

PAR Monitor izvještaj za Crnu Goru

STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU JAVNE UPRAVE

2024/2025



SADRŽAJ:

AUTORKE	3
O PROJEKTU WEBER 3.0	4
IZRAZI ZAHVALNOSTI	5
SAŽETAK	6
SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA	8
I. WEBER PAR MONITOR: ŠTA PRATIMO I KAKO?	9
I.1 WEBER-OV PRISTUP MONITORINGU REFORME JAVNE UPRAVE (RJU)	9
I.2 ZAŠTO I KAKO WEBER PRATI OBLAST „STRATEŠKI OKVIR ZA REFORMU JAVNE UPRAVE“	11
II. TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST RAZVOJA I UPRAVLJANJA AGENDOM RJU	15
II.1 TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST U RAZVOJU PLANSKIH DOKUMENATA RJU	15
II.2 TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST STRUKTURA ZA MONITORING I KOORDINACIJU REFORME JAVNE UPRAVE	19
II.3 PREPORUKE ZA STRATEGIJU REFORME JAVNE UPRAVE	24
II.3.1 MONITORING PREPORUKA IZ PAR MONITORA ZA 2021/2022	24
II.3.2 PREPORUKE IZ IZVJEŠTAJA O MONITORINGU 2024/2025	26
METODOLOŠKI DODATAK	27
SPISAK IZVORA REFERENCI U OVOM IZVJEŠTAJU	31

AUTORKE

Dragana Jaćimović
Bojana Pravilović

O PROJEKTU WEBER 3.0

Nadovezujući se na dostignuća prethodne dvije faze projekta WeBER (2015 – 2018) i WeBER 2.0 (2019 – 2023), projekat **„Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0“** je treći uzastopni grant najveće inicijative civilnog društva na Balkanu za praćenje reforme javne uprave (RJU)¹ koju finansira EU. Period implementacije projekta je februar 2023. – jul 2026. Vođene načelima SIGMA/OECD, prve dvije faze inicijative postavile su osnovu za opšti cilj projekta WeBER 3.0 da **dodatno osnaži organizacije civilnog društva (OCD) da doprinesu transparentnijim, otvorenijim, odgovornijim javnim upravama na Zapadnom Balkanu, usredsređenim na građane, koje će stoga biti usklađene sa načelima EU.**

WeBER 3.0 nastavlja da promoviše ključnu ulogu OCD u reformi javne uprave, i istovremeno se zalaže za šire uključivanje građana u ovaj proces, i inkluzivne reformske mjere koje su prilagođene korisnicima, te vode ka opipljivim poboljšanjima. Zasnivajući aktivnosti na temeljnim podacima i uvidima iz monitoringa, WeBER 3.0 osnažuje civilno društvo da efikasnije utiče na dizajn i implementaciju mjera reforme javne uprave. Kako bi se podstaklo zajedničko kreiranje politika i premostio jaz između ciljeva i primjenjivih rješenja, program omogućava održivi politički dijalog između vlada i OCD kroz WeBER platformu i njene Nacionalne radne grupe za praćenje reforme javne uprave. Na kraju, kroz male grantove za lokalne OCD, WeBER 3.0 jača angažovanje na pitanju reforme javne uprave na lokalnom nivou, osnažujući glasove građana – krajnjih korisnika rada javne uprave.

WeBER 3.0 proizvodi i dalje informacije o njima dostupni su na internet stranici projekta na www.par-monitor.org.

WeBER 3.0 implementira Think for Europe Network (TEN), koja se sastoji od šest think tank istraživačkih centara koji se fokusiraju na politike EU, sa sjedištem na Zapadnom Balkanu:



U partnerstvu sa Centrom za istraživanje javne uprave (KDZ) iz Beča, WeBER 3.0 je obezbijedio ekspertsku podršku na nivou EU, posebno za razvoj metodologije usmjerene na građane za rješavanje pitanja javne uprave na lokalnom nivou.



¹ Prevodilačka napomena – zarad terminološke usklađenosti WeBER izvještaja, u naslovu izvještaja i povezanim dokumentima koristi se engleski akronim PAR – public administration reform, dok se u glavnom tekstu koristi RJU – reforma javne uprave.

IZRAZI ZAHVALNOSTI

Monitoring izvještaj za oblast strateški okvir za reformu javne uprave (RJU) u Crnoj Gori 2024/2025 je proizvod procesa monitoringa koji je trajao mjesec i po dana, a koji se oslanjao na različite tehnike prikupljanja podataka i tako rezultirao obiljem nalaza.

Kao i u slučaju prethodnih izdanja izvještaja Nacionalnog PAR Monitora, objavljenih za 2017/2018, 2019/2020 i 2021/2022, posebna priznanja upućujemo članovima WeBER platforme i Nacionalne radne grupe u Crnoj Gori, kao i drugim zainteresovanim stranama u Crnoj Gori koji su podijelili svoja iskustva kroz intervju, i neizmjereno doprinijeli sadržaju ovog izvještaja, kao i njegovom kvalitetu, a koji neće biti identifikovani zbog poštovanja načela anonimnosti.

Na kraju, tim WeBER3.0 takođe želi da se zahvali svojim glavnim partnerima i saradnicima, koji su podržali projekat u istraživačkim i drugim aktivnostima. Najznačajniji među njima su SIGMA (Podrška unapređenju vladavine i upravljanja),² ReSPA (Regionalna škola javne uprave) i Ministarstvo javne uprave Crne Gore, kao saradnik na projektu.

² Zajednička inicijativa Evropske unije i OECD.

SAŽETAK

Procjena transparentnosti i inkluzivnosti agende reforme javne uprave (RJU) u ovom izvještaju fokusira se na dva ključna pitanja – 1) participativni razvoj planskih dokumenata reforme javne uprave, koji uključuje nedržavne aktere, i 2) uključivanje organizacija civilnog društva (OCD) u rad vladinih mehanizama za koordinaciju i praćenje reforme javne uprave. Što se tiče prvog pitanja, procjena ukratko naglašava osnovne regulatorne zahtjeve za obavljanje konsultacija, nastavljajući sa procjenom praksi uključivanja eksternih aktera i javnosti u različitim fazama razvoja politike za uzorak od dva planska dokumenta RJU, koji su usvojeni u periodu nakon objavljivanja prethodnog PAR Monitor 2021/2022. Što se tiče posljednjeg, ovaj izvještaj ispituje obim i metode uključenosti OCD i drugih nedržavnih aktera u procese koordinacije i monitoringa reforme javne uprave, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, naglašavajući koliko je institucionalizovano i koliko smisljeno svako takvo učešće u praksi. Nalazi ovog izvještaja odnose se na period od objavljivanja PAR Monitora 2021/2022, počev od druge polovine 2022. godine, pa do kraja 2024. godine.³

Rezultati ovog ciklusa monitoringa pokazali su nižu stopu inkluzivnosti procesa izrade planskih dokumenata reforme javne uprave u poređenju sa prethodnim ciklusom. Državni organi nijesu nastavili dobru praksu konsultacija u ranoj fazi izrade analiziranih dokumenata, kao što je to bio slučaj sa Strategijom reforme javne uprave 2022-2026. Od prethodnog ciklusa WeBER monitoringa, usvojena su dva nova planska dokumenta koja čine sastavni dio šire agende RJU: Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026 i Akcioni plan 2024-2025 za Strategiju digitalne transformacije 2022-2026. Javnost je bila isključena iz učešća u ranoj fazi izrade ovih dokumenata jer konsultacije nijesu održane ni za jedan od dva navedena dokumenta. Javna rasprava je sprovedena prilikom izrade Programa reforme upravljanja javnim finansijama i zadovoljila je skoro sve kriterijume u pogledu transparentnosti i inkluzivnosti, osim objavljivanja izvještaja o javnoj raspravi.

