne uprave: Kako mora ali ne i kako treba", Centar za demokratsku tranziciju, 2020. godine.

139 „Izvještaj o monitoringu: načela javne uprave“, SIGMA, maj 2019. godine.

140 "Crnogorske institucije osvojile tri nagrade na prvom takmičenju javnih uprava Zapadnog Balkana", dostupno na: <https://mju.gov.me/vijesti/235211/Crnogorske-institucije-osvojile-tri-nagrade-na-prvom-takmicenju-javnih-uprava-Zapadnog-Balkana.html>

(percepcija građana i civilnog društva), a preostala dva se mjere kombinovanjem podataka o percepciji, i podataka o javno dostupnim podacima. Ispitivanje javnog mnjenja sprovedeno je na slučajnom, troetapnom uzorku građana. Ispitivanje je usmjereno na orijentisanost pružanja usluga ka građanima u praksi, i obuhvata različite aspekte informisanosti, efikasnosti, digitalizacije, i mehanizme za dobijanje povratnih informacija.¹⁴¹ Kako su ankete sprovedene tokom pandemije koronavirusa, građani su takođe odgovarali na dodatna pitanja o tome u kojoj mjeri su zainteresovani da saznaju više o onlajn uslugama od izbijanja pandemije, i koliko često su koristili pomenute usluge tokom pandemije. Podaci o percepciji iz ovih pitanja nijesu se koristili za mjerenje vrijednosti indikatora.

Prilikom mjerenja 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.¹⁴² Postojanje mehanizma za dobijanje povratnih informacija analizirano je kombinovanjem podataka o percepciji građana i podataka dostupnih onlajn na uzorku od pet administrativnih usluga.¹⁴³ Na kraju, internet stranice pružalaca usluga iz istog uzorka analizirane su sa ciljem da se prikupe informacije o pristupačnosti usluga i njihovim cijenama.

141 Istraživanje o percepcijama sprovedeno je pomoću ankete namijenjene javnosti (licima starijim od 18 godina) na Zapadnom Balkanu. Anketa o percepciji javnosti koristila je višestepeno uzorkovanje vjerovatnoće i vođena je kombinovanjem kompjuterski podržanog onlajn i telefonskog intervjuisanja (CAWI i CATI), koristeći standardizovani upitnik kroz omnibus istraživanje na Zapadnom Balkanu, u periodu 5. maj - 30. maj 2020. godine. Za Crnu Goru, margina greške za ukupan uzorak od 1005 građana je $\pm 3,15\%$, na nivou povjerenja od 95%.

142 Anketa OCD sprovedena je putem anonimnog, onlajn upitnika. U Crnoj Gori je istraživanje sprovedeno u periodu od 22. juna do 27. jula 2020. godine. Metoda prikupljanja podataka je uključivala CASI, kompjuterski podržano intervjuisanje. Uzorak ankete bio je N=54.

143 Pet usluga koje su obuhvaćene uključuju: 1) knjiženje nekratnina, 2) registracija preduzeća (firmi), 3) registracija vozila 4) izdavanje ličnih dokumenata: pasoša i ličnih karata i 5) prijava poreza na dodatu vrijednost (PDV) za privredna društva.

VI.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

NAČELO 1: JAVNA POLITIKA ZA DRŽAVNU UPRAVU USMJERENU KA GRAĐANIMA JE USPOSTAVLJENA I PRIMJENJUJE SE

WeBER indikator SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti državne uprave prema građanima

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Građani su svjesni Vladinih inicijativa ili projekata za pojednostavljenje administracije	1/2	1/2
Građani potvrđuju da su Vladine inicijative ili projekti za pojednostavljenje administracije unaprijedili pružanje usluga	4/4	4/4
Građani potvrđuju da je ophođenje sa upravom postalo lakše	2/4	2/4
Građani potvrđuju da je potrebno manje vremena za dobijanje administrativnih usluga	2/4	2/4
Građani smatraju da se administracija kreće u pravcu digitalne uprave	2/2	2/2
Građani su svjesni dostupnosti elektronskih usluga	1/2	1/2
Građani znaju kako da koriste elektronske usluge	2/2	2/2
Građani koriste elektronske usluge	2/4	0/4
Građani smatraju da su elektronske usluge prilagođene građanima	2/2	2/2
Građani potvrđuju da uprava traži povratne informacije od njih o tome kako se administrativne usluge mogu unaprijediti	1/2	1/2
Građani potvrđuju da uprava koristi njihove povratne informacije za unapređenje administrativnih usluga	4/4	4/4
Ukupno	23/32	21/32
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)¹⁴⁴	4	3

Ovaj indikator mjeri percepciju javnosti o pružanju usluga orijentisanih prema građanima u praksi, obuhvatajući različite aspekte svijesti o postojanju usluga, efikasnosti, digitalizacije i mehanizama povratnih informacija, na osnovu rezultata istraživanja javnog mnjenja. Rezultati su nešto bolji u ovom krugu monitoringa, jer se čini da su građani više informisani o postojanju e-usluga i imaju više iskustva u korišćenju usluga, vjerovatno zbog činjenice da je anketa rađena u jeku primjene mjera za suzbijanje pandemije koronavirusa, koje su ograničile tradicionalni pristup administrativnim uslugama. Takođe, zabilježen je inkrementalni napredak u drugim dimenzijama kao što je percepcija građana o naporima Vlade u pojednostavljanju procedura i digitalizaciji.

Istraživanje pokazuje da je više od polovine građana Crne Gore (55%) svjesno da je uprava u protekle dvije godine uložila napor ili pokrenula inicijative da građanima i privredi olakša administrativne procese. Od tog procenta, ogromna većina (88% građana koji su upoznati sa inicijativama administrativnog pojednostavljenja) smatra da su te inicijative dovele do poboljšanja pružanja usluga u posljednje dvije godine.

Međutim, procenat građana koji smatraju da je rad sa upravom zapravo postao lakši u posljednje dvije godine je 55%, što je nešto niže od regionalnog prosjeka (57%).

Većina ispitanika u Crnoj Gori (58%) smatra da se vrijeme potrebno za dobijanje administrativnih usluga smanjilo u posljednje dvije godine.

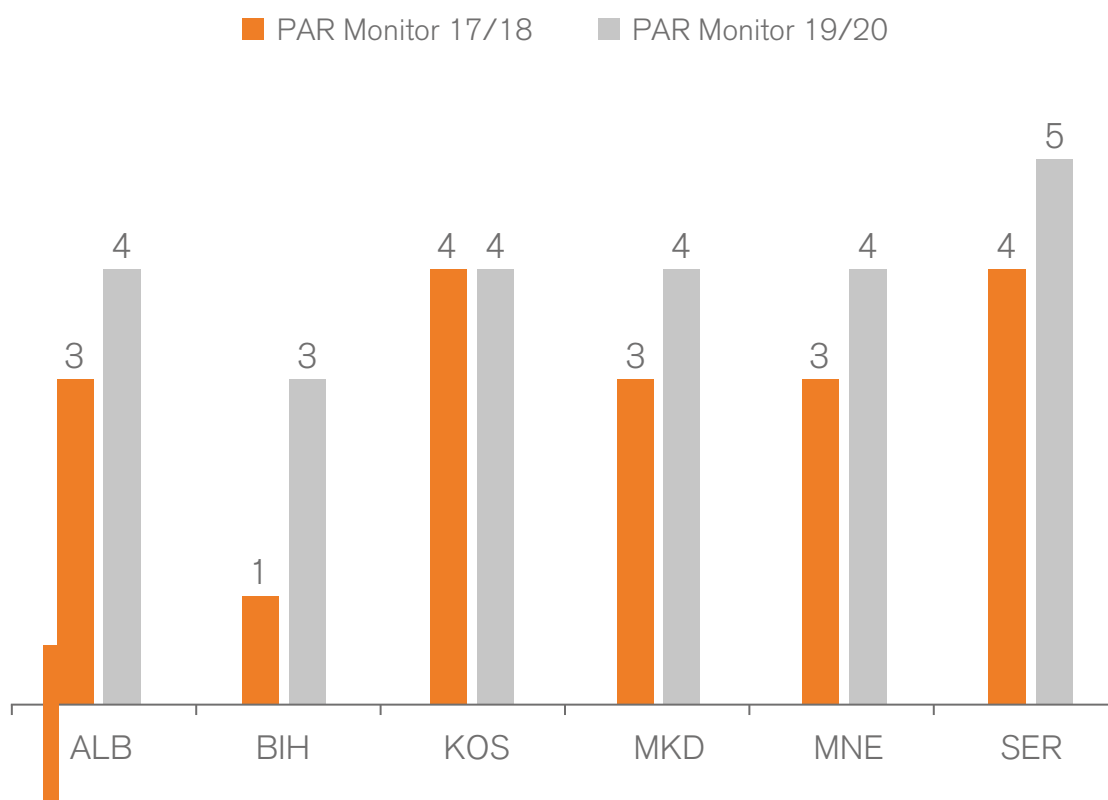
¹⁴⁴ Obračun poena: 0-5 poena = 0; 6-11 poena = 1; 12-17 poena = 2; 18-22 poena = 3; 23-27 poena = 4; 28-32 poena = 5.

Većina građana (70%) smatra da je vlast u posljednje dvije godine sve više okrenuta ka digitalizaciji. Većina građana Crne Gore (58%) je svjesno da se e-usluge nude u Crnoj Gori. Od ovog procenta, 78% je potvrdilo da je informisano o tome kako da ih koristi. Od onih koji su koristili e-usluge, većina se slaže da su jednostavne za korišćenje (85%)

Procenat građana koji potvrđuju da je uprava u protekle dvije godine tražila predloge građana o unapređenju administrativnih usluga je 58%. Većina njih (82%) potvrđuje da uprava traži povratne informacije, i da je Vlada koristila takve predloge za poboljšanje usluga.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator SD_P1_I1: *Percepcija javnosti o orijentisanosti državne uprave prema građanima*



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org.

NAČELO 3: USPOSTAVLJENI SU MEHANIZMI KOJI OBEZBJEĐUJU KVALITET JAVNIH USLUGA

WeBER indikator SD_P3_I1: Percepcija javnosti i dostupnost povratnih informacija građana o kvalitetu administrativnih usluga

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Građani smatraju da imaju mogućnost da daju povratne informacije o kvalitetu administrativnih usluga	2/2	1/2
Percepcija građana je da je mehanizme povratnih informacija lako koristiti	2/4	4/4
Građani percipiraju sebe ili civilno društvo uključenim u monitoring i ocjenu administrativnih usluga	2/4	0/4
Percepcija građana je da su administrativne usluge poboljšane usljed monitoringa i njihovih ocjena	4/4	4/4
Osnovne informacije u vezi sa povratnim komentarima građana o administrativnim uslugama javno su dostupne	0/4	0/4
Detaljne informacije u vezi sa povratnim komentarima građana o administrativnim uslugama javno su dostupne	0/2	0/2
Ukupno	10/20	9/20
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)	2	2

