

# Mehanizam za nezavisno izvještavanje (IRM): Crna Gora

## Izvještaj o konceptu Akcionog plana za 2018–2020.

---

Ovaj izvještaj je pripremljen u saradnji sa Dinom Bajramspahić, nezavisnom istraživačicom.

### Sadržaj

<b>Sažeti pregled: Crna Gora</b>	<b>2</b>
<b>I. Uvod</b>	<b>5</b>
<b>II. Kontekst za otvorenu upravu u Crnoj Gori</b>	<b>6</b>
<b>III. Liderstvo i proces koji okuplja različite zainteresovane strane</b>	<b>10</b>
<b>IV. Obaveze</b>	<b>15</b>
1. Nacionalni identifikacioni dokument (NID)	17
3. Proaktivno objavljivanje informacija	22
4. Efikasna naplata administrativnih taksi	25
5. Elektronsko preuzimanje rješenja o plaćanju poreza na nepokretnosti - Pilot projekat	27
6. Unapređenje antikorupcijskih politika	28
<b>V. Opšte preporuke</b>	<b>30</b>
<b>VI. Metodologija i izvori</b>	<b>32</b>
<b>Prilog I. Pregled učinka Crne Gore tokom cjelokupne izrade Akcionog plana</b>	<b>34</b>

## Sažeti pregled: Crna Gora

Drugim Akcionim planom za Crnu Goru završio se duži period neaktivnosti na planu POU u toj zemlji. U Akcionom planu su obrađena pitanja transparentnosti budžeta, učešća javnosti i elektronskih usluga. Većina obaveza proističe iz aktuelne reforme javne uprave i procesa pristupanja EU. Crna Gora bi ubuduće mogla da se služi procesom POU kako bi ostvarila dugoročne strateške ciljeve i ojačala transparentnost na planu javne potrošnje, pristupa informacijama i mehanizama za učešće javnosti.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) je globalno partnerstvo koje okuplja reformiste iz redova uprave i lidere civilnog društva sa ciljem izrade akcionih planova koji uprave čine inkluzivnijim, spremnijim da odgovore na potrebe i odgovornijim. Mehanizam za nezavisno izvještavanje (IRM) prati sve akcione planove, kako bi se osiguralo da države ispunjavaju preuzete obaveze. Crna Gora se pridružila POU 2012. godine i od tada je sprovela jedan Akcioni plan. U ovom izvještaju se ocjenjuje koncept drugog po redu Akcionog plana za Crnu Goru.

### Opšti pregled Akcionog plana

Drugi Akcioni plan za Crnu Goru obuhvata obaveze koje su tijesno povezane sa reformom javne uprave u ovoj zemlji i sa procesom integrisanja u EU. Među aktivnosti spada širenje lepeze alata za onlajn učešće javnosti, unapređenje budžetske transparentnosti i studija o zaštiti zviždača. U ostale aktivnosti spadaju interne reforme uprave, poput Nacionalnog identifikacionog dokumenta, naplate taksi i dostavljanja poreskih prijava onlajn putem; u ovom kontekstu, mnoge od ključnih tačaka se odnose na tehnička unapređenja portala ili analize sa ciljem davanja preporuka.

Proces zajedničke izrade vodio je Operativni tim (OT), koji služi kao forum različitih zainteresovanih strana u Crnoj Gori. Akteri iz civilnog društva imali su prilike da učestvuju i daju predloge tokom sastanaka OT i tokom dodatnih onlajn konsultacija. Međutim, kratak rok za izradu plana onemogućio je veće učešće, što se prepoznaje kao prostor za poboljšanje u budućnosti.

Naročito obaveza broj 2 sadrži širenje lepeze alata za onlajn učešće javnosti i e-peticije. Obaveza broj 6 podrazumijeva izradu vizuelnih prikaza državnog i lokalnih budžeta, objavljivanje brošura namijenjenih građanima, kao i realizovanje komparativne studije o zaštiti zviždača.

### Tabela 1. Kratak pregled

Učesnica od: 2012.

Akcionni plan koji je predmet analize: drugi

Vrsta izvještaja: o konceptu

Broj obaveza: 6

#### Izrada Akcionog plana

Da li postoji forum različitih zainteresovanih strana: da

Nivo uticaja javnosti: uključivanje

Djelovanje u suprotnosti sa procesom POU: ne

#### Koncept Akcionog plana

Obaveze relevantne za vrijednosti POU

3 (50%)

Obaveze sa transformativnim efektom

0 (0%)

Potencijalno zvjezdicom označene:

0 (0%)

#### Sprovođenje Akcionog plana

Zvjezdicom označene obaveze: N/A

Ispunjene obaveze: N/A

Obaveze sa značajnim elementom DIOG\*: N/A

Obaveze sa izvanrednim elementom DIOG\*: N/A

\*DIOG: Da li je doprinijelo otvaranju uprave? (Did it Open Government?)



**Tabela 2. Posebno značajne obaveze**

Opis obaveze	Dalji rad	Status na kraju ciklusa implementacije
<p><b>Obaveza broj 2: E-demokratija</b></p> <p>Unapređenje onlajn alata za konsultacije sa javnošću</p>	<p>Ovom obavezom se unapređuju mogućnosti da građani podnose peticije i komentare na nacрте zakona. U perspektivi bi se mogla ojačati tako što bi se uvećao stepen obaveze zvaničnika da u kreiranje politika uključe e-peticije i druge inpute proistekle iz učešća javnosti.</p>	<p>Napomena: Ovo će se procijeniti na kraju ciklusa za ovaj Akcioni plan.</p>
<p><b>Obaveza broj 6: Unaprijeđene antikorupcijske politike</b></p> <p>Veća budžetska transparentnost i izrada preporuka za zaštitu zviždača</p>	<p>Ova obaveza podrazumijeva izradu vizuelnih prikaza državnog i lokalnih budžeta i objavljivanje brošura za građane. Predložena je i komparativna studija o zaštiti zviždača, kako bi se unaprijedio zakonski okvir. U perspektivi, IRM preporučuje objavljivanje informacija o svakoj stavci potrošnje, redovno i u čitljivom formatu. IRM preporučuje i izradu zasebnog zakona o zaštiti zviždača.</p>	<p>Napomena: Ovo će se procijeniti na kraju ciklusa za ovaj Akcioni plan.</p>

### Preporuke

Preporuke IRM imaju za cilj da posluže u izradi sljedećeg i sprovođenju postojećeg akcionog plana. Za dodatne detalje o svakoj pojedinačnoj preporuci iz nastavka, pogledati odjeljak V: Opšte preporuke.