Organizacije civilnog društva (OCD) u Crnoj Gori i dalje su članovi Savjeta za reformu javne uprave, strukture na političkom nivou za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave. Njihov izbor je bio transparentan kroz otvoreni poziv. Iako je Savjet za RJU održao šest sjednica, redovnost sastanaka se ne može potvrditi zbog vremena između sjednica. Gledajući iskustva OCD, dva ključna sagovornika

³ Za 2022. godinu uključena su samo dešavanja koja nijesu obuhvaćena PAR Monitorom 2021/2022.

su saglasna da su materijali za sastanak blagovremeno dostavljani, ali sa druge strane, naglašavaju da sastanci ne dozvoljavaju sadržajnu diskusiju. U mandatu sadašnjeg Savjeta za RJU, OCD ne učestvuju ni u jednoj administrativnoj strukturi koja se bavi monitoringom i implementacijom Strategije reforme javne uprave, iako je tokom perioda monitoringa postojala formalna mogućnost da ih administrativne strukture uključe.

Rad Savjeta za reformu javne uprave je u velikoj mjeri transparentan, s tim što se zapisnici sa sjednica ne objavljuju. Veći dio dokumentacije koja se odnosi na rad Savjeta, kao i strateški dokumenti i izvještaji o njihovoj implementaciji su javno dostupni, ali ne na jednom mjestu.

Preporuke iz ovog ciklusa monitoringa usmjerene su ka poboljšanju inkluzivnosti izrade strateških dokumenata u okviru agende za reformu javne uprave. Kada je u pitanju rad struktura za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave, nadležnim institucijama se preporučuje da sastanke organizuju na način da se omogući sadržajna diskusija. Preporuke takođe ukazuju na potrebu za većim stepenom transparentnosti, kako u procesima konsultacija, tako i u radu struktura za monitoring.

SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA

AP – akcioni plan

OCD – organizacija civilnog društva

EU – Evropska unija

FOI – Freedom of Information / zahtjev za slobodan pristup informacijama

MJU – Ministarstvo javne uprave

RJU = PAR – reforma javne uprave / public administration reform

PFM – Public Financial Management / upravljanje javnim finansijama

ReSPA – Regionalna škola javne uprave

SIGMA - Podrška unapređenju vladavine i upravljanja

WeBER3.0 - Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu na Zapadnom Balkanu

I. WEBER PAR MONITOR: Šta pratimo i kako?

I.1 WeBER-ov pristup monitoringu reforme javne uprave (RJU)

Metodologija monitoringa reforme javne uprave razvijena je 2015-2016, u okviru prvog projekta Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu na Zapadnom Balkanu (WeBER). Od samog početka, WeBER je koristio pristup koji se zasniva na podacima, u svom nastojanju da poveća relevantnost, učešće i kapacitet organizacija civilnog društva (OCD) na Zapadnom Balkanu da se zalažu i utiču na dizajn i implementaciju reforme javne uprave. Metodologija *praćenja reforme javne uprave (PAR Monitor)* jedan je od glavnih rezultata projekta, koji nastoji da olakša praćenje reforme javne uprave od strane civilnog društva na osnovu dokaza i analiza.

U skladu sa WeBER-ovim fokusom na proces pristupanja regiona Evropskoj uniji, nakon što su *SIGMA principi javne uprave*⁴ revidirani 2023. godine, metodologija *praćenja reforme javne uprave* je takođe redizajnirana 2024. To je učinjeno kako bi se fokus WeBER-ovih preporuka zadržao na reformama u skladu sa EU, i na taj način usmjeravao vlade zemalja u regionu ka uspješnom procesu pristupanja i budućeg članstva u EU. Glavne promjene u revidiranoj metodologiji su ukratko navedene u nastavku.⁵

⁴ Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/principlesofpublicadministration.htm>.

⁵ Za detaljne informacije o okviru i procesu revizije metodologije: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Tabela 1: Ključne promjene u metodologiji praćenja reforme javne uprave

STRUKTURA

- Uvođenje jednog indikatora po oblasti reforme javne uprave, podjeljenog na podindikatore, koji se dalje sastoji od nekoliko elemenata podindikatora (procijenjeni specifični kriterijumi)
- Uvođenje tipova indikatorskih elemenata, što znači da svaki element ima poseban fokus na jedan od sljedećih aspekata reforme:
 - 1) Strategija i javne politike
 - 2) Zakonodavni okvir
 - 3) Institucionalna struktura
 - 4) Praksa u sprovođenju propisa, i
 - 5) Ishodi i uticaj
- Uvođenje skale od 100 poena omogućava nijansiranje procjene napretka u svakoj oblasti reforme javne uprave.

IZVORI PODATAKA

- Uvođenje intervjua sa „ključnim sagovornicima“, odnosno ključnim nedržavnim akterima koji su uključeni u procese i upoznati sa njima. Ovi intervjui služe kao izvor podataka za elemente „Ishodi i uticaj“ umjesto ranije sprovedenih anketa organizacija civilnog društva.
- Korišćenje rezultata ankete o percepciji javnosti kao izvora podataka za element „Ishodi i uticaj“ i proširenje njegovog obima kako bi dopunio procjenu u pet oblasti reforme javne uprave, osim za „Strateški okvir za reformu javne uprave“.
- Uklanjanje ankete državnih službenika kao izvora podataka zbog stalnih problema sa obezbjeđivanjem adekvatnih procenata odgovora u administracijama regiona.

IZVJEŠTAVANJE KROZ PAR MONITOR

- Šest nacionalnih izvještaja, jedan za svaku oblast reforme javne uprave (36 ukupno za cjelokupni *PAR Monitor*), kako bi se olakšalo pravovremeno objavljivanje i zagovaranje rezultata monitoringa, umjesto objavljivanja rezultata za 18 mjeseci istraživanja na kraju procesa.
- Šest regionalnih izvještaja o pregledu za Zapadni Balkan, po jedan po oblasti reforme javne uprave (ukupno šest).

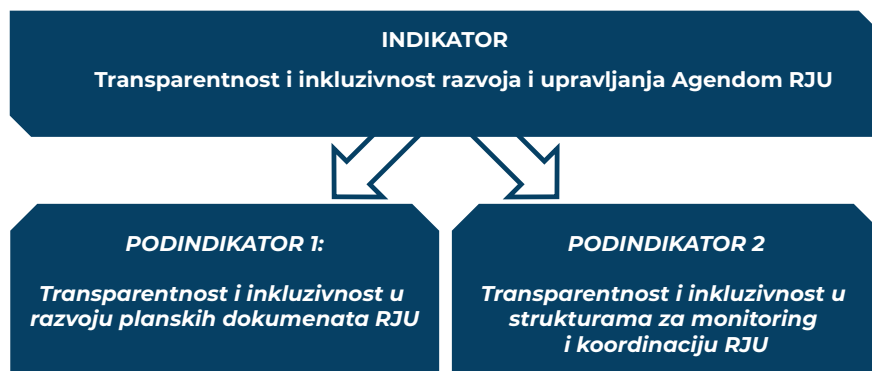
I.2 Zašto i kako WeBER prati oblast „Strateški okvir za reformu javne uprave“