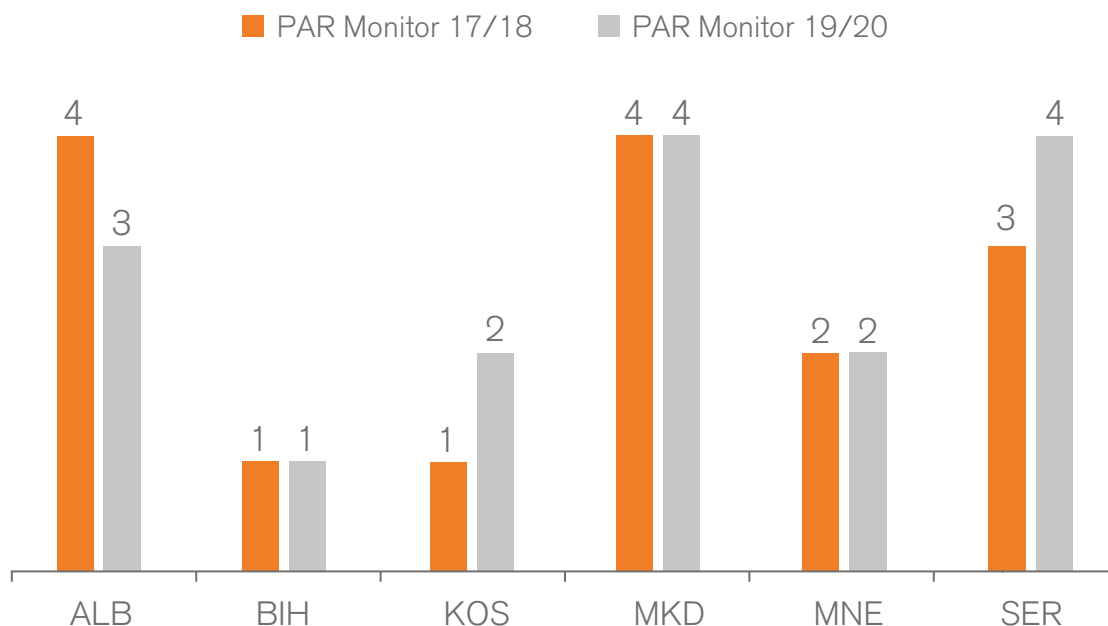
Ovaj indikator mjeri percepciju javnosti o svijesti, praksi i korisnosti mehanizama povratnih informacija za administrativne usluge. Takođe se analizira da li su, i u kojoj mjeri, podaci i informacije o povratnim komentarima građana o kvalitetu administrativnih usluga javno dostupni. Ostvaren je napredak u pogledu broja građana koji su svjesni mogućnosti pružanja povratnih informacija za administrativne usluge. Takođe, svijest o naporima civilnog društva u monitoringu ovih usluga je udvostručena u odnosu na prethodni ciklus, dok su ostale dimenzije ovog indikatora ostale gotovo nepromijenjene

Najveća promjena u odnosu na prethodni ciklus monitoringa odnosi se na broj građana koji navode da imaju priliku da daju mišljenje o uslugama koje dobijaju od uprave – sada taj procenat iznosi 62%, dok je u prvom krugu samo trećina populacije (31,3%) bila saglasna sa tom izjavom. Takođe, 44% populacije navodi da su mehanizmi povratnih informacija laki za korišćenje, što je nešto ispod regionalnog prosjeka (47%). Još jedan porast u rezultatima odnosi se na svijest o uključenosti civilnog društva u monitoring i procjenu administrativnih usluga: oko jedna četvrtina stanovništva (26,2%) je u prošlom krugu bila svjesna uključenosti OCD, dok je sada taj rezultat na nivou od 52%, što je više od regionalnog prosjeka, koji iznosi 42%. Većina (80%) smatra da su takve aktivnosti dovele do poboljšanja administrativnih usluga.

U kontekstu posmatranih usluga, postoje izvjesne osnovne informacije o povratnim komentarima korisnika samo za one usluge koje pruža Poreska uprava. Poreska uprava je unajmila agenciju za ispitivanje javnog mnjenja da sprovede istraživanje javnog mnjenja građana o radu Poreske uprave, koje uključuje povratne komentare o različitim aspektima usluga koje ona pruža. Kada je riječ o detaljnijim povratnim komentarima na ove usluge, kao što su informacije iz najmanje dva različita vjerodostojna izvora, podaci razvrstani po rodu, podaci o prisustvu nekog oblika invaliditeta ili drugih relevantnih faktora, unakrsne analize podataka iz različitih izvora, istraživanje nije proizvelo rezultate.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator SD_P3_I1: Percepcija javnosti i dostupnost informacija o komentarima građana na kvalitet administrativnih usluga



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org.

NAČELO 4: OBEZBIJEĐENA JE DOSTUPNOST JAVNIH USLUGA

WeBER indikator SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti javnih usluga

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
OCD potvrđuju da je teritorijalna rasprostranjenost za pristup administrativnim uslugama adekvatna	0/4	0/4
OCD potvrđuju da su jednošalterski sistemi na raspolaganju svima	0/4	0/4
OCD smatraju da se administrativne usluge pružaju na način koji zadovoljava pojedinačne potrebe ranjivih grupa	0/4	0/4
OCD potvrđuju da su pružaoci administrativnih usluga obučeni za postupanje sa ranjivim grupama	0/2	0/2
OCD potvrđuju da uprava raspolaže različitim kanalima za pružanje administrativnih usluga	0/2	0/2
OCD potvrđuju da su elektronski kanali lako dostupni za osobe sa invaliditetom	0/2	0/2
Ukupno	0/18	0/18
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)¹⁴⁵	0	0

Kroz anketu OCD, ovaj indikator mjeri njihovu percepciju o pristupačnosti administrativnih usluga osobama sa invaliditetom, osobama koje žive na udaljenim područjima, i manjinskim grupama i drugim ranjivim grupama stanovništva.

145 Obračun 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.

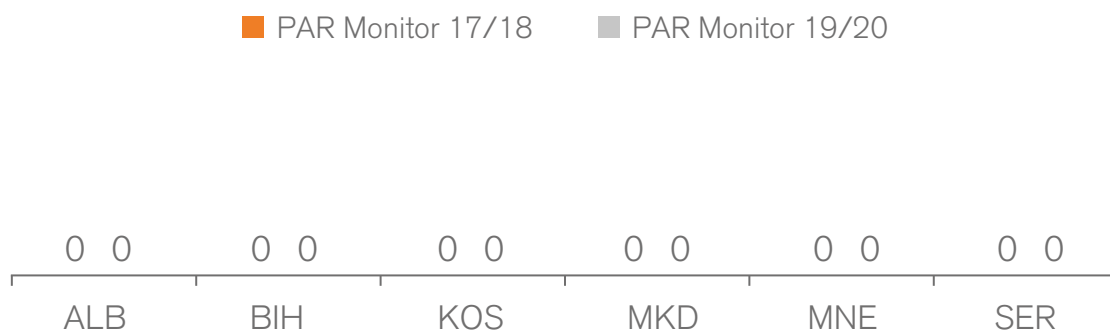
Gotovo da postoji konsenzus među OCD da na teritoriji države pružaoci administrativnih usluga nijesu raspoređeni na način koji svim građanima omogućava lak pristup uslugama. Samo 10% anketiranih OCD „se slaže“ da je raspodjela adekvatna, dok nijedna OCD nije odgovorila na ovo pitanje sa „u potpunosti se slažem“. Situacija je još gora kada je u pitanju dostupnost „sve na jednom šalteru / jednošalterskog sistema“, gdje se samo 6% anketiranih OCD slaže sa tvrdnjom da su pristupačne svim građanima, bez obzira na geografsku lokaciju.

Samo 2% anketiranih OCD smatra da je pružanje administrativnih usluga prilagođeno potrebama ranjivih grupa, a isti procenat se „u potpunosti slaže“ sa tvrdnjom da je osoblje koje radi na pružanju administrativnih usluga obučeno kako da se odnosi prema ranjivim grupama.

Svega 10% anketiranih OCD smatra da je pružanje administrativnih usluga prilagođeno potrebama ugroženih grupa. Pored toga, 4% OCD smatra da su kanali za pristup administrativnim uslugama lako dostupni ugroženim grupama. Na nekoliko pitanja nijedna OCD nije izabrala opciju „u potpunosti se slažem“ za izjavu o određenom aspektu dostupnosti usluga, što je dodatni pokazatelj njihovog mišljenja o trenutnom stanju stvari u ovoj oblasti.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti javnih usluga



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org

WeBER indikator SD_P4_I2: Dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga na internet stranicama pružalaca usluga

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Internet stranice pružalaca administrativnih usluga uključuju kontakt podatke za pružanje informacija o uslugama	4/4	4/4
Internet stranice pružalaca administrativnih usluga uključuju osnovne proceduralne informacije o tome kako pristupiti administrativnim uslugama	2/4	2/4
Internet stranice pružalaca administrativnih usluga uključuju smjernice prilagođene građanima za pristup administrativnim uslugama	0/2	0/2
Internet stranice pružalaca administrativnih usluga uključuju informacije o pravima i obavezama korisnika	2/2	2/2
Pojedinačne institucije koje pružaju administrativne usluge na centralnom nivou objavljuju informacije o cijenama usluga koje nude	2/4	2/4
Informacije o cijenama administrativnih usluga prave razliku između e-usluga i usluga koje se pružaju lično	0/2	0/2
Informacije o administrativnim uslugama dostupne su u otvorenim formatima	0/2	0/2
Ukupno	10/20	10/20
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)¹⁴⁶	2	2

Ovaj indikator ocjenjuje u kojoj mjeri su informacije o pružanju i dostupnosti administrativnih usluga javno dostupne, da li su cijene administrativnih usluga predstavljene na pristupačan način, i da li informacije pružaju transparentan pregled cijena.

Internet stranice pružalaca administrativnih usluga koje su bile dio uzorka¹⁴⁷ daju potpune informacije o kontakt tačkama za pružanje usluga. Kada je riječ o davanju osnovnih proceduralnih informacija o tome kako pristupiti administrativnim uslugama, samo one koje daje Poreska uprava (dvije od ukupno pet 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 administrativnim uslugama, ponovo se jedini pokušaj može naći na internet stranici Poreske uprave.

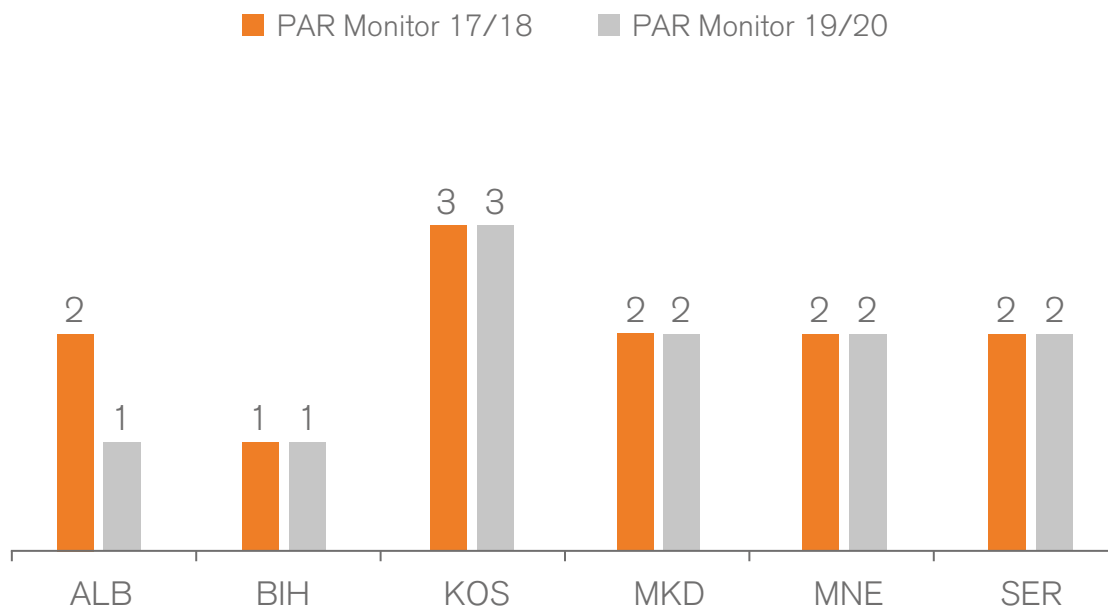
Velika većina internet stranica pružalaca administrativnih usluga uključuje informacije o pravima i obavezama korisnika. Međutim, kada je riječ o troškovima usluga, izuzev Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je transparentno po pitanju troškova za usluge registracije vozila i izdavanja ličnih karata i pasoša, 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 sertifikat koji se izdaje po nemalnoj cijeni (110 € za osnovni paket). Tu uslugu ne naplaćuje Poreska uprava već Pošta, ali da bi se koristio e-sistem za prijavu PDV, potreban je digitalni sertifikat. Nema jasnih i dostupnih informacija na stranici Poreske uprave koje navode da digitalni sertifikat nije besplatan, niti koliko on košta.