**Tabela 3. Pet KLJUČNIH preporuka IRM**

Osigurati visok nivo političke podrške za proces POU i koristiti POU za ostvarivanje glavnih strateških ciljeva
Povećati transparentnost javne potrošnje i stvoriti mogućnosti za učešće javnosti i kontrolu od strane javnosti
Unaprijediti Zakon o slobodnom pristupu informacijama i osigurati njegovu uspješnu primjenu
Promovisati institucionalizaciju i korišćenje novih alata za učešće građana
Unaprijediti transparentnost u oblasti javnih nabavki i institucionalizovati otvorene ugovore

**Partnerstvo za otvorenu upravu (POU)** ima za cilj da se vlade konkretno obavežu na promovisanje transparentnosti, osnaživanje građana, borbu protiv korupcije i korišćenje novih tehnologija za jačanje uprave. Mehanizam za nezavisno izvještavanje POU (IRM) ocjenjuje izradu i sprovođenje nacionalnih akcionih planova kako bi se podstakao dijalog između različitih aktera i unaprijedila odgovornost.



## I. Uvod

Partnerstvo za otvorenu upravu je globalno partnerstvo koje okuplja reformiste iz redova uprave i lidere civilnog društva na izradi akcionih planova koji uprave čine inkluzivnijim, spremnijim da odgovore na potrebe i odgovornijim. Obaveze iz akcionih planova mogu se nadovezivati na postojeće napore, identifikovati nove korake za realizovanje aktuelnih reformi ili inicirati djelovanje u nekoj potpuno novoj oblasti. Mehanizam za nezavisno izvještavanje POU (IRM) prati sve akcione planove, kako bi se osiguralo da države ispune preuzete obaveze. Lideri iz redova civilnog društva i uprave služe se datim ocjenama kako bi se osvrnuli na sopstveni ostvareni napredak i utvrdili da li su aktivnosti imale uticaja na život ljudi.

Crna Gora se pridružila POU 2012. godine. Ovim izvještajem je obuhvaćena izrada i koncept drugog Akcionog plana za Crnu Goru, za period 2018–2020.

Ovu evaluaciju je izvršio IRM, sa ciljem da potkrijepi tekući dijalog o izradi i realizaciji budućih obaveza. Potpuni opis metodologije IRM može se naći na adresi:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

## II. Kontekst za otvorenu upravu u Crnoj Gori

Crna Gora je svoj drugi Akcioni plan predstavila nakon šest godina neaktivnosti u POU. I pored napretka u procesu integrisanja u EU, zemlja se i dalje suočava sa izazovima u sprovođenju zakona o transparentnosti i odgovornosti uprave. U Akcionom planu se obrađuju teme budžetske transparentnosti, učešća javnosti i elektronskih usluga. Među preuzete obaveze spadaju aktivnosti koje su istovremeno i dio tekuće reforme javne uprave u Crnoj Gori.

### Kontekst

Upravni odbor za POU označio je Crnu Goru kao „neaktivnu” u junu 2017. godine, nakon što u tri uzastopna ciklusa uprava nije pripremala akcione planove za POU.<sup>1</sup> Crna Gora je povratila „aktivni” status u novembru 2018. godine, sa usvajanjem drugog po redu Akcionog plana, koji je trenutno važeći.<sup>2</sup>

Crna Gora je 2017. godine postala članica Sjevernoatlantskog saveza (NATO) i nastavila da napreduje u nastojanju da pristupi Evropskoj uniji (EU). Država aktivno radi na usklađivanju svog zakonodavstva u 35 oblasti politika koje obuhvata pravna tekovina EU, *acquis communautaire* (pravo EU). I pored napretka u unapređenju institucionalnih kapaciteta za postizanje standarda EU, Crna Gora se i dalje suočava sa značajnim izazovima, uključujući izmjene izbornog zakonodavstva, osiguranje održivosti javnih finansija i borbu protiv korupcije.<sup>3</sup>

U izvještaju organizacije *Freedom House* za 2019. godinu, *Freedom of the World Report*, navodi se da je Crna Gora „djelimično slobodna” sa ostvarenih 65/100 bodova, dok izvještaj iz 2018. *Nations in Transit* kategoriše Crnu Goru kao „polukonsolidovanu demokratiju.”<sup>4</sup> Ista politička partija (Demokratska partija socijalista-DPS) je na vlasti od 1991. godine, a prema *Freedom House*-u, postoje pitanja vezana za politizaciju institucija zbog izostanka zapošljavanja prema sposobnostima i omogućavanja unapređenja na osnovu pripadnosti vladajućoj partiji.

U najnovijem izvještaju Evropske komisije (EK) iz maja 2019. godine naglašava se potreba za jačanjem transparentnosti, učešćem relevantnih aktera i kapacitetima uprave za sprovođenje reformi u Crnoj Gori. U izvještaju EK se konstatuje i da “i dalje preostaje da se u praksi obezbijedi stvarna uključenost organizacija civilnog društva u proces kreiranja politike.”<sup>5</sup>

### Pristup informacijama

U Crnoj Gori je pristup informacijama u posjedu uprave zajemčen Ustavom, a uređen je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, koji je stupio na snagu februara 2013. Tada je prvi zakon, koji je usvojen 2005, zamijenjen novim. Uslijedile su izmjene i dopune 2017. godine, kojima su uvedena ograničenja koja su kasnije kritikovale ključne organizacije civilnog društva.<sup>6</sup>

Prema izmjenama i dopunama, državni organi nemaju obavezu da primijene test štetnosti prije nego što podatke proglase povjerljivim. Nakon predloga domaće organizacije civilnog društva MANS, vođe pet opozicionih partija u Skupštini su podnijeli predlog za ocjenu ustavnosti ove odredbe, u kojem se tvrdi da ukidanje obaveze sprovođenje testa štetnosti upravi daje previše diskrecionog prostora za proglašavanje dokumenata povjerljivim, što nije u skladu sa crnogorskim Ustavom. Ustavni sud još nije donio odluku o ovom predlogu.<sup>7</sup>

Nadalje, izmjenama i dopunama iz 2017. se omogućava organima da ograniče pristup informacijama ukoliko one predstavljaju poslovnu ili poresku tajnu. Ako se široko tumači, ova izmjena bi mogla da ograniči pristup podacima koji se odnose na državni i lokalne budžete, kao i na rad finansijskih institucija, recimo podacima o određenim ugovorima o javnim nabavkama.<sup>8</sup>

U oblasti otvorenih podataka, Crna Gora se, prema „Barometru otvorenih podataka”, nalazi među tri najniže rangirane zemlje Evrope, na 83. mjestu od ukupno 115 zemalja.<sup>9</sup> Civilno društvo je zastupalo prenošenje direktiva EU o ponovnoj upotrebi podataka u domaće zakonodavstvo.<sup>10</sup>

Postojeći Akcioni plan sadrži obavezu unapređenja pristupa informacijama i otvorenim podacima u Crnoj Gori, sa ciljem analize i izmjena odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama i izvještavanja o sprovođenju Zakona o tajnosti podataka.