Fokus WeBER-a na razvoj i koordinaciju politika javne uprave je ključan iz nekoliko razloga. Dobro razvijen strateški okvir za reformu javne uprave – jasan okvir dokumenata za planiranje reforme javne uprave koji definiše ciljeve, mjere, aktivnosti i finansiranje – obezbjeđuje jasnu mapu puta za reformu načina na koji javne institucije komuniciraju sa građanima. Da bi se reformski proces održao na pravom putu i osigurao značajan napredak, od suštinskog je značaja eksterno praćenje posvećenosti vlade transparentnosti i inkluzivnosti u ovoj oblasti. Ovdje dolazi do izražaja uloga nedržavnih aktera, primjenom spoljnog pritiska na vlade da ispune svoje obaveze i redovno izvještavaju o napretku. Štaviše, omogućavanje nedržavnim akterima da učestvuju u razvoju i praćenju implementacije planskih dokumenata za reformu javne uprave jača principe transparentnosti i inkluzivnosti – osnovna načela dobrog upravljanja. Bez ovih principa, nijedna politika, uključujući i reformu javne uprave kao sveobuhvatnu reformu, ne može biti efikasno sprovedena za dobrobit društva. Napori da se civilno društvo i drugi nedržavni akteri uključe u procese razvoja i koordinacije politika reforme javne uprave je, stoga, ne samo korisno, već je od suštinskog značaja za pitanje odgovornosti vlade i dugoročno poboljšanje javne uprave.

Monitoring u oblasti **Strateški okvir za reformu javne uprave** zasniva se na jednom SIGMA principu:

➡ **Princip 1:** Uspostavljena je i uspješno sprovedena sveobuhvatna, vjerodostojna i održiva agenda reforme javne uprave, koja podstiče inovacije i kontinuirano unapređenje.

Ovaj princip se u potpunosti ocjenjuje iz perspektive kvaliteta uključivanja civilnog društva i javnosti u procese izrade strateških dokumenata reforme javne uprave i učešća u strukturama za monitoring i koordinaciju koje treba da osiguraju njihovu svrsishodnu implementaciju. Fokus na pitanja inkluzivnosti i transparentnosti ima za cilj da utvrdi u kojoj mjeri se konsultuju potrebe i stavovi relevantnih zainteresovanih strana i uzimaju u obzir prilikom razvoja i implementacije agende RJU.



Period monitoringa Strateškog okvira za reformu javne uprave obuhvata dešavanja od posljednjeg ciklusa PAR Monitoringa, koji je trajao od januara do novembra 2022. godine. Dakle, ovaj izvještaj se prvenstveno fokusira na 2023. i 2024. godinu, kao i na dešavanja na kraju 2022. godine koja nijesu bila obuhvaćena prethodnim ciklusom. Iako ovaj izvještaj pruža poređenje nalaza sa prethodnim izdanjima PAR Monitora, rezultati po zemljama su neuporedivi sa prethodnim monitoringom zbog metodoloških izmjena.

Prvi podindikator se fokusira na postojanje i kvalitet procesa konsultacija u izradi planskih dokumenata reforme javne uprave – zvaničnih strategija/strateških planova, planova/programa, njihovih akcionih planova, ili bilo koje druge vrste planskog dokumenta reforme javne uprave sa minimalnim dvogodišnjim periodom implementacije, koji je formalno odobren/usvojen od strane vlade ili parlamenta. Procjenjuje se da li su transparentnost i inkluzivnost u procesu razvoja zakonski regulisani, nastavlja se sa praktičnim aspektima sprovođenja konsultacija – da li su nedržavni akteri bili uključeni u ranoj fazi, pozvani otvoreno i proaktivno, da li su im date potpune informacije i da li su javno objavljene povratne informacije o njihovim doprinosima. Pored toga, ispituje se da li je javnost imala priliku da doprinese nacrtima dokumenata kroz javnu debatu, i na kraju, ocjenjuje uočeni uticaj konsultacija na transparentnost i inkluzivnost iz ugla uključenih strana.

Praćenje aspekata zakonodavstva i prakse vrši se kombinovanjem izvora podataka kako bi se osigurala pouzdanost rezultata, uključujući kvalitativnu analizu strateških dokumenata i zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili dobijeni od institucija odgovornih za reformu javne uprave. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode intervju sa ključnim sagovornicima, nedržavnim akterima koji su učestvovali u procesima konsultacija.

Elementi indikatora koji se procjenjuju prema prvom podindikatoru navedeni su u Tabeli 2.

Tabela 2: Elementi indikatora pod podindikatorom 1

Element indikatora – broj i naziv	Tip
E1.1 Propisi predviđaju transparentnost i inkluzivnost procesa izrade planskih dokumenata reforme javne uprave	Zakonodavstvo
E1.2 Konsultacije sa nedržavnim akterima sprovode se tokom izrade planskih dokumenata reforme javne uprave	Praksa u sprovođenju
E1.3 Pozivi nedržavnim akterima da učestvuju u konsultacijama su otvoreni	Praksa u sprovođenju
E1.4 Odgovorne institucije su proaktivne u nastojanjima da širok spektar spoljnih zainteresovanih strana bude uključen u proces	Praksa u sprovođenju
E1.5 Odgovorne institucije pružaju potpune informacije u pripremi za konsultacije	Praksa u sprovođenju
E1.6 Odgovorne institucije objavljuju povratne informacije o komentarima primljenim u procesu konsultacija	Praksa u sprovođenju
E1.7 Javne rasprave se organizuju tokom izrade planskih dokumenata reforme javne uprave	Praksa u sprovođenju
E1.8 Ključni sagovornici smatraju da je proces izrade planskih dokumenata za reformu javne uprave transparentan i inkluzivan	Ishodi i uticaj

Procjena se vrši na uzorku planskih dokumenata reforme javne uprave usvojenih 2023. i 2024. godine, zajedno sa onima usvojenim krajem 2022. godine nakon završetka posljednjeg perioda praćenja u okviru *PAR monitora*. Analiza ovog podindikatora za Crnu Goru obuhvata:

- *Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026*
- *Akcioni plan 2024-2025 za Strategiju digitalne transformacije 2022-2026*

Drugi podindikator prati učešće civilnog društva u strukturama za koordinaciju i praćenje reforme javne uprave na političkom i administrativnom nivou. Fokusira se isključivo na tijela osnovana za najsveobuhvatniji strateški dokument reforme javne uprave (npr. Strategije reforme javne uprave). Procjena prvo ispituje da li strateška agenda RJU predviđa učešće civilnog društva u ovim strukturama. Zatim se analizira institucionalizacija ovog učešća – konkretno, format učešća OCD u administrativnim i političkim koordinacionim tijelima za reformu javne uprave, i da li su procesi selekcije otvoreni i konkurentni. Kada

je u pitanju praksa, podindikator ocjenjuje redovnost sastanaka sa učešćem OCD i transparentnost komunikacije u vezi sa radom tijela za koordinaciju i monitoring reforme javne uprave. U krajnjem, procjenjuje se da li OCD mogu značajno da doprinesu radu ovih tijela, kao pokazatelj ishoda participativnog pristupa koordinaciji i praćenju programa reforme javne uprave.

Procjena je zasnovana na pregledu zvaničnih dokumenata i određenih internet stranica u vezi sa organizacijom i funkcionisanjem struktura za koordinaciju i praćenje reforme javne uprave. Da bi procijenili ishode i uticaj, istraživači sprovode intervjuje sa ključnim predstavnicima civilnog društva koji su članovi ovih tijela ili su prisustvovali njihovim sastancima kao zvanice.

Elementi indikatora koji se procjenjuju prema podindikatoru 2 navedeni su u Tabeli 3.