146 Obračun 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.

147 Usluge koje su bile predmet analize uključuju: 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.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator SD_P4_I2: Dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga na internet stranicama pružalaca usluga



VI.6 PREPORUKE ZA OBLAST PRUŽANJA USLUGA

Preporuke	Status implementacije	Komentar
U cilju povećanja upotrebe portala eUprava, uprava mora povećati stepen i korisnost upotrebe portala putem povećanja broja potpuno digitalizovanih usluga, uz poboljšanje korisničkog iskustva kroz pojednostavljenje i bolji dizajn portala.	Nijesu preduzete aktivnosti	Portal je ostao nepromijenjen i još uvijek nema novih, do kraja digitalizovanih usluga u ponudi. Pojedine nove aktivnosti sprovedene su tokom mjera izolacije usljed pandemije koronavirusa.
Pružaoци usluga bi trebalo da prikupljaju, analiziraju i objavljuju 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 istraživanja treba da budu proaktivno objavljeni na internet stranicama institucija.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen napredak u ovom ciklusu monitoringa.
Internet stranice pružalaca usluga i eUprava treba da uvedu standard korišćenja kanala za komentare korisnika o uslugama.	Nijesu preduzete aktivnosti	Iako je percepcija građana u ovom pogledu poboljšana, u praksi je zabilježen neznatan ili nikakav napredak.
Internet stranice pružalaca administrativnih usluga treba da na jednostavan način predstave proceduralne informacije o koracima za ostvarenje usluga i, u slučajevima usluga čija je upotreba opšta ili su predmet učestalih zahtjeva od strane većine građana, jednostavna uputstva za ostvarenje usluga.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen napredak u ovom ciklusu monitoringa.
U slučajevima gdje su za ostvarenje usluge potrebni obrasci, trebalo bi da budu dostupni na internet stranici institucije koja pruža uslugu.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije zabilježen napredak u ovom ciklusu monitoringa.
Pružaoци usluga moraju biti potpuno transparentni kada su u pitanju troškovi ostvarenja usluga, kako u pogledu neposrednih, tako i u pogledu posrednih troškova (npr. cijena digitalnog sertifikata potrebnog za pristup različitim uslugama, iako taj sertifikat ne izdaje pružalac usluga).	Nijesu preduzete aktivnosti	Problemi u ovoj oblasti ostaju isti, uključujući cijene usluga koje nudi Poreska uprava i korišćenje digitalnog sertifikata.

Vladin e-portal treba ažurirati, a njegov interfejs učiniti prilagođenijim građanima i lakšim za korišćenje.

Ponuđene e-usluge treba da budu one koje građani najčešće koriste i treba da budu potpuno digitalne, odnosno moraju biti u potpunosti dostupne onlajn.

Pružaoци usluga treba da vrše prikupljanje, analizu i objavljivanje podataka o povratnim komentarima korisnika u vezi sa različitim aspektima usluga koje pružaju, kako bi ih koristili kao osnovu za unapređenje usluga.

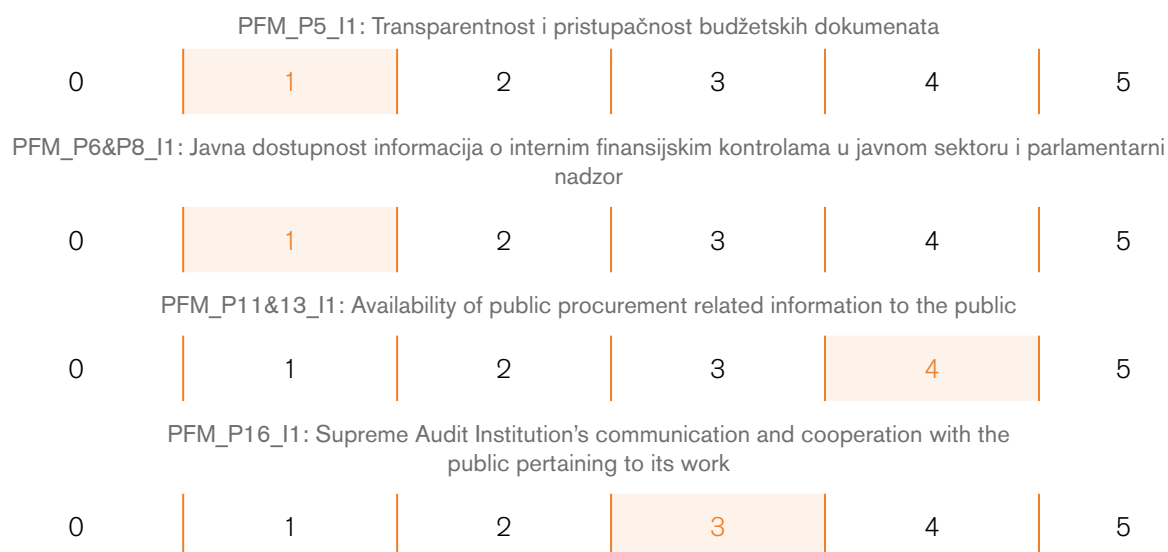
U slučaju ugovaranja eksternih agencija za ispitivanje korisnika, pružaoци usluga bi trebalo da rezultate objave javno.

Pružaoци usluga moraju biti u potpunosti transparentni kada su u pitanju troškovi ostvarenja usluga, direktni i indirektni (npr. cijena digitalnog sertifikata potrebnog za pristup različitim uslugama, iako taj sertifikat ne izdaje pružalac usluga).

VI.

**UPRAVLJANJE
JAVNIM
FINANSIJAMA**

VII.1 WEBER INDIKATORI KOJI SE KORISTE ZA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I VRIJEDNOSTI ZA CRNU GORU



VII.2 KRATAK PREGLED REZULTATA

Procjena transparentnosti i dostupnosti informacija, kao i eksterne komunikacije i proaktivnog pristupa prilagođenog građanima u ključnim oblastima upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, ukazala je na nedostatak napora i značajne nedostake.

Dostupnost i transparentnost ključnih budžetskih dokumenata u Crnoj Gori su ograničeni. Ne postoji poseban segment internet stranice preko kojeg bi se moglo 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 primjeri neredovnih izvještavanja tokom godine, ništa od materijala se ne podnosi Skupštini, a pomenuti izvještaji ne prikazuju budžetske podatke u svim trima budžetskim klasifikacijama (organizacionoj, funkcionalnoj, ekonomskoj). Izvještaji o izvršenju budžeta ne sadrže podatke o učinku, budući da nijesu postavljeni ciljevi učinka, da indikatori nijesu precizno definisani i da nema detaljnih podataka o rezultatima rashoda. Trenutno ne postoji zvanična verzija godišnjeg budžeta prilagođena građanima, i budžetski podaci se ne objavljuju u bilo kojem od mašinski čitljivih formata.

Dostupnost i saopštavanje bitnih dokumenata i informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (IFKJ) javnosti i drugim zainteresovanim stranama su na veoma niskom nivou. Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) ne objavljuje rezultate pregleda kvaliteta internih revizija. Samo dva ministarstva objavljuju bilo kakve informacije o finansijskom upravljanju i kontroli. CJH nije proaktivna u promovisanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru ili njenih efekata u bilo kom obliku (intervjui, saopštenja za štampu, promotivni materijali, sažeci prilagođeni građanima, ili društveni mediji). Ujedno, Skupština je sasvim isključena iz nadzora sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru i ne razmatra godišnji konsolidovani izvještaj o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru.

Komunikacija i saradnja Državne revizorske institucije sa eksternim zainteresovanim stranama nije dobro razvijena, iako je ostvaren napredak u poređenju sa prethodnim ciklusom monitoringa. DRI sada ima zasebnu Komunikacionu strategiju, dok njeni izvještaji sada uglavnom sadrže određeni vid sažetka prilagođenog građanima. Radna mjesta iz akta o sistematizaciji za komunikaciju sa eksternim zainteresovanim stranama nijesu popunjena. Osim sporadičnih konferencija za štampu, DRI u posmatranom periodu nije koristila društvene mreže za promociju svog rada, niti je objavljivala promotivne materijale, javne kampanje ili interaktivne prezentacije i vizuelizacije podataka. Ne postoje kanali za podnošenje žalbi ili inicijativa od strane eksternih

zainteresovanih strana (šira javnost, OCD). Kada je riječ o saradnji sa OCD (van okvira odgovaranja na zahtjeve za slobodan pristup informacijama), monitoring pokazuje da DRI ne ulaže u razvoj tih odnosa, da ne organizuje konsultacije sa OCD, i da ne koristi njihove nalaze u izvještajima ili u fazi identifikacije rizika.

Prvi put u istraživanju tema transparentnosti i pristupačnosti građanima u oblasti javnih nabavki, WeBER monitoring bilježi rezultate u Crnoj Gori koji su najbolji u regionu. Redovno se objavljuju opšti izvještaji o politici javnih nabavki, izvještaji centralnog tijela za reviziju, kao i pojedinačni planovi i izvještaji javnih nabavki. Izvještavanje o javnim nabavkama može se ocijeniti kao pristupačno i prilagođeno građanima. Međutim, nije zabilježen nikakav pokušaj objavljivanja podataka o javnim nabavkama u formatu otvorenih podataka. Postoje problemi sa portalom za javne nabavke i njegovim funkcijama, a naročito u smislu čestih rekonstrukcija portala, čije nove verzije ne sadrže podatke za prethodni period. Značajan procenat nabavki obavljen je u postupku koji nije konkurentan (više od 15% ukupnih postupaka).

VII.3 STANJE U OBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

Crna Gora na godišnjem nivou u prosjeku potroši pola milijarde eura na javne nabavke. Prošlo je sedam godina otkako je Crna Gora otvorila pregovore sa Evropskom unijom (EU) u vezi sa Poglavljem 5 – Javne nabavke.¹⁴⁸ Međutim, pregovori donedavno nijesu imali željeni kontinuitet, niti je zabilježen značajan napredak.¹⁴⁹ Nakon brojnih aktivnosti na planu zakonodavstva i procesa izmjena Zakona o javnim nabavkama (ZJN), taj Zakon, koji je trenutno na snazi, u velikoj mjeri je usklađen sa direktivama EU. Usvojen je krajem decembra 2019. godine i počeo je da se primjenjuje 7. jula 2020. godine. Prvih pola godine od njegove primjene pokazalo je da nekoliko novih mehanizama koji su prvi put uvedeni nijesu doprinijeli većoj transparentnosti i konkurenciji, ali i da prijete da uvedu nejednak tretman i diskriminaciju, što ugrožava ključne principe javnih nabavki. Izvještaj o realizaciji ugovora sadrži iste podatke kao i ugovor o javnoj nabavci, što ne daje nikakvu vrijednost u smislu proširenja obima već dostupnih informacija. Analiza tržišta nije obavezna, ali je dozvoljena, a Zakon ne predviđa obavezu izvještavanja o sprovedenoj analizi tržišta. Takva situacija omogućava naručiocima privilegiju da ponuđače biraju po svom izboru, tako što će unaprijed dogovoriti uslove nabavke. Planiranje ostaje značajan izazov za naručioce u Crnoj Gori, a razlika između planiranog i izvršenog budžeta za javne nabavke je i dalje veoma visoka.¹⁵⁰

Evropska komisija je u svom Izvještaju o Crnoj Gori za 2018. godinu prvi put od otvaranja pregovora zabilježila nazadovanje u oblasti javnih nabavki. Crna Gora je u SIGMA izvještaju za 2019. godinu dobila ocjenu 3 za kvalitet zakonodavnog okvira za javne nabavke i JPP / koncesije, i ocjenu 2/6 za stepen usklađenosti zakonodavstva o javnim nabavkama sa Direktivama EU.¹⁵¹ Razlog tome su izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, usvojene u junu 2017. godine, koje su predstavljale ozbiljno nazadovanje u pogledu transparentnosti i konkurentnosti.¹⁵² Crna Gora je u 2019. godini imala najveću potrošnju na javne nabavke sa najnižom stopom konkurentnosti ikada zabilježenom.¹⁵³ Pomenuto stanje je bilo posljedica primjene ovih izmjena, posebno za nabavke male vrijednosti, koje karakterišu široka diskreciona ovlašćenja naručilaca.¹⁵⁴ Najnoviji Zakon o javnim nabavkama otklonio je