### **Učešće građana**

Iako Crna Gora ima propise o učešću građana, primjena tih propisa u praksi je neujednačena. U julu 2018, proširen je opseg javnih rasprava tako da one, osim nacrtu zakona, obuhvate i nacionalne strategije. Vlada je kreirala i platformu za onlajn učešće kojom se podstiču javne rasprave.<sup>11</sup> I pored tih propisa, mnoge nacionalne strategije koje se tiču prava građana usvojene su bez javnih rasprava, poput Godišnjeg programa rada Vlade i Srednjoročnog programa rada Vlade.

Pored toga, samo su dva od 17 ministarstava objavila spiskove zakona i strategija za koje se organizuju javne rasprave.<sup>12</sup> Prema Institutu Alternativa, svega 4,6% organizacija civilnog društva smatra da ministarstva prihvataju njihov doprinos, dok 67,5% njih navodi da rijetko ili nikad ne dobijaju povratnu informaciju o inputima koje dostave prilikom javnih rasprava.<sup>13</sup> S obzirom na to da država reformiše svoje zakone u sklopu EU integracija, nedostatkom informacija o programu rada Vlade onemogućava se pružanje sadržajnog doprinosa.

Obavezom broj 2 iz aktuelnog plana uvode se mehanizmi za konsultacije sa javnošću i platforme za onlajn peticije na lokalnom nivou, kao i istraživanja stepena zadovoljstva građana, sa ciljem unapređenja pružanja javnih usluga.

### **Sloboda izražavanja, udruživanja i okupljanja**

Mada građani Crne Gore generalno uživaju slobodu izražavanja, udruživanja i slobodu okupljanja, proteklih godina je bilo nazadovanja kad je riječ o građanskim slobodama, uključujući tu napade na novinare koji su izvještavali o korupciji i organizovanom kriminalu. Od 2004. do 2018. godine policija je evidentirala 85 napada na novinare ili njihovu imovinu, uključujući šest verbalnih prijetnji, nekoliko pokušaja ubistva i ubistvo jednog novinara.<sup>14</sup> U 2019. godini, EK je konstatovala nekoliko „veoma ograničenih” istraga u slučajevima nasilja nad novinarima.<sup>15</sup> U Crnoj Gori radi niz nezavisnih medija, ali postoji samocenzura zbog potencijalno skupih tužbi za klevetu.<sup>16</sup> Prema izvještaju *Freedom House*-a za 2019. godinu, vlasti su pokušale da ograniče javne proteste koje su organizovale opozicione partije.<sup>17</sup>

Građani imaju slobodu formiranja političkih partija, koja trenutno postoji, bez političkog uplitanja. Međutim, vladajući DPS uživa značajne strukturne prednosti. Iako se na izborima nadmeću brojne političke partije, opozicija je „usitnjena” i „slaba” i često bojkotuje politički proces. Posmatrači su zabilježili da je zamagljena granica između vladajuće partije i institucionalnih struktura, što dodatno ide na štetu opozicije.<sup>18</sup>

Generalno, organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u javnom prostoru Crne Gore. Njihov doprinos transparentnosti državnih institucija, borbi protiv korupcije i integritetu izbornog procesa i dalje ima veliki značaj.<sup>19</sup> Njihov istraživački rad proteklih godina je ukazao na korupciju i imao suštinsku ulogu u pozivanju vlade na odgovornost, u odsustvu aktivne političke opozicije.<sup>20</sup> Mada većina organizacija civilnog društva funkcioniše bez uplitanja, organizacije koje istražuju korupciju ili kritikuju vladu često su izložene pritisku ili neprijateljskim izjavama visoko rangiranih državnih zvaničnika.

Decembra 2018, Vlada je pripremila Strategiju unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO za period 2018-2020,<sup>21</sup> sa ciljem unaprjeđenja pravnog i institucionalnog okvira za organizacije civilnog društva, kao i jačanja saradnje između javne uprave i ovih organizacija na sprovođenju politika. I pored ovih napora, nekoliko organizacija civilnog društva tvrdi da Vladin nacrt „ne pruža jasne strateške smjernice za ulogu Vlade u ovoj oblasti, dok je istovremeno nejasna kad je riječ o jasnoj strategiji ili mehanizmima za održivi razvoj civilnog sektora.”<sup>22</sup>

### **Transparentnost i odgovornost**

Korupcija je prisutna u brojnim oblastima i dalje ostaje razlog za zabrinutost. U izvještajima EK se navodi potreba za unapređenjem finansijskih istraga, kao i za djelotvornim odgovorom na korupciju na visokom nivou. Korupcija ostaje prisutna u javnim nabavkama i građevinskim ugovorima, kao i u

sektorima poljoprivrede i IKT.<sup>23</sup> Prema Monitoring izvještaju SIGMA iz 2018. godine, crnogorski Zakon o javnim nabavkama je samo djelimično usklađen sa okvirom EU, a e-nabavke su još u ranoj fazi implementacije.<sup>24</sup>

Crna Gora ima kvalitetan standardni zakon o prijavi imovine javnih funkcionera, koji traži da se podaci iz Registra prihoda i imovine javnih funkcionera objavljuju na sajtu Agencije za sprječavanje korupcije; međutim, prema *TransparenCEE*, taj sajt je često nedostupan.<sup>25</sup> Kroz zastupanje i tehničku pomoć Centra za demokratsku tranziciju i *TransparenCEE*, a uz podršku ukrajinske NVO *Texty.org.ua*, došlo je do unapređenja kvaliteta prijava imovine koje su sada dostupne crnogorskim građanima.<sup>26</sup>

Bilo je pokušaja da se reformiše izborno zakonodavstvo, nakon preporuka posmatračkih misija OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava-ODIHR.<sup>27</sup> Međutim, međupartijsko parlamentarno tijelo koje se ovim bavi nema kvorum, zbog bojkota opozicije.<sup>28</sup> Nadalje, prema izvještaju EK, učinak Agencije za sprječavanje korupcije i Državne revizorske institucije, koje su zadužene za praćenje finansiranja političkih partija, ostaje ograničen. Međutim, početkom 2019, navodi o korupciji i nezakonitom finansiranju političkih partija su doveli do mirnih protesta.

Zakon o sprječavanju korupcije iz 2014. godine sadrži odredbe o zaštiti zviždača u javnom i privatnom sektoru.<sup>29</sup> Međutim, Evropska komisija je konstatovala da zaštita zviždača ostaje ograničena, uz stalni pad broja zahtjeva za dodjelu zaštite pojedincima koji ukazuju na ugroženost javnog interesa.<sup>30</sup> U sklopu obaveze broj 6 iz aktuelnog Akcionog plana predlaže se izrada komparativne studije o zaštiti zviždača i daju preporuke za dalje unapređenje pravnog okvira.