Tabela 3: Elementi indikatora pod podindikatorom 2

Element indikatora – broj i naziv	Tip
E2.1 Agendom za reformu javne uprave predviđeno je učešće civilnog društva u strukturama za monitoring i koordinaciju	Strategija i javne politike
E2.2 Format uključivanja OCD u administrativne strukture za koordinaciju i monitoring reforme javne uprave omogućava njihovo redovno i sadržajno učešće	Institucionalna struktura
E2.3 Format uključivanja OCD u političke strukture za koordinaciju i monitoring reforme javne uprave omogućava njihovo redovno i sadržajno učešće	Institucionalna struktura
E2.4 Uključivanje OCD se postiže na osnovu otvorenog konkurentskog procesa	Institucionalna struktura
E2.5 Sastanci struktura za koordinaciju i monitoring reforme javne uprave se održavaju redovno uz učešće OCD	Praksa u sprovođenju
E2.6 Rad struktura za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave se komunicira transparentno	Praksa u sprovođenju
E2.7 Ključni sagovornici smatraju da mogu značajno doprinijeti sastancima struktura za monitoring i koordinaciju	Ishodi i uticaj

II. TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST RAZVOJA I UPRAVLJANJA AGENDOM REFORME JAVNE UPRAVE

TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST RAZVOJA
I UPRAVLJANJA AGENDOM RJU
(REZULTAT 0-100)



II.1 Transparentnost i inkluzivnost u razvoju planskih dokumenata RJU

Princip 1: Vlada je razvila i sprovela učinkovitu agendu za reformu javne uprave koja adresira ključne izazove

Podindikator 1:**Transparentnost i inkluzivnost u razvoju planskih dokumenata RJU⁶**

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 1.1 Propisi predviđaju transparentnost i inkluzivnost procesa izrade planskih dokumenata reforme javne uprave	Zakonodavstvo	4/5
E 1.2 Konsultacije sa nedržavnim akterima sprovode se tokom izrade planskih dokumenata reforme javne uprave	Praksa u sprovođenju	1.5/9
E 1.3 Pozivi nedržavnim akterima da učestvuju u konsultacijama su otvoreni	Praksa u sprovođenju	0/8
E 1.4 Odgovorne institucije su proaktivne u nastojanjima da širok spektar spoljnih zainteresovanih strana bude uključen u proces	Praksa u sprovođenju	1.5/6
E 1.5 Odgovorne institucije pružaju potpune informacije u pripremi za konsultacije	Praksa u sprovođenju	0/9
E 1.6 Odgovorne institucije objavljuju povratne informacije o komentarima primljenim u procesu konsultacija	Praksa u sprovođenju	0/9
E 1.7 Javne rasprave se organizuju tokom izrade planskih dokumenata reforme javne uprave	Praksa u sprovođenju	4/10
E 1.8 Ključni sagovornici smatraju da je proces izrade planskih dokumenata za reformu javne uprave transparentan i inkluzivan	Ishodi i uticaj	0/4
Ukupan rezultat za podindikator 1		11/60

Od prethodnog WeBER ciklusa monitoringa, usvojena su dva nova planska dokumenta koja su dio agende za reformu javne uprave: Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026⁷ i Akcioni plan 2024-2025 za Strategiju digitalne transformacije 2022-2026⁸, u nadležnosti Ministarstva finansija i Ministarstva javne uprave. Ni za jedan od dva navedena dokumenta nijesu održane konsultacije, dok je javna rasprava održana za Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026. Javna rasprava nije bila praćena javno dostupnim izvještajem, umjesto toga, izvještaj se mogao dobiti samo putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

⁶ Kroz prvi podindikator, prati se slijedeći SIGMA podprincipi: Svi relevantni akteri se redovno konsultuju i uključuju u planiranje i praćenje RJU; RJU se efikasno komunicira, i načela dobre javne uprave se promoviraju.

⁷ Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, dostupan na: <https://bit.ly/3WPNExH>

⁸ Akcioni plan 2024-2025 za Strategiju digitalne transformacije 2022-2026, dostupan na: <https://bit.ly/411LcXh>

Dodatno, rane konsultacije nijesu organizovane ni za Program reforme upravljanja javnim finansijama ni za Akcioni plan za Strategiju digitalne transformacije. Takođe, nijesu formirane formalne radne grupe za pripremu ovih dokumenata. Vlada Crne Gore usvojila je Program reforme upravljanja javnim finansijama na 33. sjednici Vlade u decembru 2022. godine, dok je Akcioni plan za 2024. i 2025. godinu, koji prati Strategiju digitalne transformacije 2022-2026, usvojen u julu 2024. godine. Vlada Crne Gore je u aprilu 2024. godine formirala Radnu grupu za monitoring sprovođenja Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026.⁹ U okviru ove Radne grupe formirana su četiri tima u skladu sa strateškim ciljevima Programa: za jačanje fiskalnog okvira i planiranje budžeta, izvršenje budžeta, računovodstvo, monitoring i finansijsko izvještavanje i za finansijsku kontrolu. Ova Radna grupa se sastoji od 60 članova i ima za cilj da prati sprovođenje Programa.

Prema odgovorima dobijenim od Ministarstva javne uprave, iako nije bilo formalne radne grupe ili ranih konsultacija za akcioni plan, uključili su relevantne spoljne aktere u proces izrade nacрта. Na početku procesa izrade novog Akcionog plana za Strategiju digitalne transformacije 2022-2026, formirani su manji timovi, sastavljeni od članova Koordinacionog tijela za upravljanje procesom digitalne transformacije i relevantnih predstavnika sa velikim iskustvom u oblasti digitalne transformacije. Ovaj korak imao je za cilj da se omogući kreiranje aktivnosti Akcionog plana koje će doprinijeti konačnoj implementaciji i sveobuhvatnoj digitalnoj transformaciji društva u cjelini.¹⁰

Sa druge strane, održana je javna rasprava za jedan od dokumenata, odnosno Program reforme upravljanja javnim finansijama.¹¹ Poziv za javnu raspravu, zajedno sa pratećom dokumentacijom, objavljen je na Internet stranici nadležnog ministarstva, kao i na portalu e-Uprave, u okviru odjeljka za javne rasprave. Prema Uredbi, nadležno ministarstvo je dužno da objavi izvještaj u roku od 15 dana od dana održavanja javne rasprave. Ovaj izvještaj mora da sadrži prijedloge i sugestije svih zainteresovanih strana, uz obrazloženje zašto su prihvaćeni ili odbijeni. Za Program reforme upravljanja javnim finansijama izostavljen je proces konsultacija u početnoj fazi pripreme, dok je javna rasprava

⁹ Informacija o formiranju Radne grupe za monitoring sprovođenja Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, sa predlogom Odluke o obrazovanju Radne grupe, april 2024. godine, dostupna na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c253c2b3-fc56-4b56-8c9e-074214f3b31a?version=1.0>

¹⁰ Komentari na preliminarne nalaze monitoringa koji je Ministarstvo javne uprave dostavilo putem elektronske pošte, januar 2025. Sve relevantne strane uključene u proces: Privredna komora Crne Gore, Udruženje menadžera Crne Gore, Unija poslodavaca Crne Gore, AmCham Montenegro, Udruženje banaka Crne Gore, Univerzitet Crne Gore, ICT Cortex, Zajednica opština, kao i nadležna ministarstva.