148 Pregovori su započeti 18. decembra, 2013. godine.

149 Đurnić, A. (2019), Critical Infrastructure and Public Procurement: The case of Montenegro – Eight Years of Back and Forth, The Western Balkans between Economic Development and Emigration, Aspen Institute Germany, dostupno na: <https://www.aspeninstitute.de/wp-content/uploads/2019-Economic-Development-and-Democratization-in-the-Western-Balkans.pdf>

150 Jaćimović, D. (2021), Planiranje javnih nabavki nije išlo po planu, Institut alternativa, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/planiranje-nabavki-nije-islo-po-planu/>

151 Izvještaj o monitoringu za 2019. godinu: načela javne uprave, SIGMA, dostupno na: <http://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

152 Ove izmjene su bile predmet kritike domaćeg civilnog društva i stručnjaka u ovoj oblasti, kao i Evropske komisije, posebno zato što su usvojene u potpunoj tajnosti i bez organizovanja javnih konsultacija. Đurnić, A. (2017). Tajno o javnim nabavkama: Sporne izmjene unazađuju sistem. Dostupno na: <http://bit.ly/2o0n341>

153 Javne nabavke 2019: Nikad veća potrošnja, ni manja konkurentnost, Institut alternativa, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/javne-nabavke-2019-nikad-veca-potrosnja-ni-manja-konkurentnost/>

154 „Nabavke male vrijednosti karakteriše široka diskrecija naručilaca, dok su samo pragovi vrijednosti ovih nabavki propisani Zakonom. Na njih se primjenjuje procedura koju naručilac utvrdi svojim internim aktom, a može se primijeniti za nabavke roba i usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 15.000 eura i nabavku radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 30.000 eura.“, Đurnić, A. (2018), Nabavke male vrijednosti u Crnoj Gori: Bez javnosti i konkurencije, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/en/low-value-procurement-in-montenegro-without-transparency-or-competition/>

većinu pitanja nametnutih verzijom Zakona iz 2017. godine i budući rezultati i procjene će u velikoj mjeri zavisiti od njegove pravilne primjene.

VII.4 ŠTA WEBER PRATI I NA KOJI NAČIN?

Monitoring oblasti upravljanja javnim finansijama sprovodi se u odnosu na šest SIGMA načela.

Načelo 5: Obezbjedeno je transparentno budžetsko izvještavanje i nadzor;

Načelo 6: Operativni okvir za internu kontrolu definiše odgovornosti i ovlašćenja, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija je dosljedna sa propisima koji regulišu upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte;

Načelo 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija je dosljedna sa propisima koji regulišu upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte;

Načelo 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za djelotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i praćenje politike javnih nabavki;

Načelo 13: Javne nabavke u skladu su sa osnovnim principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmjernosti i transparentnosti, i njihovim sprovođenjem obezbjeđuje se najefikasnije korišćenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koriste moderne tehnike i metode javnih nabavki;

Načelo 16: Državna revizorska institucija primjenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi osigurala visokokvalitetne revizije, što pozitivno utiče na funkcionisanje javnog sektora.

Kako SIGMA u potpunosti ocjenjuje ova načela, WeBER-ov pristup razmatra i detaljnije ispituje elemente transparentnosti i dostupnosti informacija, eksternu komunikaciju, ali i proaktivan pristup informisanju građana na način koji je prilagođen primarno njima.

Kao dodatni iskorak u odnosu na polazni ili referentni ciklus monitoringa, razvijen je novi indikator koji pokriva podoblast javnih nabavki unutar oblasti upravljanja javnim finansijama (SIGMA načela 11 i 13), koja nije praćena u prvom ciklusu, pa su stoga u ovom izdanju PAR Monitora mjerena četiri indikatora. Ovim dodatkom, istraživači WeBER-a su prvi put pratili politiku javnih nabavki, zajedno sa godišnjom budžetskom politikom, izvještajima o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i eksternim revizijama. Kako je mjerenje izvršeno prvi put, indikator javnih nabavki u ovom izdanju PAR Monitora postavlja polazne, odnosno referentne vrijednosti u ovoj oblasti.

Prvi indikator ocjenjuje transparentnost i dostupnost budžetskih dokumenata, mjereći koliko su ključni budžetski dokumenti dostupni građanima (godišnji državni budžet 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 podaci koji su tamo postavljeni, kao i zvanični portali Vlade i portali otvorenih podataka.

Drugi indikator mjeri javnu dostupnost, i saopštavanje ključnih informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru javnosti i drugim zainteresovanim stranama (konsolidovano izvještavanje, pregledi kvaliteta interne revizije, proceduralne informacije u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole). Analiza uzima u obzir zvanične internet stranice i raspoložive dokumente Vladinih institucija zaduženih za politiku interne finansijske kontrole u javnom sektoru. Međutim, internet stranice svih ministarstava analiziraju se 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 internih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

U oblasti eksterne revizije, indikator uzima u obzir eksternu komunikaciju Državne revizorske institucije i njenu

praksu u oblasti saradnje sa civilnim društvom. Indikator obuhvata postojanje strateškog pristupa, sredstva za komunikaciju koja se koriste, ocjenu u kojoj mjeri je izvještavanje o revizijama prilagođeno građanima, postojanje kanala za slanje i obradu prijavi građana, i konsultacije sa civilnim društvom. U tu svrhu, upotrijebljena je kombinacija analize dokumenata i internet stranice DRI, što je dopunjeno polustrukturiranim intervjuima sa zaposlenima u DRI kako bi se prikupile dodatne ili nedostajuće informacije.

Na kraju, u oblasti javnih nabavki, indikator mjeri javnu dostupnost informacija u vezi sa javnim nabavkama. Fokusira se na to da li centralni organi za javne nabavke i ključni naručioci objavljuju godišnje planove i izvještaje, kao i na to koliko su centralni portali za javne nabavke prilagođeni zainteresovanoj javnosti. Pored toga, ovaj indikator razmatra dostupnost podataka o otvorenim nabavkama, kao i procenat procesa javnih nabavki obavljenih u otvorenim postupcima. Ovaj indikator je u potpunosti zasnovan na analizi zvanične dokumentacije o politici javnih nabavki.

VII.5 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

NAČELO 5: OBEZBIJEĐENO JE TRANSPARENTNO BUDŽETSKO IZVJEŠTAVANJE I NADZOR

WeBER indikator PFM_P5_I1: Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
Usvojenom godišnjem budžetu lako se može pristupiti onlajn	2/4	4/4
Izveštajima o izvršenju budžeta tokom godine lako se može pristupiti onlajn	4/4	2/4
Izveštajima o polugodišnjem izvršenju budžeta tokom godine lako se može pristupiti onlajn	0/4	0/4
Izveštaji o izvršenju budžeta (tokom godine, polugodišnji, na kraju godine) sadrže podatke o budžetskoj potrošnji u smislu funkcionalne, organizacione i ekonomske klasifikacije	0/4	0/4
Godišnji završni izvještaj sadrži nefinansijske informacije o učinku Vlade	0/2	0/2
Zvanična prezentacija godišnjeg budžeta prilagođena čitaocu (budžet za građane) redovno se objavljuje onlajn	0/4	0/4
Budžetski podaci se objavljuju u formatu otvorenih podataka	0/2	1/2
Ukupno	6/24	7/24
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)¹⁵⁵	1	1

Obuhvatajući ključne budžetske dokumente (godišnji budžet i izvještaje o izvršenju budžeta – mjesečni, polugodišnji i završni) ovaj indikator se fokusira na njihovu dostupnost, kao i na transparentnost i kvalitet podataka koje sadrže, kroz prizmu prilagođenosti građanima, informacija o učinku i otvorenih podataka. Rezultati u ovom ciklusu monitoringa nešto su lošiji jer je, iako je bilo određenog napretka u dostupnosti izvještaja o izvršenju budžeta tokom godine, došlo do nazadovanja u oblasti otvorenih podataka i dostupnosti usvojenog budžeta.

Zakon o budžetu za 2019. godinu dostupan je na internet stranici Ministarstva finansija, dok budžet za 2020. godinu nije objavljen.¹⁵⁶ Objavljuju se u zbirnoj biblioteci zakona koja sadrži svu zakonsku regulativu koja se

155 Obračun 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.

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

odnosi na rad Ministarstva.¹⁵⁷ Međutim, na internet stranici Ministarstva ne postoji posebna rubrika posvećena budžetskoj dokumentaciji, koja bi, između ostalog, na jednom mjestu sadržala sve donijete zakone o godišnjem budžetu (i njihove izmjene).¹⁵⁸

Mjesečno ili bilo koje godišnje izvještavanje o izvršenju budžeta od strane Ministarstva finansija nije zakonska obaveza u Crnoj Gori (nije regulisano Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti). Međutim, Ministarstvo finansija u okviru učešća u sistemu distribucije opštih podataka MMF-a (GDDS) objavljuje GDDS grafikone na mjesečnom nivou, koji, između ostalog, sadrže podatke o budžetskim prihodima i rashodima na mjesečnom nivou.¹⁵⁹

Ne postoji ni zakonska obaveza za Ministarstvo finansija da priprema polugodišnje izvještaje, niti postoji praksa izrade takvih izvještaja od strane Ministarstva. Postoje samo kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta, kako za centralni, tako i za lokalni nivo, što takođe nije zakonska obaveza, ali se ipak izrađuju i objavljuju samo na internet stanici, bez formalnog podnošenja Skupštini.

Kada je riječ o klasifikacijama koje postoje u ovim dokumentima (funkcionalnoj, organizacionoj i ekonomskoj) nijedan dokument ne sadrži svaku klasifikaciju. 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 legendi za kodove, što njihovo postojanje među budžetskim podacima čini beskorisnim. Mjesečni GDDS izvještaji sadrže samo ekonomsku klasifikaciju, baš kao i kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta.

Godišnji završni računi sadrže pojedine podatke o nefinansijskom učinku u pratećem obrazloženju, ali nijesu dostupne aktuelne nefinansijske informacije o učinku Vlade. Budući da nema nikakvih ciljanih vrijednosti ili ciljeva učinka, nema ni precizno definisanih indikatora ili sveobuhvatih podataka o uticaju rashoda. Postoje samo sporadični podaci o aktivnostima institucija, kao što je broj usvojenih ili revidiranih odluka određene institucije, broj organizovanih obuka, i sažetih informacija o aktivnostima institucija unutar njihovih programa. Vrijedi napomenuti da završni izvještaji o budžetu nijesu dostupni na internet stranici Ministarstva finansija, osim u formi predloga zakona, i da su razbacani po internet stranici, odnosno da ne postoji zaseban segment posvećen njima. Dostupni su samo preko naprednog pretraživanja internet stranice.

Ne postoji zvanična vizuelizacija budžeta i u prethodne dvije godine nije uloženi trud da se napravi budžet za građane. Iako je ovo obaveza propisana Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2015-2020, ona se još uvijek ne sprovodi, navodeći kao razlog kašnjenje u implementaciji projekta finansiranog od strane EU, koji podržava program.

Budžetski podaci se ne objavljuju redovno u formatu otvorenih podataka. Ne postoji zvanična politika Ministarstva finansija vezana za otvorene podatke - godišnji budžet i završni račun se objavljuju isključivo u .pdf formatu.