#### **Budžetska transparentnost**

Vlada obezbjeđuje određenu budžetsku transparentnost kroz objavljivanje predloga budžeta, završnog računa budžeta i izvještaja o izvršenju.<sup>31</sup> Međutim, resorna ministarstva ne obezbjeđuju proaktivno informacije o budžetu, a na državnom nivou se ne publikuje „Budžet za građane”.

Vrijedi pomenuti dva projekta koje je pokrenuo Institut alternativa, uz podršku *Think Tank Fund and Information Programme*: „Moj grad”<sup>32</sup> i „Moj novac.”<sup>33</sup> Kroz prvi se crnogorskim građanima objašnjavaju komplikovani termini i podaci vezani za budžet i podstiče učešće javnosti u više opština. U sklopu projekta se onlajn putem objavljuju revizije i podaci o budžetima opština, uključujući stanje duga, što omogućava poređenja po budžetskim godinama. Platforma „Moj novac” je pokrenuta 2017. godine i nudi vizuelne prikaze državnog budžeta.<sup>34</sup> Na ovom portalu se nalazi i rječnik izraza vezanih za budžet i svi godišnji budžeti od 2011. Budžetske podatke je moguće pretraživati po različitim kategorijama, što omogućava građanima da prate sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama.

#### **Reforma javne uprave**

U Crnoj Gori je u toku opsežna reforma javne uprave. Strategija reforme za period 2016–2020. ima za cilj unapređenje efikasnosti i djelotvornosti upravnih usluga, povećanje broja e-usluga i veći stepen zadovoljstva građana kvalitetom usluga.<sup>35</sup> Ovu strategiju prati i Program reforme upravljanja javnim finansijama.

Prema Monitoring izvještaju SIGMA iz 2019. godine, Crna Gora je unaprijedila okvir politika za pružanje usluga građanima, kao i interoperabilnost između odabranih državnih registara.<sup>36</sup> Međutim, Zakon o upravnom postupku (ZUP) se još uvijek ne sprovodi dosljedno, a i dalje nema dovoljno podataka o javnim nabavkama. Nadalje, reforme kasne i ostaju zavisne od sredstava donatora.<sup>37</sup>

Neke obaveze iz Akcionog plana za POU čine dio reforme javne uprave i ZUP-a.<sup>38</sup> Primjeri za to su obaveza broj 1, koja ima za cilj uvođenje Nacionalnog identifikacionog dokumenta, te obaveza broj 2, koja ima za cilj standardizovanje portala sa podacima lokalnih samouprava i sprovođenje anketa o zadovoljstvu korisnika, kako bi se poboljšalo pružanje usluga.

---

<sup>1</sup> Open Government Partnership, *Resolution of the OGP Steering Committee regarding the status of the Government of Montenegro's participation in OGP*, (28. jun 2017), <https://bit.ly/394AFxx>.



- 
- <sup>2</sup> Sanjay Pradhan (izvršni direktor POU), pismo Suzani Pribilović (ministarki javne uprave Crne Gore), 7. dec. 2018; Robin Hodess (director POU za upravljanje i transparentnost) i Stefano Pizzicannella (Odjeljenja za javnu upravu POU), pismo Suzani Pribilović, 28. jun 2018, <https://bit.ly/391suSU>.
- <sup>3</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report* (29. maj 2019), <https://bit.ly/2s0h3KB>.
- <sup>4</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2019* (2019), <https://freedomhouse.org/country/montenegro/freedom-world/2019>; Freedom House, *Nations in Transit: Confronting the False Promise of Populism* (2017), <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/false-promise-populism>.
- <sup>5</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*, 4.
- <sup>6</sup> Access Info, *Right of access to information at risk in Montenegro* (31. okt. 2019), <https://www.access-info.org/blog/2019/10/31/right-of-access-to-information-at-risk-in-montenegro/>; vidjeti i: Sekretarijat Transparency International, *Proposed Law in Montenegro Is an Unconstitutional Attack on Freedom of Information* (18. mart 2019), <https://bit.ly/2Mjseol>.
- <sup>7</sup> Access Info, *Right of access to information at risk in Montenegro*.
- <sup>8</sup> Vidjeti Institut alternativa, *Toward a better administration in Montenegro: Good progress or modest preparation?* (maj 2018), [http://media.institut-alternativa.org/2018/06/par\\_monitoring\\_izvjestaj\\_eng.pdf](http://media.institut-alternativa.org/2018/06/par_monitoring_izvjestaj_eng.pdf).
- <sup>9</sup> Open Data Barometer, *Country Detail: Montenegro* (2016), [https://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?\\_year=2016&indicator=ODB&detail=MNE](https://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=MNE).
- <sup>10</sup> Institut alternativa, *Montenegro at the bottom of open data ranking* (13. jun 2017), <https://institut-alternativa.org/en/montenegro-at-the-bottom-of-open-data-ranking/>.
- <sup>11</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*, 9–10.
- <sup>12</sup> Isto.
- <sup>13</sup> Ana Đurnić i Marko Sočić, *National PAR Monitor Montenegro 2017/2018* (Institut alternativa, dec. 2018), [http://media.institut-alternativa.org/2019/06/weber\\_par\\_monitor\\_eng.pdf](http://media.institut-alternativa.org/2019/06/weber_par_monitor_eng.pdf), 27–28.
- <sup>14</sup> Daily Newspaper, *Danas se obilježava Međunarodni dan okončanje nekažnjivosti zločina nad medijskih* (2. nov. 2018) <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=669621&datum=2018-11-02>.
- <sup>15</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*, 4.
- <sup>16</sup> Freedom House, *Nations in Transit*.
- <sup>17</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2019*.
- <sup>18</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.
- <sup>19</sup> Isto.
- <sup>20</sup> Isto.
- <sup>21</sup> Ministarstvo javne uprave (Crne Gore), *Strategy for Enhancing Conducive Environment for Activities of the Non-Governmental Organizations 2018 – 2020* (dec. 2018), <http://bit.ly/37GynDV>.
- <sup>22</sup> Freedom House, *Nations in Transit 2018 - Montenegro* (11. apr. 2018), [https://www.refworld.org/docid/5b3cc278a.html#\\_ftn27](https://www.refworld.org/docid/5b3cc278a.html#_ftn27).
- <sup>23</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.
- <sup>24</sup> OECD, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration* (May 2019), <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Montenegro.pdf>.
- <sup>25</sup> Transparency, *Asset Declarations of Montenegrin politicians* (2016), <https://transparencee.org/scaled-tool/asset-declarations-montenegrin-politicians/>.
- <sup>26</sup> *Id.*
- <sup>27</sup> OECD, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration*.
- <sup>28</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.
- <sup>29</sup> Mark Worth, *Whistleblower Protection in Southeast Europe* (Regional Anti-corruption Initiative, 2015), <https://rm.coe.int/16806fffb0>.
- <sup>30</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.
- <sup>31</sup> Isto.
- <sup>32</sup> Dostupno na: <http://mojgrad.me/>.
- <sup>33</sup> Dostupno na: <http://moinovac.me/web/budzet-institucija>.
- <sup>34</sup> Institut alternativa, Konferencija: “Where Does Our Money Go? – Transparency and Accountability of the National Budget” (28. mart 2017), <https://institut-alternativa.org/en/conference-where-does-our-money-go-transparency-and-accountability-of-the-national-budget/>.
- <sup>35</sup> OECD, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration*.
- <sup>36</sup> Rezultati u poređenju sa 2017. Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.
- <sup>37</sup> OECD, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration*.
- <sup>38</sup> Vlada Crne Gore, *Montenegro: Law No. 056/14, Law on Administrative Procedure* (National Legislative Bodies / National Authorities, 24. dec. 2014), <http://bit.ly/2OrYVkc>.