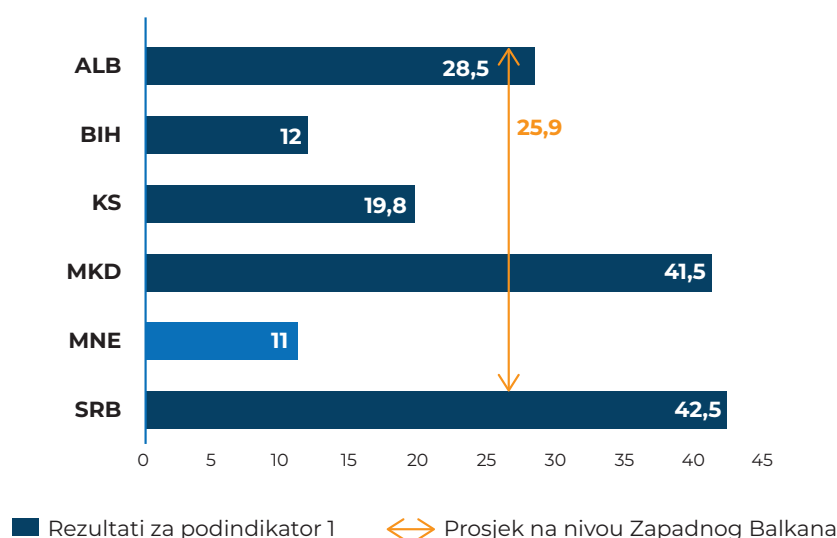
¹¹ Javna rasprava o Nacrtu Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-nacrtu-programa-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-za-period-2022-2026-godine>
Portal e-uprave: <https://eusluge.euprava.me/eParticipacija/Item/?Id=768>

trajala 20 dana. Međutim, izvještaj o sprovedenoj raspravi nije objavljen ni na internet stranici ministarstva, ni na portalu e-Uprave, već nam je dostavljen po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, upućenom Ministarstvu finansija.¹² Prema ovom izvještaju, samo jedna OCD je učestvovala u javnoj raspravi, a svi ostali učesnici su bili iz državne uprave.

Kakvi su rezultati Crne Gore u odnosu na region?

Podindikator 1:

Transparentnost i inkluzivnost u razvoju planskih dokumenata reforme javne uprave



¹² Rješenje, Ministarstvo finansija, 02.12.2024.

II.2 Transparentnost i inkluzivnost struktura za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave

Princip 1: Vlada je razvila i primjenjuje učinkovitu agendu reforme javne uprave koja adresira ključne izazove

Podindikator 2:

Transparentnost i inkluzivnost struktura za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave¹³

Elementi indikatora	Tip elementa	Score
E2.1 Agendom za reformu javne uprave predviđeno je učešće civilnog društva u strukturama za monitoring i koordinaciju	Strategija i javne politike	1/2
E2.2 Format uključivanja OCD u administrativne strukture za koordinaciju i monitoring reforme javne uprave omogućava njihovo redovno i sadržajno učešće	Institucionalna struktura	0/3
E2.3 Format uključivanja OCD u političke strukture za koordinaciju i monitoring reforme javne uprave omogućava njihovo redovno i sadržajno učešće	Institucionalna struktura	3/3
E2.4 Uključivanje OCD se postiže na osnovu otvorenog konkurentskog procesa	Institucionalna struktura	2/4
E2.5 Sastanci struktura za koordinaciju i monitoring reforme javne uprave se održavaju redovno uz učešće OCD	Praksa u sprovođenju	0/10
E2.6 Rad struktura za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave se komunicira transparentno	Praksa u sprovođenju	5/10
E2.7 Ključni sagovornici smatraju da mogu značajno doprinijeti tokom sastanaka struktura za monitoring i koordinaciju	Ishodi i uticaj	2/8
Ukupan rezultat za podindikator 2		13/40

¹³ Kroz drugi podindikator, prati se sljedeći SIGMA podprincip: RJU je koordinisana na političkom i administrativnom nivou; izdvajaju se dovoljna sredstva, a planirane reforme se efikasno sprovode i prate.

*OCD u Crnoj Gori ostaju uključene u Savjet za reformu javne uprave, strukturu na političkom nivou za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave. U periodu monitoringa, Savjet za RJU je održao šest sjednica, ali se redovnost održavanja sjednica ne može utvrditi. U mandatu sadašnjeg Savjeta za RJU, OCD ne učestvuju ni u jednoj administrativnoj strukturi koja se bavi monitoringom i implementacijom Strategije RJU. Iako postoji nekoliko struktura za monitoring i implementaciju na administrativnom nivou, Evropska komisija je naglasila da na administrativnom nivou nedostaje koordinacija. Takođe, konstatovano je da je dijalog sa nevladinim akterima u kontekstu agende RJU nedovoljno razvijen, a Crna Gora nema centralnu onlajn platformu koja bi omogućila javnim i nevladinim akterima da redovno prate ostvareni napredak.*¹⁴

Savjet za reformu javne uprave ima ključnu ulogu u upravljanju i koordinaciji reforme. Savjet za RJU, kao politička struktura, uključuje dva predstavnika OCD, koji učestvuju kao punopravni članovi. Biraju se na osnovu javnog poziva i u skladu sa propisom o učešću OCD u procesima donošenja odluka.¹⁵

Period monitoringa za prethodne dvije godine (2023. i 2024.) obuhvatio je dva različita sastava Savjeta za reformu javne uprave. Mandat prethodnog Savjeta je počeo u oktobru 2022. godine. Kasnije je Odlukom Vlade iz jula 2023. godine prestao mandat jednom predstavniku OCD zbog ostavke. Nakon formiranja nove, 44. Vlade Crne Gore u oktobru 2023. godine, Vlada je raspisala javni poziv putem kojeg je izabran jedan nedostajući predstavnik iz sektora OCD.¹⁶ Savjet za RJU je nastavio rad sa izmjenama u kadrovskoj strukturi, sa dva predstavnika OCD. Sastav Savjeta proširen je u decembru 2023. godine, kada je Savjet prihvatio zahtjev Asocijacije menadžera Crne Gore za pristupanje Savjetu.

U periodu monitoringa, počev od novembra 2022. godine, Savjet za RJU je imao šest sjednica: dvije sjednice u novembru i decembru 2022. godine, Savjet se sastao dva puta tokom 2023. godine (5. maja i 26. decembra) i dva puta u 2024. godini (29. aprila i 16. decembra). Imajući u vidu da se redovnost tumači kao sastajanje najmanje jednom u šest mjeseci, a da smo u dva slučaja imali 6+ mjeseci između sjednica, ovom elementu se dodjeljuje nula poena. Ministarstvo javne uprave je navelo da su u junu 2023. godine održani parlamentarni izbori, što je uticalo na dinamiku rada Savjeta. Naime, sjednice nijesu mogle da se održe jer je u oktobru 2023. godine konstituisana nova Vlada, što je izazvalo promjenu u strukturi samog Savjeta.¹⁷

¹⁴ Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori 2024, strana 24.

¹⁵ Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (Službeni list Crne Gore, 041/18)

¹⁶ Javni poziv za predstavnike nevladinih organizacija dostupan na: <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-predlaganje-jednog-predstavnik-a-ce-nvo-za-clana-savjeta-za-reformu-javne-uprave>

¹⁷ Komentari Ministarstva javne uprave na obračun za predmetnu oblast Strateški okvir za reformu javne uprave.