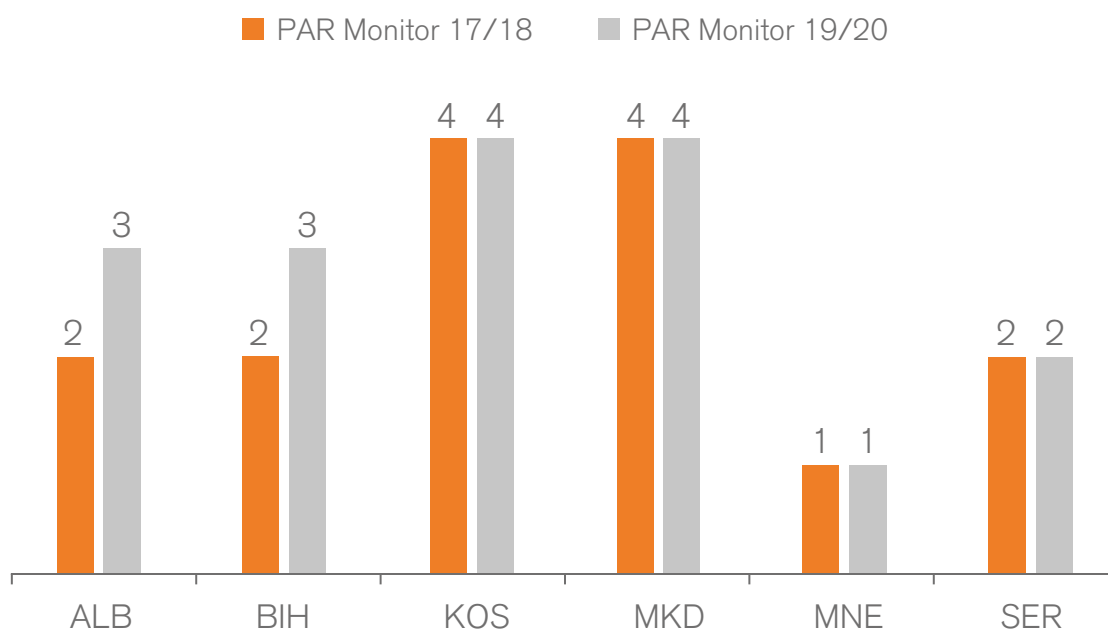
157 Zakon o budžetu za 2019. godinu dostupan je u odjeljku Biblioteka, na glavnoj stranici (Biblioteka, Zakoni) na: <https://mif.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=354104&rType=2&file=Zakona%20o%20budzetu%20za%202019.godinu.pdf>
Zakon o budžetu za 2020. godinu nije na stranici Ministarstva finansija.
Objave o predstavljanju budžeta za 2020. godinu, dostupne su na glavnoj stranici: <https://mif.gov.me/vijesti/214769/Predstavljen-Predlog-zakona-o-budzetu-za-2020-godinu-vise-novca-za-gradane-i-razvojne-projekte.html> ali zakon nije dostupan na stranici Ministarstva finansija.

158 Glavna stranica sadrži baner „Budžet ministarstva“ ali taj baner vodi do odjeljka u kojem je dostupan samo budžet Ministarstva finansija: <https://goo.gl/6J6JoV>

159 Ovi izvještaji su dostupni u rubrici „Publikacije“, čiji baner se nalazi u bočnoj navigaciji početne stranice: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/>

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PFM_P5_I1: *Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata*



Regionalni PAR Monitor Report sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org

NAČELO 6: OPERATIVNI OKVIR ZA INTERNU KONTROLU DEFINIŠE ODGOVORNOSTI I OVLAŠĆENJA, A NJEGOVA PRIMJENA OD STRANE BUDŽETSKIH ORGANIZACIJA JE DOSLJEDNA SA PROPISIMA KOJI REGULIŠU UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I JAVNU UPRAVU UOPŠTE

NAČELO 8: OPERATIVNI OKVIR ZA INTERNU REVIZIJU ODRAŽAVA MEĐUNARODNE STANDARDE, A NJEGOVA PRIMJENA OD STRANE BUDŽETSKIH ORGANIZACIJA JE DOSLJEDNA SA PROPISIMA KOJI REGULIŠU UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I JAVNU UPRAVU UOPŠTE

WeBER indikator PFM_P6&8_I1: Javna dostupnost informacija o internim finansijskim kontrolama u javnom sektoru i parlamentarni nadzor

Indicator elements	Scores 2019/2020	Scores 2017/2018
Consolidated annual report on PIFC is regularly produced and published online	4/4	4/4
Quality reviews of internal audit reports are regularly produced and published online	0/2	0/2
Ministries publish information related to financial management and control	0/2	0/2
CHU proactively engages with the public	0/2	0/2
The Parliament regularly deliberates on/reviews the consolidated report on PIFC	0/2	0/2
Total score	4/12	4/12
Indicator value (scale 0 – 5)¹⁶⁰	1	1

160 Conversion of points: 0-5 points = 0; 6-10 points = 1; 11-15 points = 2; 16-20 points = 3; 21-25 points = 4; 26-30 points = 5.

Ovaj indikator mjeri dostupnost i komunikaciju osnovnih dokumenata i informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (IFKJ) javnosti i drugim zainteresovanim stranama, i sagledava da li se o izvještajima o implementaciji IFKJ raspravlja u Skupštini. Rezultati u okviru ovog indikatora ostaju nepromijenjeni u odnosu na prethodni ciklus monitoringa, bez napretka u pogledu transparentnosti i otvorenosti IFKJ za javni ili parlamentarni nadzor.

Prema Zakonu o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) priprema konsolidovani izvještaj i dostavlja ga Vladi do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu. Ovi izvještaji nijesu dostupni na internet stranici Ministarstva finansija, i nema posebnog segmenta na internet stranici posvećenog njima. Internet stranica same CJH je integralni dio internet stranice Ministarstva finansija, i nema sopstvenih segmenata. Konsolidovani izvještaji o IFKJ su dostupni samo na centralnom portalu Vlade, na internet stranicama posvećenim sjednicama Vlade kada su bili na dnevnom redu i usvojeni. Ovakvo stanje stvari njihovu dostupnost čini značajno ograničenom.

Kada je riječ o dostupnosti pregleda kvaliteta izvještaja o internoj reviziji, nijesu dostupni na internet stranici Ministarstva. U 2020. godini usvojen je novi Pravilnik o metodologiji pregleda kvaliteta interne revizije, koji ne predviđa objavljivanje dokumenata koji se odnose na pregled kvaliteta ni od strane CJH ni od strane interne revizije. Takođe, Pravilnikom je pomenuti pregled podijeljen na dva dijela – jedan koji priprema CJH, što je bio slučaj i ranije, i pregled koji priprema sama interna revizija. Ukupno 24 jedinice za internu reviziju su usvojile svoj Program obezbjeđenja i unapređenja kvaliteta, ali nijedan dokument nije dostupan javnosti. Godišnji izvještaji koje objavljuje CJH ne sažimaju rezultate sprovedenih pregleda kvaliteta.

Konsolidovani izvještaji za 2018. i 2019. godine sadrže nekoliko paragrafa u kojima se navodi da su pregledi kvaliteta urađeni i za finansijsko upravljanje i kontrolu i za interne revizije, sa nekoliko rečenica o uočenim problemima. Ovo se radi više u ukupnom kontekstu izvještavanja o radu CJH, negoli sa namjerom da se predstave rezultati procesa revizije kvaliteta.

Analiza podataka vezanih za nivo informacija o finansijskom upravljanju i kontrol¹⁶¹ koji je dostupan javnosti dala je veoma loš rezultat za sva ministarstva. Od 17 ministarstava, samo 5 (29%) ima objavljen bilo koji od traženih dokumenata. Tu spadaju Ministarstvo vanjskih poslova (registar rizika); Ministarstvo održivog razvoja i turizma (registar rizika i priručnik - jedinstveni dokument / strana), Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (priručnik), Ministarstvo odbrane (registar rizika), Ministarstvo pravde (registar rizika). Nijedno od ministarstava nije javnosti predstavilo kontakt tačku za slobodan pristup informacijama, niti objavilo njegove / njene kontakt detalje.

Centralna jedinica za harmonizaciju nije proaktivna u odnosima sa javnošću: u periodu izvještavanja nije bilo objavljenih saopštenja za štampu, nije bilo medijskog pojavljivanja predstavnika CJH, nijesu izrađivane brošure ili slični materijali, kao ni pregledi ili sažeci izvještaja prilagođenih građanima, niti je bilo promotivnih aktivnosti na društvenim mrežama.

Skupština je sasvim isključena iz nadzora sistema internih 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 internih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

161 Te informacije uključuju: 1. Registre rizika; 2. Knjigu procedura / priručnik; 3. Informacije o tome ko je postavljen za rukovodioca za oblast finansijskog upravljanja i kontrole.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PFM_P6&P8_I1: Javna dostupnost informacija o internim finansijskim kontrolama u javnom sektoru i parlamentarni nadzor

NAČELO 11: POSTOJE CENTRALNI INSTITUCIONALNI I ADMINISTRATIVNI KAPACITETI ZA DJELOTVORNU I EFIKASNU IZRADU, SPROVOĐENJE I PRAĆENJE POLITIKE JAVNIH NABAVKI

NAČELO 13: JAVNE NABAVKE U SKLADU SU SA OSNOVNIM PRINCIPIPIMA JEDNAKOG TRETMANA, ZABRANE DISKRIMINACIJE, SRAZMJERNOSTI I TRANSPARENTNOSTI, I NJIHOVIM SPROVOĐENJEM OBEZBJEĐUJE SE NAJEFIKASNIJE KORIŠĆENJE JAVNIH SREDSTAVA I NA NAJBOLJI MOGUĆI NAČIN KORISTE MODERNE TEHNIKE I METODE JAVNIH NABAVKI

WeBER indikator PFM_P11&13_I1: Javna dostupnost informacija o javnim nabavkama

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020
E.1 Centralna institucija nadležna za javne nabavke redovno izvještava javnost o sprovođenju politike javnih nabavki	4/4
E.2 Centralna institucija nadležna za zaštitu prava redovno izvještava javnost o postupcima za zaštitu prava ponuđača u javnim nabavkama	4/4
E.3 Izvještavanje centralne institucije nadležne za javne nabavke je prilagođeno građanima i lako dostupno	2/2
E.4 Portal javnih nabavki je prilagođen korisnicima	1/2
E.5 Naručioци na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje planove javnih nabavki	4/4
E.6 Naručioци na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje izvještaje o javnim nabavkama	4/4
E.7 Centralna institucija nadležna za javne nabavke objavljuje otvorene podatke o javnim nabavkama	0/2
E.8 Otvoreni i konkurentni postupci su glavni metod sprovođenja javnih nabavki	0/4
Ukupno	19/26
Vrijednost indikatora (na skali 0 – 5)¹⁶²	4

Ovo je prvo mjerenje indikatora o javnim nabavkama, čime se postavlja polazna, iliti referentna vrijednost u ovom ciklusu monitoringa.

Centralni organ za javne nabavke redovno izvještava javnost o sprovođenju ukupne politike javnih nabavki. Svi izvještaji (za prethodnih pet godina) dostupni su na internet stranici (sada ugašene) Uprave za javne nabavke.¹⁶³ Od reorganizacije državne uprave 2018. godine, Uprava za javne nabavke prestala je da postoji i njenu funkciju je preuzeo Direktorat za politiku javnih nabavki u Ministarstvu finansija.

Svi izvještaji se objavljuju na jednoj internet stranici (<http://www.ujn.gov.me/category/izvjestaji/>) i dostupni su jednim klikom sa početne stranice. Izvještaji sadrže sažetak od dvije stranice koji se nalazi na samom početku. Sažetak je ocijenjen kao dovoljno jasan i napisan razumljivim jezikom, pogodnim za čitanje. Sadrži ključne činjenice iz izvještaja i ključne trendove / promjene u odnosu na prethodnu godinu. Takođe, ovi godišnji izvještaji sadrže Ličnu kartu javnih nabavki, odnosno lični identifikacioni broj javnih nabavki obavljenih u prethodnoj godini, sažetak godišnjeg

162 Obračun 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.

163 Vidi: <http://www.ujn.gov.me/category/izvjestaji/>

učinka¹⁶⁴ sa svim ključnim informacijama o ciframa i javnim nabavkama, sve na jednoj stranici (broj ugovora, ukupna potrošnja, prosječan broj ponuda itd.). Izvještaji takođe koriste različite vrste grafikona za prikaz informacija.¹⁶⁵

Nalazi monitoringa pokazuju da centralni organi za javne nabavke redovno izvještavaju o sprovođenju politike nabavki i zaštiti prava u postupcima nabavki.¹⁶⁶

Svi pojedinačni planovi javnih nabavki su po pravilu dostupni na centralnom portalu nabavki. Pojedine institucije objavljuju i planove na svojim internet stranicama, ali se prakse razlikuju (u smislu redovnosti objava i lokacije na internet stranici). Takođe, izvještaji za 2019. i 2018. godinu za sve pojedinačne institucije dostupni su na sajtu centralnog organa javnih nabavki.¹⁶⁷

Centralni portal javnih nabavki¹⁶⁸ ne zahtijeva registraciju da bi se vršila pretraga i pregled dokumentacije. Omogućava pristup kompletnoj tenderskoj dokumentaciji besplatno (bez pretplate ili sličnih prepreka). Njegova funkcija pretrage uključuje slobodnu pretragu teksta, tip objave, naručioca i filtere za vremenski period. Ne sadrži nikakva objašnjenja ključnih pojmova javnih nabavki (pojmovnik) niti uputstva za korišćenje njegovih funkcija (tekstualni ili multimedijalni format).