### III. Liderstvo i proces koji okuplja različite zainteresovane strane

Izradom drugog Akcionog plana za Crnu Goru je rukovodio Operativni tim (OT), kao forum različitih zainteresovanih strana za potrebe POU. Mada je civilno društvo učestvovalo u javnim konsultacijama tokom sastanaka OT i moglo da podnosi predloge, taj proces se odvijao u ograničenom vremenskom okviru i nedostajala mu je vidljivost za opštu javnost. Akcioni plan uglavnom odražava prioritete Ministarstva javne uprave, koje je rukovodilo radom na četiri od šest obaveza.

#### 3.1 Liderstvo

U ovom odjeljku opisani su liderstvo i institucionalni kontekst za POU u Crnoj Gori.

Formalno, POU u Crnoj Gori vodi Operativni tim (OT), koji takođe služi kao nacionalni forum različitih zainteresovanih strana za potrebe POU. Svi članovi OT imaju ista prava i dužnosti, koji su uređeni Odlukom Vlade Crne Gore iz juna 2018. godine, koja je pravno obavezujući dokument koji je donijelo Ministarstvo javne uprave (MJU) a odobrila ga Vlada.<sup>1</sup> Ovom Odlukom je uspostavljen OT i određen njegov mandat za koordiniranje procesa POU. Ranije je OT bio pri Kabinetu predsjednika Vlade, kao neformalno koordinaciono tijelo za POU. Predsjednik Vlade nije učestvovao u zvaničnim aktivnostima POU.

Vlada je 14. juna 2018. godine odlučila da će drugi Akcioni plan za POU za Crnu Goru pripremiti MJU do kraja 2018.<sup>2</sup> MJU je jedina institucija koja ima dva člana u OT (ministarka javne uprave je predsjedavajuća, a državni sekretar u MJU je zamjenik predsjedavajuće), što ga neformalno čini glavnim organom koji upravlja POU u Crnoj Gori. Državni sekretar u MJU je kontakt osoba za POU. Nema drugih dokumenata koji uređuju koordinaciju POU od strane ministarstva, niti ono ima formalne zadatke koji ga razlikuju od ostalih članova. Nije dodijeljeno dodatno osoblje, osim sekretara. Nakon Vladine Odluke, MJU obezbjeđuje administrativnu i tehničku podršku i sredstva za rad OT.

MJU ima ograničen autoritet u odnosu na dva druga ministarstva zastupljena u OT, budući da svako ministarstvo ima završnu riječ u vezi uključivanja i sprovođenja obaveza koje se tiču njihove nadležnosti. Pored toga, MJU je relativno novo ministarstvo, osnovano poslije parlamentarnih izbora u oktobru 2016. sa ciljem unapređenja ukupnog funkcionisanja javne uprave u Crnoj Gori. Pa ipak, vodeća uloga MJU je snažno uticala na sadržaj drugog Akcionog plana, pri čemu MJU nadgleda četiri od šest obaveza. Usljed toga, Akcioni plan je u velikoj mjeri orijentisan na digitalizaciju i druga tehnička unapređenja koja su u fokusu napora MJU u sklopu aktuelne reforme javne uprave.

Za svaku obavezu iz Akcionog plana projektovan je budžet. Ukupni trošak sprovođenja iznosi 827.150 eura, što su sredstva iz državnog budžeta i iz IPA (sredstva EU za pretprijetnu pomoć).<sup>3</sup> Mada se u Odluci iz 2018. kaže da će se budžet dodijeliti u sklopu budžeta MJU, u budžetu za 2019. nije bilo budžetske linije konkretno za potrebe POU.

OT nije obuhvatio druge dvije grane vlasti (sudsku i zakonodavnu), niti nezavisne institucije (poput Agencija za sprječavanje korupcije ili Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama).

#### 3.2 Proces koji okuplja različite zainteresovane strane tokom izrade Akcionog plana

POU je 2017. godine usvojilo Standarde za učešće i zajedničku izradu, koji su bili namijenjeni da podrže učešće i izradu zajedno sa civilnim društvom u svim fazama ciklusa POU. Od svih zemalja učesnica u POU se očekuje da ispune te standarde. Standardi imaju za cilj da podignu stepen ambicija i kvalitet učešća u izradi, sprovođenju i analizi akcionih planova za POU.

Statutom POU su takođe utvrđeni uslovi u pogledu učešća i zajedničke izrade koje neka zemlja ili subjekt mora ispuniti prilikom izrade i sprovođenja svog akcionog plana kako bi bila u skladu sa procesom POU. Crna Gora **nije djelovala** u suprotnosti sa procesom POU.<sup>4</sup>

Za prikaz učinka Crne Gore u primjeni standarda za zajedničku izradu i učešće tokom cjelokupne izrade Akcionog plana, vidjeti Prilog I.

### Tabela 3.2: Nivo uticaja javnosti

IRM je prilagodio „Spektar učešća” Međunarodne asocijacije za učešće javnosti (IAP2) kako bi ga primijenio na POU.<sup>5</sup> Spektar pokazuje potencijalni nivo uticaja javnosti na sadržaj akcionog plana. U duhu POU, većina zemalja bi trebalo da teži nivou „saradnje.”