Ključni sagovornici su saglasni da im se blagovremeno dostavljaju materijali za pripremu za sastanke Savjeta, ali sa druge strane ističu da ovi sastanci ne omogućavaju njihov značajniji doprinos u smislu sadržaja.¹⁸ Ulazeći u detalje procesa, ključni sagovornici su objasnili da je diskusija ograničena jer sjednice ne predviđaju dovoljno vremena za raspravu o dokumentima. Jedan ključni sagovornik je naglasio da „se čini da smo samo ‘pretrčali’ preko tačaka dnevnog reda. Ne bih rekao da nam je dozvoljeno da značajno doprinesemo i utičemo na srž reforme javne uprave.“¹⁹

U mandatu sadašnjeg Savjeta za RJU, OCD ne učestvuju ni u jednoj administrativnoj strukturi koja se bavi monitoringom i implementacijom Strategije RJU. Kada je riječ o administrativnom nivou, važno je napomenuti da je ovom Strategijom bilo predviđeno nekoliko struktura za monitoring implementacije Strategije (Ministarstvo javne uprave i međuvladin operativni tim). Dodatno, u okviru Savjeta za RJU uspostavljeno je šest koordinacionih struktura koje funkcionišu kao administrativne strukture. U skladu sa Odlukom o obrazovanju Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave iz jula 2024. godine,²⁰ predstavnici nevladinih organizacija nijesu članovi ovih upravnih koordinacionih tijela.²¹ U Odluci se navodi da, na poziv koordinatora koordinacionih tijela, a radi efikasnijeg obavljanja utvrđenih poslova i aktivnosti koordinacionih tijela, sastancima mogu pridružiti članovi Savjeta za RJU koji nijesu predstavnici državnih organa ili organa javne uprave.

Važno je napomenuti da je tokom kratkog perioda postojala formalna mogućnost da administrativne strukture uključe predstavnike OCD. Kako ova praksa nije zaživjela, ne može se smatrati da je u ovom dijelu došlo do poboljšanja. Prethodni saziv Savjeta za RJU je formalno uključivao OCD u koordinacione timove, ali je u 2023. godini održan samo jedan sastanak na kojem je učestvovao jedan predstavnik OCD. Sadašnji sastav Savjeta promijenio je i način njegovog funkcionisanja na administrativnom nivou. Prije objavljivanja Odluke o koordinacionom timu u julu 2024. godine, postojala je Informacija o organizaciji Savjeta za RJU iz januara 2024. godine u kojoj je navedeno da svaka od šest koordinacionih upravnih struktura uključuje najmanje jednog predstavnika OCD, koji je i član Savjeta za RJU.²² Tokom ovih šest mjeseci nije bilo

¹⁸ Dva predstavnika OCD članica Savjeta za RJU „u potpunosti se slažu“ da su im materijali blagovremeno dostavljeni, a oba se „u potpunosti ne slažu“ da sastanci političkih struktura omogućavaju značajan doprinos.

¹⁹ Intervju sa predstavnikom OCD, članom Savjeta za RJU.

²⁰ Odluka o formiranju Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave od jula 2024. godine (dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/75f88162-dbd9-412a-b5b6-e20a2b21e0ba>)

²¹ Šest koordinacionih tijela: Koordinaciono tijelo za službenički sistem u javnoj upravi; Koordinaciono tijelo za organizaciju i rad javne uprave; Koordinaciono tijelo za transparentnost i otvorenost rada javne uprave; Koordinaciono tijelo za razvoj i pružanje usluga; Koordinaciono tijelo za sistem lokalne samouprave; Koordinaciono tijelo za strateško planiranje.

²² Informacija o organizaciji i funkcionisanju Savjeta za reformu javne uprave <https://www.gov.me/en/documents/36502010-765b-48f2-89f6-4480e85f7c8d>

sastanaka ovih struktura. Iako je bilo pokušaja da se predstavnici OCD uključe u administrativne strukture, nije omogućeno njihovo redovno i sadržajno učešće, pa je ovaj kriterijum ocijenjen sa nula bodova.

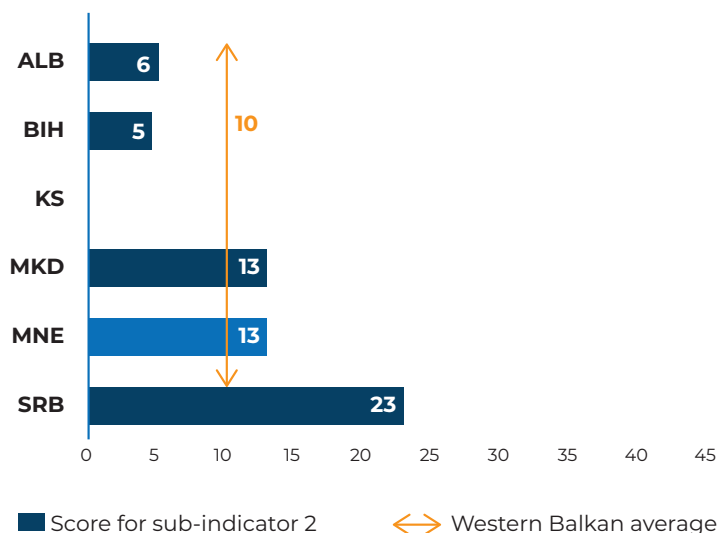
Kada je riječ o komunikaciji rada struktura za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave, ključna adresa je zvanična internet stranica Vlade. U okviru internet prezentacije Ministarstva javne uprave postoji namjenska rubrika za reformu javne uprave (dostupna na: <https://www.gov.me/mju/reforma-javne-uprave>). Ovaj odjeljak sadrži sve relevantne dokumente koji su ažurni, kao što je Strategija reforme javne uprave sa Akcionim planom na crnogorskom i engleskom jeziku, kao i izvještaji o implementaciji Akcionog plana Strategije za 2022. i 2023. godinu. Ovaj odjeljak ne uključuje druge strateške dokumente u okviru šire agende RJU, kao što su Program reforme upravljanja javnim finansijama i Strategija digitalne transformacije.

Rad Savjeta za RJU je takođe predstavljen u posebnoj rubrici na internet stranici Ministarstva javne uprave (<https://www.gov.me/vlada-crne-gore/savjet-za-reformu-javne-uprave>). U ovom dijelu se nalaze samo informacije o održanim sjednicama i materijalima o kojima se raspravljalo na tim sjednicama. S druge strane, ne postoji poseban odeljak samo za dokumente. Odluke o sastavu Savjeta, kao i Poslovnik mogu se naći samo pretragom „biblioteke“. Nema objavljenih zapisnika sa sjednica Savjeta za RJU.

Kakvi su rezultati Crne Gore u odnosu na region?

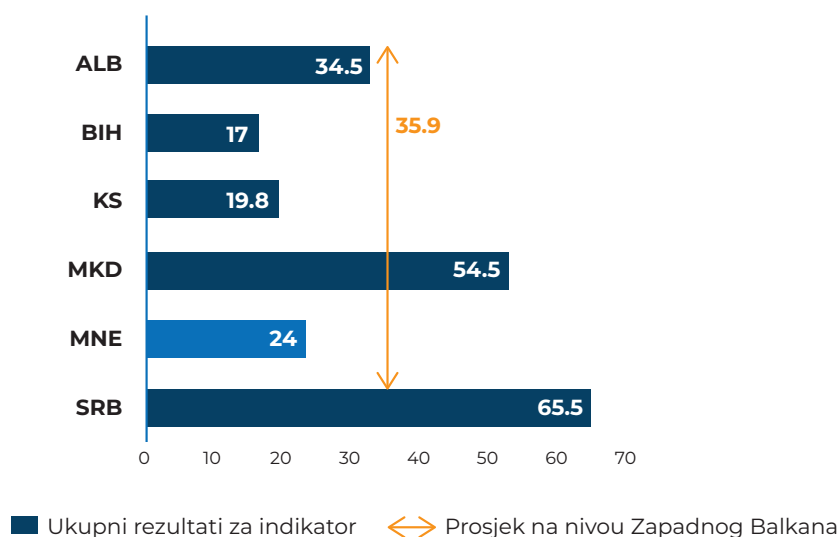
Podindikator 2:

Transparentnost i inkluzivnost struktura za monitoring i koordinaciju reforme javne uprave