Od 1. januara 2021. godine počinje sa radom elektronski sistem javnih nabavki – ESJN¹⁶⁹, dok će aktuelni portal javnih nabavki ostati u funkciji samo za započete postupke javnih nabavki koji su na njemu već objavljeni.

S tim u vezi, važno je naglasiti lošu praksu započinjanja svakog novog portala od nule. U Crnoj Gori su u periodu od devet godina napravljena tri portala za javne nabavke (2012, 2015. i 2021. godine). Iako je svaki novi portal donio poboljšanje u odnosu na prethodnu verziju u pogledu funkcionalnosti, nijesu sadržali podatke iz perioda u kojem je prethodna verzija portala bila korišćena. Svaka nova verzija je bila novi početak, i počela bi da se popunjava podacima od dana objavljivanja. Naredne verzije portala obično su sadržale veze ka prethodnim, uz napomenu da se informacije iz određenog vremenskog perioda mogu naći u starijoj verziji. Ova praksa ograničava korisnost portala, otežava bilo kakvu dubinsku analizu u dužem periodu i primorava korisnike da prelaze sa jednog portala na drugi u potrazi za informacijama. Iako je poboljšanje funkcionalnosti i korišćenje novih IT alata za omogućavanje boljeg korisničkog iskustva poželjno, mora se uložiti napor da se prethodno generisani podaci uključe u nove portale.

Ništa od podataka o javnim nabavkama se ne objavljuje u otvorenom formatu, ni na jednoj zvaničnoj stranici. Centralni portal za javne nabavke ne dozvoljava bilo kakav izvoz podataka u otvorene formate - dokumentacija je dostupna u .pdf ili .docx formatu. Samo Skupština Crne Gore objavljuje svoje podatke o nabavkama u otvorenom formatu na portalu otvorenih podataka.¹⁷⁰ Međutim, pošto se radi o inicijativi jedne institucije, a ne centralnog organa za nabavke, u ovoj oblasti nijesu dodijeljeni bodovi.

U kalendarskoj godini koja je prethodila monitoringu (2019. godina), 16,54% postupaka javnih nabavki sprovedeno je metodama koje nijesu bile otvorene (konkurentne). Podaci pokazuju¹⁷¹ da otvoreni postupak kao najtransparentniji čini 83,46% svih nabavki, restriktivni postupak čini 0,003% nabavki, pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva čini 0,053% nabavki, dodjela javnih nabavki putem tendera čini 0,0003%

164 Vidi izvještaj za 2019. godinu Direktorata za politiku javnih nabavki u Crnoj Gori, dostupan na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2020/07/Izvjestaj-2019.-29.05.2020.-1.pdf>

165 Koristeći primjer godišnjeg izvještaja za 2019. godinu, grafikoni se koriste na str. 16, 19, 20, 24, 25, 27, 28, 31, 32, 35.

166 Vidi: Izvještaj za 2017. godinu dostupan na:

<http://www.kontrola-nabavki.me/1/dokumenta/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%202017%20godina.pdf>

Izvještaj za 2018. godinu dostupan na: <https://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?Id=373379&rType=2>

Izvještaj za 2019. godinu dostupan na:

<http://www.kontrola-nabavki.me/1/dokumenta/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20Dr%C5%BEavne%20komisije%20za%20kontrolu%20postupaka%20javnih%20nabavki%20za%202019.%20godinu.pdf>

167 Vidi: <http://www.ujn.gov.me/pojedinacni-izvjestaji-obveznika-primjene-zakona-o-javnim-nabavkama/>

168 Dostupno na: <http://portal.ujn.gov.me/delta2015/login.jsp>

169 Dostupno na: <http://cejn.gov.me/tenders>

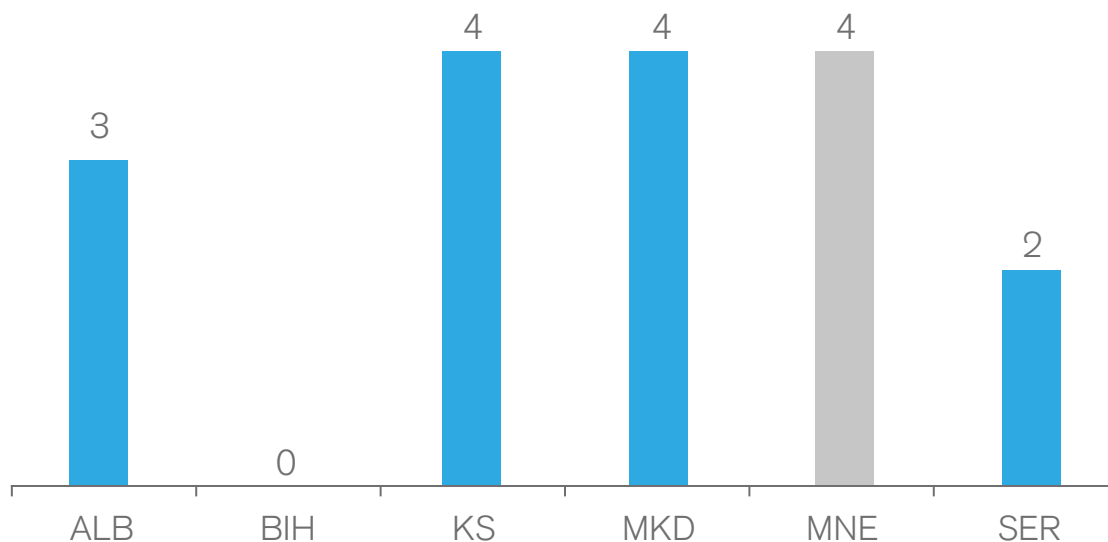
170 Vidi: <https://www.data.gov.me/podatak.php?id=150>, <https://www.data.gov.me/podatak.php?id=149>

171 Izvještaj o javnim nabavkama za 2019. godinu: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2020/07/Izvjestaj-2019.-29.05.2020.-1.pdf>

nabavki, male nabavke čine 13,18% a hitne nabavke 2,87% svih nabavki.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PFM_P11&P13_I1: *Javna dostupnost informacija o javnim nabavkama*



NAČELO 16: DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA PRIMJENJUJE STANDARDE NA NEUTRALAN I OBJEKTIVAN NAČIN KAKO BI OSIGURALA VISOKOKVALITETNE REVIZIJE, ŠTO POZITIVNO UTIČE NA FUNKCIONISANJE JAVNOG SEKTORA

WeBER indikator PFM_P16_I1: *Komunikacija i saradnja Državne revizorske institucije sa javnošću u pogledu svojeg rada*

Elementi indikatora	Rezultati 2019/2020	Rezultati 2017/2018
DRI razvija Komunikacionu strategiju kako bi se približila javnosti	4/4	2/4
DRI je posvetila najmanje jedno radno mjesto za proaktivnu komunikaciju i davanje povratnih informacija javnosti	2/4	2/4
DRI koristi razna sredstva za komunikaciju sa javnošću	0/2	1/2
DRI izrađuje sažetke izvještaja o reviziji koji su prilagođeni građanima	4/4	0/4
Razvijeni su zvanični kanali za podnošenje pritužbi ili inicijativa DRI od strane eksternih zainteresovanih strana (šira javnost, OCD)	0/2	0/2
DRI se konsultuje sa OCD i informiše se o njihovom radu kako bi identifikovala rizike u javnom sektoru	0/2	0/2
Ukupno	10/18	5/18
Vrijednost indikatora (na skali 0-5)¹⁷²	3	1

172 Obračun 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.

Ovaj indikator uzima u obzir elemente komunikacije i saradnje DRI sa eksternim zainteresovanim stranama. Ovo je jedan od elemenata za koji je uočen najznačajniji napredak u odnosu na prethodni ciklus monitoringa, koji se ogleda u udvostručenim rezultatima i skoku sa vrijednosti 1 na 3 na skali indikatora Ključni razlozi za to leže u usvajanju Komunikacione strategije DRI, kao i pisanju sažetaka za izvještaje, koji su prilagođeni građanima.

DRI je u junu 2020. godine usvojila Komunikacionu strategiju za period 2020-2024.¹⁷³ Strategija ima tri specifična cilja – poboljšanje percepcije Skupštine, Vlade i „informisanog društva“ o vrijednosti rada DRI. U okviru trećeg cilja, DRI navodi sledeće aktivnosti: redizajn logotipa, redizajn svoje internet stranice, objavljivanje kalendara revizija, priprema komunikacionih planova za svaki pojedinačni revizorski izvještaj sa specifičnim proizvodima i publikom, unapređenje komunikacionih kapaciteta u odnosima s javnošću među osobljem DRI, razvoj politika korišćenja društvenih mreža, priprema video poruka za revizorske izvještaje, organizovanje godišnjih sastanaka sa civilnim društvom, organizovanje predavanja o DRI za studente, popunjavanje upražnjenog radnog mjesta službenika za komunikacije.

Dakle, postoji definisan cilj komunikacije, sa planiranim aktivnostima. Strategija ne sadrži indikatore. Intervju sa predstavnikom DRI potvrđuje da je pripremljen Akcioni plan za implementaciju Strategije sa više detalja o planiranim aktivnostima i indikatorima, ali nije dostupan javnosti. Poslat je zahtjev za slobodan pristup informacijama, ali do kraja ovog ciklusa monitoringa, odgovor nije dobijen. S obzirom na to da je usvojena samostalna komunikaciona strategija, za ovaj element indikatora dodjeljuje se maksimum poena.

Što se tiče kadrova za komunikaciju sa eksternim zainteresovanim stranama, situacija je bolja na papiru nego u praksi, jer nijesu popunjene sve planirane pozicije.¹⁷⁴ Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u DRI predviđeno je formiranje „Odsjeka za međunarodnu saradnju i standarde, strateški razvoj i odnose sa Skupštinom, Vladom i javnošću“ u okviru Sektora I. Pravilnikom su predviđena tri radna mjesta, ali samo jedna pozicija, mjesto rukovodioca, je popunjeno. Dva mjesta koja ostaju upražnjena su savjetnik za odnose sa javnošću, Skupštinom, Vladom i nevladinim sektorom i 2) savjetnik za razvoj, međunarodne standarde i međunarodne odnose. Opis poslova savjetnika za odnose sa javnošću (savjetnika za odnose sa javnošću, Skupštinom, Vladom i nevladinim sektorom) obuhvata standardna zaduženja, kao što su saradnja sa medijima, komunikacija sa Skupštinom, Vladom, NVO, priprema saopštenja za medije, organizovanje konferencija za štampu itd. Međutim, uključuje i pojedina tehnička zaduženja, kao što je lektorisanje svih revizorskih izvještaja i drugih pisanih materijala DRI, ažuriranje internet stranice DRI, priprema međunarodnih posjeta, protokola itd. Odgovaranje na pitanja i upite građana koji se odnose na djelokrug rada DRI i postupanje i prosljeđivanje pritužbi građana, savjeti i sugestije u vezi sa korišćenjem javnih sredstava nijesu pomenuti u opisu posla za ovo radno mjesto.