Nivo uticaja javnosti		Tokom izrade akcionog plana
Osnaživanje	Vlada je ustupila ovlašćenja za donošenje odluka građanima.	
Saradnja	Postojao je dijalog u više navrata i javnost je pomogla u utvrđivanju programa rada.	
Uključivanje	Vlada je dala povratne informacije o tome na koji način su razmatrani inputi koje je dala javnost.	✓
Konsultovanje	Javnost je mogla da daje inpute.	
Informisanje	Vlada je javnosti pružila informacije o akcionom planu.	
Izostanak konsultacija	Izostanak konsultacija	

### Forum različitih zainteresovanih strana

Kao što je prethodno pomenuto, forum različitih zainteresovanih strana u Crnoj Gori naziva se Operativni tim (OT). OT organizuje proces zajedničke izrade, pravi nacrt Akcionog plana i dostavlja ga Vladi na usvajanje. OT podnosi Vladi izvještaj o sprovođenju Akcionog plana najmanje jednom godišnje. OT ima 13 članova: sedam iz redova Vlade, pet iz nevladinih organizacija i jednog predstavnika Privredne komore. Članovi OT su šest žena i sedam muškaraca i svi imaju mandate na četiri godine. I predsjedavajuća i njen zamjenik su predstavnici Vlade, iz istog ministarstva, tako da civilno društvo nema predstavnika u upravljačkoj strukturi. U Odluci Vlade Crne Gore stoji<sup>6</sup> da će OT imati pet predstavnika organizacija civilnog društva koje djeluju u oblastima: 1) poboljšanja javnih usluga; 2) povećanja javnog integriteta; 3) efikasnog upravljanja javnim resursima; 4) uspostavljanja sigurnijih zajednica, i 5) povećanja odgovornosti kompanija. Navedene oblasti su prethodni veliki izazovi POU iz 2011. godine, ali je njihovim navođenjem ograničeno aktivno učešće drugih zainteresovanih strana u ovom procesu, naročito organizacija civilnog društva koje se bave sektorskim politikama.<sup>7</sup>

Nakon usvajanja Odluke, MJU je objavilo Otvoreni poziv NVO za popunjavanje mjesta u OT. Većina istaknutih organizacija civilnog društva u Crnoj Gori je bojkotovala proces i nije se prijavila. Institut alternativa i MANS su učestvovali u prethodnom OT tokom šest godina neaktivnosti Crne Gore u POU. Tokom tog perioda su stalno javno iznosili da Crna Gora ne ispunjava svoje obaveze iz POU i da učešće u OT zahtijeva dosta vremena i resursa. Međutim, nijesu dobili odgovor od Vlade.

Prema predstavniku organizacija civilnog društva u aktuelnom OT, predstavnici civilnog društva u prethodnom OT dali su veću vidljivost POU u zemlji i bilo bi bolje da su izradi drugog Akcionog plana doprinijele NVO koje su duže u ovo uključene.<sup>8</sup> Državni sekretar MJU je kazao da je očekivao da se članovi prethodnog OT prijave, ali da oni to nijesu učinili.<sup>9</sup> Dva ministarstva (pored MJU) su odabrana na osnovu ranijeg iskustva u procesu POU u Crnoj Gori.<sup>10</sup> Smatralo se da je tim od osmoro predstavnika Vlade najoptimalniji za novi OT.<sup>11</sup> Privredna komora je uključena na direktni poziv Vlade, bez otvorenog poziva. Mada nezavisna, Privredna komora je regulisana zakonom i tijesno saraduje sa Vladom.

OT nema formalni Poslovnik o radu, mada Odluka Vlade o osnivanju OT upućuje na njegovo usvajanje. Svi članovi OT imaju jednaka prava da predlažu obaveze, a njihovi predlozi su objavljeni na sajtu POU za Crnu Goru.<sup>12</sup> Iako je moguće pozvati predstavnike drugih organa vlasti da prisustvuju sastancima, samo zvanični članovi imaju pravo učešća u glasanju i odlučivanju.

### **Učešće i angažman tokom izrade Akcionog plana**

OT je održao tri sastanka na temu izrade drugog po redu Akcionog plana.<sup>13</sup>

- Prvi sastanak OT je održan 14. jula 2018, sa zaključkom da će svi članovi dostaviti predloge za Akcioni plan u avgustu 2018.
- Drugi sastanak je održan u septembru 2018, kada je OT razmotrio predloge koje su dostavili članovi, bez glasanja. Nacrt je potom objavljen za davanje komentara, uz otvoreni poziv na javnu raspravu. Nije bilo javne rasprave prije početka izrade.
- Treći sastanak je održan u oktobru 2018, kada je OT razmotrio povratne informacije dobijene od javnosti. Vlada je usvojila Akcioni plan u novembru 2018.

Sva tri sastanka su održana u glavnom gradu, Podgorici. Sastanci i dnevni red za sastanke nijesu unaprijed najavljivani, a zapisnici sa sastanaka nijesu proaktivno objavljeni na sajtu OT. Član OT iz redova NVO, Centar za demokratsku tranziciju, dostavio je pet predloga na drugom sastanku, ali je samo dio jednog predloga ušao u nacrt.<sup>14</sup> Predstavnik je konstatovao da je OT uglavnom bio zainteresovan da obuhvati aktivnosti fokusirane na pružanje javnih usluga.<sup>15</sup>

Javna rasprava o nacrtu je počela u septembru 2018. i trajala je 20 dana, što je minimalni rok u skladu sa Pravilnikom o javnim raspravama. Neki članovi OT su smatrali da je taj rok prekratak.<sup>16</sup> Javnost je mogla da šalje komentare i predloge mejlom ili putem upitnika koji je bio dostupna na Vladinom e-portalu.

U javnim raspravama je učestvovalo ukupno pet subjekata. Dvije NVO su dostavile predloge putem mejla - Institut alternativa (15 predloga) i Centar za demokratsku tranziciju (5 predloga). Skoro sve preporuke su odbačene, a obje NVO su izrazile nezadovoljstvo procesom razmatranja i kvalitetom Vladinih argumenata.<sup>17</sup> Mada je Crna Gora mala zemlja, sa svega 620.000 stanovnika, učešće svega dvije NVO pokazuje da ovaj proces nije prepoznat kao prilika za ostvarivanje prioriteta otvorene uprave.<sup>18</sup> Troje građana je dostavilo predloga putem upitnika – dvoje su ranije radili u istaknutim NVO, a jedno je trenutno službenik uprave.

Predstavnici Vlade su izrazili nezadovoljstvo izostankom učešća javnosti. Državni sekretar u MJU je kazao da je očekivao da više NVO učestvuje u javnoj raspravi, naročito NVO sa značajnim iskustvom na planu otvorene uprave.

MJU je organizovalo jedan konsultativni sastanak u glavnom gradu, Podgorici, 15. oktobra 2018. godine, u saradnji sa UNDP. To je bio jedini javni skup održan uživo, koji se fokusirao na svega jednu ili dvije obaveze koje je predložilo MJU (obaveza broj 1 o NID i obaveza broj 2 o e-demokratiji). Osim OT, prisustvovalo je i četvoro predstavnika privatnog sektora, kao i troje predstavnika NVO. Međutim, u zvaničnom Izvještaju sa javne rasprave je samo uopšteno parafraziran tok sastanka.<sup>19</sup> Komentari i sugestije učesnika nijesu uključeni u konačni Akcioni plan.