Poređenje ukupnih rezultata za Strateški okvir za reformu javne uprave

Indikator: Transparentnost i inkluzivnost razvoja i upravljanja agendom za RJU



Izveštaj o regionalnom pregledu za oblast Strateški okvir za reformu javne uprave, sa rezultatima za sve administracije Zapadnog Balkana dostupan je na: www.par-monitor.org

II.3 Preporuke za Strateški okvir za reformu javne uprave

II.3.1 MONITORING PREPORUKA IZ PAR MONITORA ZA 2021/2022

<i>Preporuka</i>	<i>Tip</i> ^{*23}	<i>Status</i> ^{**}	<i>Objašnjenje</i>
Proces javnih konsultacija u pripremi ključnih strateških dokumenata za reformu javne uprave i njihove redovne ili ad hoc izmjene i dopune treba da budu prikazi najboljih praksi o tome kako organizovati sveobuhvatno, inkluzivno i otvoreno učešće javnosti u kreiranju politika.	Dugoročna	Djelimično sprovedena	Najbolje prakse o tome kako omogućiti učešće javnosti u procesima donošenja odluka nijesu uobičajene za sve dokumente u okviru agende za reformu javne uprave. Nije bilo javnih konsultacija za Program reforme upravljanja javnim finansijama. Sprovedena je javna rasprava, ali izvještaj nije objavljen.
Transparentnost sjednica Savjeta za reformu javne uprave treba obezbijediti pozivanjem medija da prisustvuju i izvještavaju o njegovom radu.	Kratkoročna	Nije sprovedena	Sastanci nijesu bili otvoreni za medije, iako je uslijedilo saopštenje za javnost.
Savjet za reformu javne uprave treba da otvori svoje sjednice širem okviru, odnosno da osim predstavnika OCD koji su njegovi članovi pozove i druge predstavnike OCD da iznesu svoje stavove o pojedinim elementima procesa reforme javne uprave koji je na dnevnom redu.	Kratkoročna	Nije sprovedena	Nije bilo promjena, ni u praksi, ni u Poslovniku.
Savjet za reformu javne uprave treba na svom dnevnom redu da ima zakonske akte koji se bave ključnim segmentima procesa reforme javne uprave (npr. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o državnoj upravi, itd.), raspravlja o predlozima, i osigura da su oni u skladu sa ciljevima Strategije reforme javne uprave.	Kratkoročna	Djelimično sprovedena	Savjet za reformu javne uprave razmatrao je prijedloge zakona koji su se našli na Vladi, kao i izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ali prema riječima ključnih sagovornika, usljed nedostatka vremena, ovi sastanci ne dozvoljavaju sadržajnu diskusiju.

**kratkoročna/srednjeročna/dugoročna*

***sprovedena/djelimično sprovedena/nije sprovedena*)

²³ Preporuke za koje se smatra da je vrijeme potrebno za implementaciju do godinu dana su označene kao kratkoročne. Srednjeročne preporuke su one koje se mogu sprovesti u periodu od jedne do tri godine. Za dugoročne preporuke predviđeno je duže od tri godine implementacije.

<i>Preporuka</i>	<i>Tip</i> ^{*24}	<i>Status</i> ^{**}	<i>Objašnjenje</i>
Savjet za reformu javne uprave treba da razmatra nezavisno izrađene izvještaje OCD i međunarodnih organizacija koje se bave temama iz njegove nadležnosti.	Srednjeročna	Nije sprovedena	U posmatranom periodu takvi materijali nijesu se našli na dnevnom redu Savjeta.
Savjet za reformu javne uprave treba da izbjegava praksu usvajanja tehničkih zaključaka u vezi sa dokumentima na dnevnom redu, a koji su u nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade, već da koristi ovaj instrument kako bi dao značajan doprinos procesu reforme javne uprave i da bi Vladi dao smjernice zasnovane na dokazima.	Kratkoročna	Nije sprovedena	Nije bilo promjena, ni u praksi, ni u Poslovniku.
Savjet za reformu javne uprave treba da razjasni svoj Poslovnik kada je u pitanju glasanje o zaključcima, koje članovi treba da sprovedu javno. Rezultati treba da budu uvršteni u zapisnike, izvještaje i saopštenja za javnost, koji moraju uključivati i manjinska mišljenja i primjedbe na zaključke koje su iznijeli članovi Savjeta. Savjet za reformu javne uprave takođe mora definisati svoj stav o tome da li je njegova uloga da formalno usvaja (potvrđuje) zvanične izvještaje, što se trenutno dvosmisleno primjenjuje.	Kratkoročna	Nije sprovedena	Nije bilo promjena, ni u praksi, ni u Poslovniku.

**kratkoročna/srednjeročna/dugoročna*

***sprovedena/djelimično sprovedena/nije sprovedena)*

²⁴ Preporuke za koje se smatra da je vrijeme potrebno za implementaciju do godinu dana su označene kao kratkoročne. Srednjeročne preporuke su one koje se mogu sprovesti u periodu od jedne do tri godine. Za dugoročne preporuke predviđeno je duže od tri godine implementacije.

II.3.2 PREPORUKE IZ IZVJEŠTAJA O MONITORINGU 2024/2025

- Najbolja praksa o tome kako omogućiti učešće javnosti u procesima donošenja odluka nije uobičajena za sve dokumente u okviru agende za reformu javne uprave. Proces javnih konsultacija u pripremi ključnih strateških dokumenata za reformu javne uprave i njihove redovne ili ad hoc izmjene i dopune treba da budu primjer najboljih praksi o tome kako organizovati sveobuhvatno, inkluzivno i otvoreno učešće javnosti u kreiranju politika. (dugoročna)
- Monitoring je pokazao da i kada su vođene javne rasprave, nije objavljen izvještaj sa povratnim informacijama o sugestijama i komentarima. Sve odgovorne institucije treba da postupaju u skladu sa zakonskim okvirom o konsultovanju OCD i da objavljuju izvještaje o sprovedenim javnim raspravama i na taj način daju adekvatnu povratnu informaciju za one koji su učestvovali u procesu. (srednjeročna)
- Transparentnost sjednica Savjeta za reformu javne uprave treba obezbijediti pozivanjem medija da prisustvuju i izvještavaju o njegovom radu. (kratkoročna)
- Ne postoji ažuran odeljak sa dokumentima za planiranje reforme javne uprave i izveštajima o monitoringu sprovođenja Agende za reformu javne uprave, pošto poseban odeljak o RJU ne uključuje dokumente kao što su Program reforme upravljanja javnim finansijama ili Strategija digitalne transformacije. Prezentaciju internet stranice Ministarstva javne uprave treba unaprijediti na način da obuhvati sva strateška dokumenta u okviru agende RJU. Takođe, treba povećati transparentnost u komuniciranju praćenja reforme javne uprave objavljivanjem zapisnika sa sjednica. (kratkoročna)
- Savjet za reformu javne uprave treba da otvori svoje sjednice širem okviru, odnosno da osim predstavnika OCD koji su njegovi članovi pozove i druge predstavnike OCD da iznesu svoje stavove o pojedinim elementima procesa reforme javne uprave koji je na dnevnom redu (kratkoročna)
- Sastanci Savjeta za reformu javne uprave tokom perioda monitoringa nijesu omogućili sadržajnu diskusiju i učešće OCD zbog vremenskog ograničenja sjednica. Sjednice Savjeta treba organizovati na način da se obezbijedi dovoljno vremena za razmatranje tačaka dnevnog reda. (kratkoročna)
- Savjet za reformu javne uprave treba da razjasni svoj Poslovnik kada je u pitanju glasanje o zaključcima, koje članovi treba da sprovode javno. Rezultati treba da budu uvršteni u zapisnike, izvještaje i saopštenja za javnost, koji moraju uključivati i manjinska mišljenja i primjedbe na zaključke koje su iznijeli članovi Savjeta. Savjet za reformu javne uprave takođe mora definisati svoj stav o tome da li je njegova uloga da formalno usvaja (potvrđuje) zvanične izvještaje, što se trenutno dvosmisleno primjenjuje. (kratkoročna)

METODOLOŠKI DODATAK

Za izradu ovog izvještaja za Crnu Goru, korišćene su sljedeće istraživačke metode i alati za prikupljanje podataka i obračun rezultata za elemente:

- Analiza službene dokumentacije, podataka i zvaničnih internet stranica
- Zahtjevi za slobodan pristup informacijama
- Intervjui sa zainteresovanim stranama i ključnim sagovornicima.