Od pet sektora DRI koji obavljaju poslove revizije, Sektor I je zadužen za reviziju završnog računa budžeta i nekoliko subjekata revizije. Prema Pravilniku, rukovodioci odjeljenja su direktno odgovorni rukovodiocima sektora, a sektorima rukovode članovi Senata DRI. To znači da je osoba zadužena za odnose sa javnošću DRI odgovorna načelniku Sektora I, odnosno predsjedniku Senata, koji rukovodi ovim sektorom. Predmetno odjeljenje u praksi nije vezano samo za Sektor I, već radi sa svim drugim sektorima. Ova postavka nije dobro prilagođena prirodi odnosa s javnošću kao profesije, jer treba da bude horizontalna i unakrsna, da pokriva instituciju u cjelini i da bude detaljno informisana o aktivnostima svih sektora, ali istovremeno odgovorna samo predsjedniku Senata, a ne svakom rukovodiocu sektora pojedinačno. Jedine horizontalne jedinice u DRI (jedinice koje formalno nijesu dio samo jednog sektora već su međusektorske) su Služba za administrativno-stručne poslove i Služba za internu reviziju.

173 Dostupno na: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=238&lang=sr

174 Detaljnija analiza određenih aspekata komunikacionih aktivnosti DRI dostupni su u dokumentu Instituta alternativa: „Javnost rada Državne revizorske institucije – Elementi za komunikacionu strategiju“, na:

[Javnost rada Državne revizorske institucije – Elementi za komunikacionu strategiju – Institut alternativa \(institut-alternativa.org\)](http://www.institut-alternativa.org)

U 12 meseci koji su prethodili mjerenju, osim objavljivanja revizorskih izvještaja i drugih informacija na svojoj internet stranici, DRI je koristila i konferencije za štampu kao sredstvo komunikacije sa javnošću.¹⁷⁵ Međutim, DRI ne koristi naloge na društvenim mrežama, nije imala pripremljene promotivne materijale (informativne brošure, letke, video zapise, multimedijalne prezentacije i slično), niti je koristila javne kampanje ili interaktivne prezentacije i vizuelizaciju podataka. U periodu monitoringa nije objavljen nijedan promotivni materijal.

U periodu monitoringa (decembar 2019. - decembar 2020. godina), DRI je objavila 41 revizorski izvještaj. Analiza svakog pojedinačnog izvještaja, dostupna u prilogu ovog indikatora, pokazuje da od tog broja svi izvještaji imaju prateći sažetak, ali nijesu svi ocijenjeni kao prilagođeni građanima – istraživači su ocijenili da 29 ispunjava barem minimalne kriterijume (70,7%).

Struktura revizorskih izvještaja definisana je Metodološkim uputstvima za sprovođenje revizije usklađenosti i finansijske revizije.¹⁷⁶ Ne predviđa pripremu sažetaka ili pregleda ključnih nalaza, koji bi bili prilagođeni građanima.

DRI je počela sa postavljanjem objava na internet stranici, koji prate objavljivanje revizorskih izvještaja. Ove objave imaju za cilj da služe kao rezime izvještaja i više nijesu samo kopija formalnih dijelova revizorskog izvještaja (mišljenja). Uglavnom su kratki i daju pregled glavnih problema koji su identifikovani, ali i dalje koriste formalni i tehnički žargon. Međutim, istraživači su dodijelili bodove za prilagođenost sadržaja građanima zbog činjenice da je uloženi napor da se proizvede tekst koji nije jednostavno prepisan iz izvještaja, da se rezimiraju namjere i obrazloženje za reviziju, a dobijeni tekstovi su uglavnom čitljivi, i pružaju građanima kratko i relativno sažeto obrazloženje nalaza.

U oktobru 2020. godine, DRI je objavila sažetak revizije završnog računa budžeta kao posebnu publikaciju, sa pojedinim grafičkim elementima koji ga izdvajaju od drugih proizvoda DRI.¹⁷⁷ Drugi primjeri ovakve prakse nijesu primijećeni, osim godišnjeg izvještaja koji sadrži grafički prikaz podataka o radu DRI.

DRI je u posmatranom periodu objavila 59 revizorskih izvještaja. Analiza svakog pojedinačnog izvještaja pokazuje da od tog broja samo 8 izvještaja (13%) ispunjava kriterijume da je sažetak prilagođen građanima.¹⁷⁸ DRI izrađuje tekst za svoju internet stranicu koji prati objavljivanje revizorskog izvještaja, ali to nije originalni sadržaj, već kopija uvodnog dijela samog revizorskog izvještaja.

Ne postoje kanali za podnošenje žalbi ili inicijativa DRI od strane eksternih zainteresovanih strana (šira javnost, OCD). DRI prima žalbe, inicijative od različitih zainteresovanih strana (poslanika, medija, građana, organizacija) putem arhive ili službenih e-mail adresa, ali nema namjenski internet ili drugi kanal za prijem ovih materijala, niti ima propisanu proceduru da ih razmatra (u svojim unutrašnjim aktima).

Kada je riječ o saradnji sa OCD (koja prevazilazi jednostavno odgovaranje na zahtjeve za slobodan pristup informacijama), monitoring ne pokazuje nikakva ulaganja sa strane DRI. U dvije godine koje su prethodile mjerenju nije bilo konsultativnih događaja koje je organizovala DRI, ni događaja koje su organizovale OCD, a kojima su prisustvovali predstavnici DRI. Nijedan revizorski izvještaj objavljen u posljednje dvije godine ne pominje bilo kakav dokument ili analizu OCD u bilo kojem kontekstu. Godišnji izvještaji DRI potvrđuju da se dokumenti OCD ne koriste u fazi identifikacije rizika. Interni akti DRI takođe ne predviđaju korišćenje dokumenata OCD u bilo kojoj fazi procesa revizije.

175 U posmatranom periodu održala je dvije konferencije za štampu:

Konferencija za štampu organizovana je u julu 2020. godine u cilju predstavljanja Komunikacione strategije:

http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=723:komunikaciona-strategija-dri-za-period-2020--2024-godine-kao-sredstvo-za-ostvarivanje-proaktivne-komunikacije-sa-ključnim-zainteresovanim-stranama&Itemid=231&lang=sr

U januaru 2020. održana je još jedna konferencija za štampu kako bi se predstavili rezultati PEFA izvještaja Svjetske banke za 2019.

godinu i rezultati za DRI - http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=710:održana-konferencija-za-medije-povodom-rezultata-iz-izvještaja-o-ocjeni-učinka-javna-potrošnja-i-finansijska-odgovornosti-pefa&Itemid=231&lang=sr

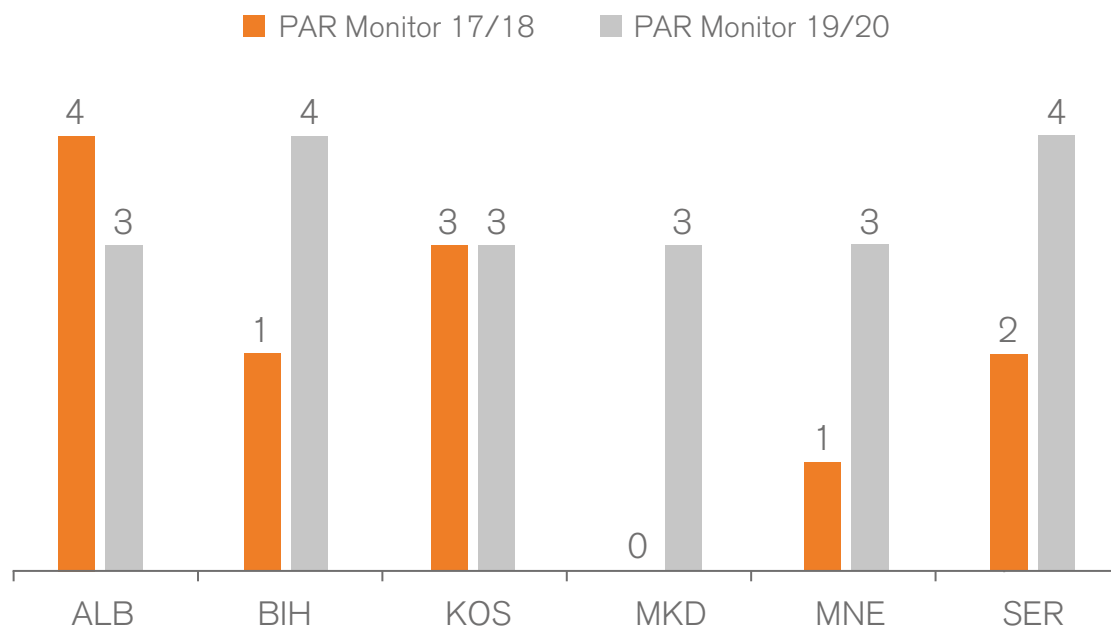
176 Dostupno na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Uputstvo%20o%20metodologiji%20vrsenja%20finansijske%20revizije%20i%20revizije%20pravinosti.pdf>

177 Dostupno na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Rezime%20Izvještaja%20o%20reviziji%20Predloga%20zakona%20o%20završnom%20računu%20budžeta%20Crne%20Gore%20za%202019.%20godinu.pdf>

178 Sažeci revizorskih izvještaja prilagođeni građanima se tumače kao skraćeno i koncizno objašnjenje glavnih nalaza, rezultata i zaključaka sprovedenih revizija, bez žargona i tehničkog jezika.

KAKO CRNA GORA STOJI U ODNOSU NA REGION?

Indikator PFM_P16_I1: *Komunikacija i saradnja Državne revizorske institucije sa javnošću*



VII.6 PREPORUKE ZA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

Preporuka	Status implementacije	Obrazloženje
Internet stranica Ministarstva finansija treba da sadrži zaseban odjeljak posvećen budžetskoj dokumentaciji – svim godišnjim zakonima o budžetu, njihovim amandmanima, izvještajima o izvršenju budžeta i završne račune.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije došlo do promjene u praksi objavljivanja ključnih budžetskih dokumenata od strane izvršne vlasti, i dalje su raspoređeni po internet stranici Vlade bez rasporeda.
Završni računi budžeta treba da sadrže informacije o učinku pojedinačnih budžetskih korisnika. Iako je ovo pitanje vezano za šire reforme programskog i budžetiranja zasnovanog na učinku i zavisu od utvrđivanja preciznih i mjerljivih ciljeva u planu budžeta, neophodno je da predstavljanje podataka o učinku javnosti bude sastavni dio ovih planova od samog početka.	Započeto	Nije postignut napredak u sadržaju i strukturi završnih računa, iako je bilo napretka u izradi programskog budžeta nakon završetka perioda monitoringa, za sada ograničenog na Zakon o budžetu.
Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti treba izmijeniti kako bi se Ministarstvu finansija propisala obaveza pripreme i objavljivanja mjesečnih i polugodišnjih izvještaja o izvršenju budžeta, koji će uključivati podatke prema funkcionalnoj, ekonomskoj, programskoj i organizacionoj klasifikaciji.	Nijesu preduzete aktivnosti	Zakon nije mijenjan i praksa izvještavanja nije unaprijeđena u pogledu obaveznih klasifikacija.
Ministarstvo finansija trebalo bi da počne sa praksom redovne pripreme verzije godišnjeg budžeta prilagođene građanima.	Nijesu preduzete aktivnosti	U periodu monitoringa nije pripremljena nijedna verzija državnog budžeta prilagođena građanima.
Ministarstvo finansija treba da objavi sve budžetske podatke u otvorenim formatima podataka, koristeći novi Portal otvorenih podataka.	Nijesu preduzete aktivnosti	Ministarstvo nije koristilo Portal otvorenih podataka za objavljivanje budžetskih podataka (do sada je objavljena samo jedna baza podataka o komercijalnim revizorima).
Godišnji konsolidovani izvještaji o sistemu internih finansijskih kontrola treba da budu dostupni na internet stranici Centralne jedinice za harmonizaciju.	Nijesu preduzete aktivnosti	CJH još uvijek ne objavljuje konsolidovani izvještaj o sistemu internih finansijskih kontrola na svojoj internet stranici, niti ima poseban odjeljak za izvještaje na svojoj internet stranici.