Institut alternativa je službeno zatražio da prati treći i završni sastanak OT, održan 17. oktobra, što je MJU odobrilo. Na tom sastanku OT je razmatrao predloge građana i NVO. Od 23 dostavljena predloga, samo su dva djelimično uključena u Akcioni plan, naime praćenje sprovođenja Uputstva za kreiranje elektronski čitljivih materijala u sklopu obaveze broj 3 i izrada „Budžeta za građane” u sklopu obaveze broj 6.<sup>20</sup> NVO Institut sertifikovanih računovođa je izabran za nosioca ključnog elementa iz obaveze broj 6 koji zahtijeva komparativnu studiju o zaštiti zviždača (6.3). Prema Institutu sertifikovanih računovođa, ta organizacija je podnijela predloge koji su se odnosili na javne nabavke, ali su ti predlozi bili odbačeni bez pravog obrazloženja.<sup>21</sup> Povratna informacija od strane Vlade je obavezna, prema Pravilniku o javnim raspravama, a pružena je u zvaničnom Izvještaju sa javne rasprave, koji je proaktivno objavljen<sup>22</sup>

Vlada je usvojila konačni Akcioni plan 15. novembra 2018. Prema jednom članu OT iz redova civilnog društva, obaveze iz finalnog Akcionog plana vjerovatno neće značajno unaprijediti funkcionisanje javne uprave.<sup>23</sup> Drugi predstavnik civilnog društva u OT je objasnio da su obaveze usvojene na osnovu toga koliko su praktično sprovodljive, a ne na osnovu stepena ambicija.<sup>24</sup> Mada su oblasti poput bezbjednosti zajednica i odgovornosti kompanija razmatrane na OT, nijesu uključene u finalni Akcioni plan, a nijedna od usvojenih obaveza se ne bavi ovim pitanjima.

### **Preporuke za zajedničku izradu i učešće tokom izrade**

Crna Gora je pružila dokaze o postignućima u pogledu jasnih procedura i povratnih informacija. Na primjer:

- Procedura za izbor predstavnika NVO bila je jasna i sprovedena je na odgovarajući način, pošto je bilo nekoliko zainteresovanih NVO.
- U skladu sa propisima, Ministarstvo je pružilo pisane povratne informacije za svaki predlog. Međutim, većina predloga je odbačena, što obeshrabrujuće djeluje na spremnost javnosti da učestvuje i prepozna ovaj proces kao mogućnost za dolazak do značajne promjene.

Da bi se unaprijedio proces zajedničke izrade sljedećeg akcionog plana, IRM predlaže sljedeće:

- OT i MJU bi mogli da daju više vremena zainteresovanim stranama za podnošenje predloga i za dijalog o Akcionom planu.
- OT bi mogla da organizuje konsultacije sa civilnim društvom, medijima i drugim granama vlasti kako bi promovisao POU, da bi se povratilo povjerenje, stvorilo konstruktivno okruženje i dovelo do efekta prelivanja reformi na druge institucije.
- Vlada bi mogla da pozove više NVO da učestvuju u procesu zajedničke izrade, naročito one koje se bave sektorskim politikama. Trenutno, u forumu za različite zainteresovane strane (OT) ne postoji ravnoteža između vladinih i nevladinih predstavnika, što bi trebalo promijeniti.
- Najave sastanaka i zapisnici sa sastanaka bi trebalo da se proaktivno objavljuju, kako bi se stranama omogućilo da prate rad OT.
- OT bi mogao da usvoji pravila rada, posebno kad je u pitanju prikupljanje podataka za potrebe praćenja sprovođenja Akcionog plana.
- OT bi mogao da održava sastanke izvan glavnog grada, kako bi se širile vrijednosti odgovornosti i transparentnosti, kako bi se POU približilo svim građanima i kako bi se lakše došlo do predloga obaveza koji potiču sa opštinskog nivoa.
- OT bi na sastancima i skupovima mogao da se služi metodama komunikacije na daljinu, poput konferencijskih poziva. Ako tehnologija i logistika to omogućavaju, OT može odlučiti da uživo prenosi (*live-stream*) svoje skupove i da video snimke postavi na sajt POU za Crnu Goru, kao i da se služi društvenim mrežama.

---

<sup>1</sup> Vlada Crne Gore, Odluka o obrazovanju i sastavu Operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu (21. jun 2018), [https://www.otvorenauprava.me/wp-content/uploads/2018/10/Odluka\\_o\\_obrazovanju\\_i\\_sastavu\\_Operativnog\\_tima\\_Partnerstva\\_za\\_otvorenu\\_upravu.pdf](https://www.otvorenauprava.me/wp-content/uploads/2018/10/Odluka_o_obrazovanju_i_sastavu_Operativnog_tima_Partnerstva_za_otvorenu_upravu.pdf).

<sup>2</sup> Vlada Crne Gore, Informacija o daljim aktivnostima Crne Gore u Partnerstvu za otvorenu upravu sa predlogom plana aktivnosti do 2019.godine (21. jun 2018), <https://www.otvorenauprava.me/wp-content/uploads/2018/10/Informacija-o-OGPu-21.6.2018.-na-vladi.pdf>.

<sup>3</sup> National Action Plan for Implementing the Open Government Partnership in Montenegro 2018-2020, 38. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Montenegro\\_Action-Plan\\_2018-2020\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Montenegro_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf).

<sup>4</sup> Djelovanje u suprotnosti sa procesom – zemlja nije postigla stepen (1) „uključivanje” prilikom izrade ili „informisanje” tokom implementacije NAP (2) vlada nije prikupila, objavila i dokumentovala repozitorijum dokumenata na nacionalnom sajtu/stranici POU u skladu sa uputstvima IRM.

<sup>5</sup> IAP2's Public Participation Spectrum (IAP2, 2014), [http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations\\_course/IAP2\\_P2\\_Spectrum\\_FINAL.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf).

<sup>6</sup> Vlada Crne Gore, Odluka o obrazovanju Operativnog tima POU.

<sup>7</sup> Predstavnik NVO Institut alternativa, intervju obavila istraživačica IRM 11. septembra 2019.

<sup>8</sup> Predstavnik NVO članice OT, intervju obavila istraživačica IRM 12. septembra 2019.

---

<sup>9</sup> Državni sekretar u Ministarstvu javne uprave (kontakt osoba za POU i zamjenik predsjedavajuće), intervju obavila istraživačica IRM 10. septembra 2019.

<sup>10</sup> *Isto.*

<sup>11</sup> Intervju sa državnim sekretarom u Ministarstvu javne uprave (kontakt osoba za POU i zamjenik predsjedavajuće).

<sup>12</sup> Dostupno na: <https://www.otvorenauprava.me/wp-content/uploads/2018/10/Predlozi-OT.pdf>.