Monitoring se u velikoj mjeri oslanjao na analizu službenih dokumenata koji su javno dostupni na Internet stranicama organa uprave, i podatke i informacije sadržane u njima. Međutim, u slučajevima kada podaci nijesu bili dostupni, istraživači su upućivali zahtjeve za slobodan pristup informacijama relevantnim institucijama kako bi dobili informacije potrebne za dodjelu bodova za pojedinačne elemente.

Tabela 4. Zahtjevi za slobodan pristup informacijama poslati u Crnoj Gori

Institucija	Datum slanja zahtjeva	Datum odgovora na zahtjev
Ministarstvo javne uprave	18.10.2024.	30.10.2024.
Ministarstvo finansija	18.10.2024.	25.11.2024.

Sprovedeni su intervjui sa ključnim sagovornicima, koji su korišćeni kao osnova za dodjelu bodova za elemente 1.8 i 2.7. Takođe, korišćeni su za prikupljanje kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih inputa o elementima koji su predmet monitoringa. Intervjui sa drugim zainteresovanim stranama (kao što su predstavnici organa javne uprave) dodatno su korišćeni u istraživanju kako bi se dopunili i potvrdili podaci i nalazi koji su prikupljeni drugim sredstvima. Odabir ispitanika je zasnovan na svrsishodnom, kvotnom uzorkovanju, birajući sagovornike na osnovu njihove stručnosti o temi.

Intervjui sa ključnim sagovornicima sastojali su se od skupa od najviše četiri pitanja u kojima su sagovornici izražavali svoje (ne)slaganje na skali od četiri nivoa: u potpunosti se ne slažem, unekoliko se ne slažem, unekoliko se slažem, i u potpunosti se slažem. Poeni za elemente 1.8 i 2.7 su dodijeljeni ako su svi ključni sagovornici izjavili da se slažu/u potpunosti slažu sa tvrdnjom. Dodatno, korišćen je set otvorenih pitanja, omogućavajući diskusiju sa sagovornicima i potpitanja, a ne striktno praćenje unaprijed određenog formata. Sagovornicima je data potpuna anonimnost u pogledu ličnih podataka i institucionalne/ organizacijske pripadnosti.

Tabela 5. Intervjui sprovedeni u Crnoj Gori

Datum	Sagovornici
26.11.2024.	Ključni sagovornik 1 – Predstavnik OCD, član Savjeta za RJU
26.11.2024.	Ključni sagovornik 2 - Predstavnik OCD, član Savjeta za RJU

Spisak pitanja za intervju

• Element 1.8

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom izjavom: **Proces izrade PAR planskog dokumenta bio je transparentan.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom izjavom: **Proces izrade PAR planskog dokumenta bio je inkluzivan.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodjelu bodova, ali su relevantna za kvalitativni uvid potreban za ocjenu):

1. Kako su organizacije civilnog društva uključene u rane faze izrade PAR planskih dokumenata?
2. Koliko su transparentni vremenski okviri, agende i ishodi konsultacija tokom izrade PAR planskih dokumenata?
3. Na koji način se dokumentuju i integrišu povratne informacije i doprinosi različitih aktera?
4. Kako se donose ključne odluke tokom izrade PAR dokumenata i da li se te odluke jasno komuniciraju sa zainteresovanim akterima? (na primjer, odluke o prihvatanju izmjena koje su predložili akteri izvan državne uprave – konkretne mjere, aktivnosti i slično)
5. Postoji li mogućnost za kontinuiranu povratnu informaciju tokom procesa?

6. Da li je bilo slučajeva gdje je doprinos aktera značajno uticao na razvoj planskog procesa? Možete li navesti primjer?
7. Tokom izrade PAR planskih dokumenata, da li su nadležni organi sprovodili različite oblike konsultacija (kao što su fokus grupe, ankete, intervjui, dostavljanje pisanih doprinosa itd.)? Ako je odgovor potvedan, molimo navedite detalje.

• **Element 2.7.**

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom izjavom: **Materijali za pripremu sastanaka administrativnih struktura se dostavljaju blagovremeno.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom izjavom: **Materijali za pripremu sastanaka političkih struktura se dostavljaju blagovremeno.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
3. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom izjavom: **Sastanci administrativnih struktura omogućavaju suštinski doprinos.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem
4. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom izjavom: **Sastanci političkih struktura omogućavaju suštinski doprinos.**
 - a. u potpunosti se ne slažem
 - b. uglavnom se ne slažem
 - c. uglavnom se slažem
 - d. u potpunosti se slažem

Dodatna pomoćna pitanja:

1. Smatrate li da vaša organizacija ima značajan glas u procesima donošenja odluka unutar administrativnih i političkih struktura? Objasnite Vaš odgovor.
2. Da li je bilo slučajeva gdje je doprinos Vaše organizacije doveo do izmjena ili uticao na ishode? Molimo navedite primjer.
3. Kako dobijate povratne informacije o tome kako su doprinosi Vaše organizacije iskorišćeni?
4. Kako biste ocijenili komunikaciju unutar struktura i od strane rukovodilaca struktura, u pogledu efikasnosti i blagovremenosti?
5. Kako biste ocijenili transparentnost procesa donošenja odluka unutar struktura?
6. Smatrate li da bi koordinacione i nadzorne strukture mogle bolje podržati uključivati i koristiti doprinose civilnog društva?
7. Kako biste ocijenili dostupnost informacija o implementaciji i praćenju reforme javne uprave, tj. dostupnost relevantnih informacija putem interneta?

SPISAK IZVORA ZA REFERENCE U OVOM IZVJEŠTAJU

Akcioni plan 2024-2025 za Strategiju digitalne transformacije 2022-2026 -

<https://bit.ly/411LcXh>

Evropska komisija, *Izveštaj za Crnu Goru 2024*.

Dostupno na: <http://bit.ly/3WMR11U>

Internet stranica Vlade Crne Gore -

<https://www.gov.me/mju/reforma-javne-uprave>

Nacionalni PAR Monitor 2021/2022 Crna Gora - <https://bit.ly/3Q4gC9d>

Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026 -

<https://bit.ly/3WPNEExH>

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026 -

<https://bit.ly/3Q57t0b>



Funded by
the European Union



Vlada
Crne Gore

With funding from
 Austrian
Development
Agency

Produced within Western Balkan Enablers for Reforming Public Administrations – WeBER 3.0 project. WeBER 3.0 is implemented by Think of Europe Network - TEN and Centre for Public Administration Research – KDZ.

WeBER 3.0 is funded by the European Union, Ministry of Public Administration of Montenegro (MPA) and the Austrian Development Agency - ADA. Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union, MPA or ADA. Neither the European Union, MPA, ADA, TEN nor KDZ can be held responsible for them.

For more information, please visit www.par-monitor.org.