Ministarstva treba da proaktivno objavljuju informacije koje se odnose na internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru, poput: godišnjeg revizorskog izvještaja (sa statističkim podacima i ključnim problemima koji su identifikovani, u slučaju da su pojedinačni izvještaji proglašeni povjerljivim), informacija o rukovodiocima finansijskog upravljanja i kontrole, registara rizika i procedura (priručnika).	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije bilo sistematskog pomaka u ovom pogledu. Iako sve više ministarstava objavljuje ove podatke, ne čine to u dovoljnoj mjeri da bi došlo do poboljšanja rezultata za ovaj indikator.
Preglede kvaliteta interne revizije treba objavljivati u cjelosti ili rezimirati njihove ključne nalaze i preporuke.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije bilo napretka u ovom pogledu.
Skupštinski Odbor za ekonomiju, finansije i budžet treba da uvede praksu razmatranja godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola.	Nijesu preduzete aktivnosti	Odbor nije pokrenuo ovu praksu.
DRI treba da uvede praksu pripreme sažetaka svakog izvještaja o reviziji koji bi bio predstavljen u formi pristupačnoj građanima i na jednostavan način, bez stručnog žargona, objasnio ključne nalaze iz izvještaja.	Započeto	Ostvaren je napredak u pripremi sažetaka izvještaja prilagođenih građanima.
DRI treba da razvije svoju komunikaciju i da koristi alate kao što su infografici, brošure, vizuelizacije podataka i društvene mreže kako bi povećala vidljivost svog rada i nalaza.	Započeto	DRI je usvojila posebnu Komunikacionu strategiju i počela da koristi neke od ovih metoda za promovisanje svog rada.
DRI treba da razvije svoju komunikaciju i da koristi alate kao što su infografici, brošure, vizuelizacije podataka i društvene mreže kako bi povećala vidljivost svog rada i nalaza.	Nijesu preduzete aktivnosti	Nije bilo napretka u ovom pogledu.
DRI treba da razvije i promoviše kanal za komunikaciju sa građanima, i da osmisli procedure za postupanje sa prijavama građana, pritužbama o zloupotrebi budžetskih sredstava ili nepravilnosti u radu budžetskih korisnika.	Nijesu preduzete aktivnosti	Iako je sastanak sa OCD održan, to je bila inicijativa civilnog društva koju DRI nije nastavila, niti je institucionalizovana u praksi ili internim aktima DRI.

VII.7 PREPORUKE KOJE SE PONAVLJAJU

- Internet stranica Ministarstva finansija treba da sadrži zaseban odjeljak posvećen budžetskoj dokumentaciji – svim godišnjim zakonima o budžetu, njihovim amandmanima, izvještajima o izvršenju budžeta i završne račune.
- Završni računi budžeta treba da sadrže informacije o učinku pojedinačnih 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 bude sastavni dio ovih planova od samog početka.
- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti treba izmijeniti kako bi se Ministarstvu finansija propisala obaveza pripreme i objavljivanja mjesečnih i polugodišnjih izvještaja o izvršenju budžeta, koji će uključivati podatke prema funkcionalnoj, ekonomskoj, programskoj i organizacionoj klasifikaciji.
- Ministarstvo finansija trebalo bi da počne sa praksom redovne pripreme verzije godišnjeg budžeta prilagođene građanima.
- Ministarstvo finansija treba da objavi sve budžetske podatke u otvorenim formatima podataka, koristeći novi Portal otvorenih podataka.
- Godišnji konsolidovani izvještaji o sistemu internih finansijskih kontrola treba da budu dostupni na internet stranici Centralne jedinice za harmonizaciju.
- Ministarstva treba da proaktivno objavljuju informacije koje se odnose na internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru, poput: godišnjeg revizorskog izvještaja (sa statističkim podacima i ključnim problemima koji su identifikovani, u slučaju da su pojedinačni izvještaji proglašeni povjerljivim), informacija o rukovodiocima finansijskog upravljanja i kontrole, registara rizika i procedura (priručnika).
- Preglede kvaliteta interne revizije treba objavljivati u cjelosti ili rezimirati njihove ključne nalaze i preporuke.
- Skupštinski Odbor za ekonomiju, finansije i budžet treba da uvede praksu razmatranja godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola.
- DRI treba da uvede praksu pripreme sažetaka svakog izvještaja o reviziji koji bi bio predstavljen u formi pristupačnoj građanima i na jednostavan način, bez stručnog žargona, objasnio ključne nalaze iz izvještaja.
- DRI treba da razvije svoju komunikaciju i da koristi alate kao što su infografici, brošure, vizuelizacije podataka i društvene mreže kako bi povećala vidljivost svog rada i nalaza.
- DRI treba da razvije i promoviše kanal za komunikaciju sa građanima, 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, i da koristi njihov rad kao jedan od indikatora rizika u pripremi godišnjeg plana rada, kao i da se oslanja na nezavisne nalaze civilnog društva u pripremi za revizije.

DODATAK O METODOLOGIJI

Metodologiju PAR Monitora razvio je istraživački i stručni tim WeBER projekta. Konsultacije o metodologiji su održane sa svim relevantnim saradnicima Projekta. Sveukupno gledano, za drugi ciklus praćenja 2019/2020, metodologija se zasniva na izboru 22 SIGMA principa u šest ključnih oblasti RJU, a odabrani principi se prate kroz 23 složena indikatora koji se fokusiraju na različite aspekte RJU.

Metodološki dokument PAR Monitora obrazlaže pristup WeBER praćenja RJU, procesu razvoja metodologije, proces razvoja metodologije, izbor principa za praćenje i formulaciju indikatora sa osnovnim metodološkim pristupom za svaki indikator. Detaljne informacije za mjerenje svakog indikatora date su u zasebnim tabelama. Svaka detaljna tabela sadrži naziv i fokus pojedinačnog indikatora, kao i sljedeće informacije: ponder, izvore podataka, detaljnu metodologiju i raspodjelu bodova.

Metodologija PAR Monitora i detaljne tabele dostupne su na sljedećem linku:

<http://www.par-monitor.org/pages/par-monitor-methodology>

Za izradu ovog Nacionalnog PAR Monitor izvještaja, korišćene su sljedeće metode istraživanja i tehnike za prikupljanje podataka i izračunavanje indikatora:

- Analiza dokumenata, podataka i zvaničnih internet stranica
- Zahtjevi za slobodan pristup informacijama
- Fokus grupe
- Intervjui sa zainteresovanim stranama
- Ispitivanje javnog mnjenja
- Anketa za državne službenike
- Anketa za organizacije civilnog društva

Analiza dokumenata, 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 javnih politika (strategije, programe, planove, akcione planove, itd.);
- zvanične izvještaje (izveštaje o sprovođenju, izveštaje o javnim konsultacijama itd.);
- analitičke dokumente (analize efekata propisa, obrazloženja zakona, evaluacije politika itd.);
- pojedinačna pravna akta (odluke, zaključke itd.);
- ostala dokumenta (agende, zapisnike sa sastanaka i izvještaje, najave, smjernice, uputstva, memorandume itd.);

U nekim slučajevima istraživači su direktno kontaktirali odgovorne vlasti zbog nedostajućih dokumenata i podataka. Pored toga, zvanični internet sajtovi organa su korišćeni kao izvori podataka i dokumenata za sve indikatore, osim onih koji su potpuno zasnovani na podacima iz anketa. U određenim slučajevima, internet sajtovi organa su pažljivo pregledani jer su bili ključni izvori informacija i jedinice analize.

ZAHTJEVI ZA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Budući da se metodologija PAR Monitor-a snažno oslanja na analizu javno dostupnih informacija i podataka na internet sajtovima organa vlasti, zahtevi za slobodan pristup informacijama nisu upućivani za svaku oblast Principa javne uprave ili za svaki indikator. Zahtjevi su podnijeti u slučajevima kada je fokus praćenja bio na identifikaciji određene prakse unutar uprave, a ne na dostupnosti informacija javnosti. Dakle, tamo gdje određeni indikator zahtijeva dostupnost informacija na određenim internet stranicama, zahtjevi za pristup informacijama nisu poslani.

FOKUS GRUPE

Fokus grupe su sprovedene za prikupljanje kvalitativnih, detaljnih podataka od zainteresovanih strana za odabir indikatora - za one koji se ili u potpunosti zasnivaju na podacima iz ankete kako bi ih upotpunili ili za one koji su se oslanjali na drugačije prikupljene informacije koje su učesnici fokus grupe trebali da potkrijepe. Metodologija PAR Monitor predviđa fokus grupe za:

- Oblast strateškog okvira RJU (indikator SFPAR_P1_I1, SFPAR_P2 i 4_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast izrade i koordinacije politika (indikator PDC_P5_I2, PDC_P6_I1, PDC_P10_I1, PDC_P11_I1, PDC_P12_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast državno-službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima (indikator PSHRM_P3_I1); fokus grupa sa nekadašnjim kandidatima koji su prethodno konkurisali za posao u centralnim organima državne uprave
- Oblast odgovornosti (za indikator ACC_P2_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast pružanja usluga (za indikator SD_P4_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva koje se posebno bave problemima pristupačnosti, osetljivim grupama i osobama sa invaliditetom.

INTERVJU I SA ZAINTERESOVANIM STRANAMA

Intervjui su sprovedeni radi prikupljanja kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih podataka od strane zainteresovanih strana. Za nekoliko indikatora, intervjui su predviđeni kao izvori podataka prema tabelama indikatora. Oni su dodatno korišćeni u istraživanju kao dopuna i verifikacija inače prikupljenih podataka i nalaza.

Intervjui su bili polustrukturirani, sastojali su se od skupa otvorenih pitanja, omogućavajući diskusiju sa sagovornicima i potpitanja na licu mjesta, bez strogog pridržavanja unaprijed određenog formata. Izbor ispitanika zasnovan je na namjernom uzorku sagovornika na osnovu njihove stručnosti i relevantnosti za određenu temu.

ISPITIVANJE JAVNOG MJENJA

Istraživanje percepcije javnosti zasniva se na upitniku koji cilja široku javnost (stariju od 18 godina) na čitavom zapadnom Balkanu. Istraživanje je sprovedeno kombinovanjem računarsko potpomognutog internetskog i telefonskog intervjuiranja (CAWI i CATI), koristeći nasumično reprezentativno stratifikovano uzorkovanje u tri faze (primarna jedinica za uzorkovanje: teritorije biračkih mjesta, sekundarna jedinica za uzorkovanje: domaćinstva, tercijarna jedinica za uzorkovanje: član domaćinstva). Istraživanje je realizovano u okviru regionalnih omnibus istraživanja na zapadnom Balkanu u period od 5. maja do 30. maja 2020.

ANKETE ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE

Anketa državnih službenika sprovedena je na osnovu objedinjenog upitnika usmerenog na državne službenike koji rade u šest administracija zapadnog Balkana. Upitnik je preveden i prilagođen lokalnim jezicima, a sastoji se od pet odjeljaka koji pokrivaju: regrutovanje državnih službenika, privremeni angažman u administraciji, status viših državnih službenika, platu / naknadu i integritet i borbu protiv korupcije. Prikupljanje podataka izvršeno je pomoću samoanketiranja na platformi SurveyMonkey (veb SAQ).

ANKETA ZA ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

Rezultati ispitivanja OCD su zasnovani na jedinstvenom upitniku namijenjenom predstavnicima OCD koji rade na čitavom zapadnom Balkanu. U ovom ciklusu praćenja, upitnik je obuhvatio 7 tematskih oblasti koje pokrivaju:

- učešće organizacija civilnog društva u činjenično-utemeljenom kreiranju javnih politika
- učešće organizacija civilnog društva u kreiranju javnih politika i donošenju odluka
- ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja,
- transparentnost procesa donošenja odluka,
- percepciju OCD o vladinom planiranju, praćenju i izvještavanju o radu,
- integritet javne uprave i
- pristupačnost administrativnih usluga.

Prikupljanje podataka izvršeno je pomoću samoanketiranja na platformi SurveyMonkey (web SAQ).