<sup>13</sup> Dodatne informacije dostupne na portalu POU <https://www.otvorenauprava.me/en/consultations/>.

<sup>14</sup> Predstavnic NVO Centar za demokratsku tranziciju, intervju obavila istraživačica IRM 12. septembra 2019.

<sup>15</sup> *Isto.*

<sup>16</sup> Predstavnic državnih institucija i dvije NVO, intervju obavila istraživačica IRM 10–14. septembra 2019.

<sup>17</sup> Predstavnic NVO Centar za demokratsku tranziciju, intervju obavila istraživačica IRM 12. septembra, i predstavnik NVO Institut alternativa, intervju obavila istraživačica IRM 11. septembra 2019.

<sup>18</sup> Predstavnik NVO Institut alternativa, intervju obavila istraživačica IRM 11. septembra 2019.

<sup>19</sup> Ministarstvo javne uprave (Crne Gore), Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi (19. oktobar 2019), <https://www.otvorenauprava.me/wp-content/uploads/2018/10/Izvie%C5%A1taj-o-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-Nacionalnog-akcionog-plana-za-OGP.pdf>.

<sup>20</sup> Kompletna analiza Instituta alternativa dostupna na <https://docdro.id/diSB0L1>.

<sup>21</sup> Predstavnik člana OT, NVO Institut sertifikovanih računovođa, intervju obavila istraživačica IRM 12. septembra 2019.

<sup>22</sup> <http://bit.ly/2wyZ113>.

<sup>23</sup> Predstavnik člana OT, NVO, intervju obavila istraživačica IRM 12. septembra 2019.

<sup>24</sup> Intervju sa predstavnikom člana OT, NVO Institut sertifikovanih računovođa.

## IV. Obaveze

Sve države koje učestvuju u POU pripremaju akcijske planove za POU koji obuhvataju konkretne obaveze za dvogodišnji period. Na početku akcionog plana se prikazu postojeći napori na postizanju otvorene uprave, uključujući konkretne strategije i tekuće programe.

Obaveze bi trebalo da budu usklađene sa specifičnim prilikama i izazovima koji se odnose na pojedinačnu zemlju. Obaveze u sklopu POU bi trebalo da se tiču i vrijednosti POU koje su izložene u Statutu POU i Deklaraciji o otvorenoj upravi koju su potpisale sve učesnice u POU.<sup>1</sup> Indikatori i metode koje se koriste u istraživanje IRM mogu se naći u Priručniku o procedurama IRM.<sup>2</sup> Rezime ključnih indikatora koje procjenjuje IRM slijedi u nastavku:

- **Provjerljivost:**
  - Nije dovoljno precizno da bi se moglo provjeriti: Ciljevi koji su navedeni i radnje koje su predložene, onako kako stoje u obavezi, nijesu dovoljno jasni i precizni da bi se njihova realizacija mogla objektivno provjeriti putem naknadne procjene.
  - Dovoljno precizno da bi se moglo provjeriti: Ciljevi koji su navedeni i radnje koje su predložene, onako kako stoje u obavezi, dovoljno su jasni i precizni da bi se njihova realizacija mogla objektivno provjeriti putem naknadne procjene?
- **Relevantnost:** Ovom varijablom se procjenjuje relevantnost obaveze za vrijednosti POU. Na osnovu detaljnog čitanja teksta obaveze iz Akcionog plana, u određivanju relevantnosti se rukovodi sljedećim pitanjima:
  - Pristup informacijama: Da li će vlada saopštiti više informacija ili unaprijediti kvalitet informacija koje pruža javnosti?
  - Učešće građana: Da li će vlada stvoriti ili poboljšati mogućnosti ili kapacitet da javnost potkrijepi ili utiče na odluke ili politike?
  - Javna odgovornost: Da li će vlada stvoriti ili poboljšati prilike da javnost pozove na odgovornost zvaničnike zbog njihovih radnji?
  - Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost: Da li će se tehnološke inovacije koristiti u vezi sa jednom od tri vrijednosti POU kako bi se unaprijedile transparentnost ili odgovornost?
- **Potencijalni uticaj:** Ovom varijablom se procjenjuje *potencijalni uticaj* obaveze, ako se realizuje onako kako je formulisana. Istraživač IRM se služi tekstom iz Akcionog plana da:
  - identifikuje socijalni, ekonomski, politički ili ekološki problem;
  - utvrdi *status quo* na početku primjene Akcionog plana, i
  - procijeni stepen u kojem bi obaveza, ako se sprovede, uticala na rezultat i riješila problem.
- **Realizacija:** Ovom varijablom se procjenjuje ispunjavanje obaveze i napredak. Ona se procjenjuje na kraju ciklusa Akcionog plana, u *Izveštaju IRM o implementaciji*.
- **Da li je to doprinijelo otvaranju uprave?:** Ovom varijablom se nastoji da se ide dalje od mjerenja izlaznog rezultata i proizvoda, ka sagledavanju načina na koji se praksa uprave, u oblastima od značaja za vrijednosti POU, promijenila usljed sprovođenja date obaveze. Ova varijabla se procjenjuje na kraju ciklusa Akcionog plana, u *Izveštaju IRM o implementaciji*.

### Šta čini obavezu koja bi se mogla označiti zvjezdicom?

Obaveza koja bi se mogla označiti zvjezdicom ima veći potencijal da bude ambiciozna i da bude realizovana. Dobra obaveza je ona koja jasno opisuje:

1. **Problem:** Opisan je ekonomski, socijalni, politički ili ekološki problem, a ne administrativno pitanje ili alat (na pr. „nepravilna raspodjela socijalne pomoći” je korisnije od „nedostatka sajta.”).
2. **Status quo:** Koji je *status quo* datog pitanja javne politike na početku važenja Akcionog plana (na pr. „26% pritužbi o korupciji u pravosuđu se trenutno ne procesuiraju”)?

3. **Promjena:** Umjesto navođenja prelaznih rezultata, koja je ciljana promjena ponašanja za koju se očekuje da proistekne iz realizacije date obaveze (na pr. „udvostručena stopa odgovora na zahtjeve za informacijama” je čvršći cilj nego „objavljivanje protokola za davanje odgovora”)?

#### **Obaveze označene zvjezdicom**

Jedna mjera, „obaveza označena zvjezdicom” (★), zaslužuje dodatno objašnjenje zbog posebnog interesovanja čitalaca i korisnosti u podsticanju učesnica u POU da se plasiraju u sami vrh. Ovo su obaveze koje su smatraju primjerima obaveza u sklopu POU. Da bi dobila zvjezdicu, obaveza mora ispuniti nekoliko kriterijuma:

- Potencijalna zvjezdica: obaveza treba da bude koncipirana tako da je **provjerljiva, da je relevantna za vrijednosti POU i da ima potencijalni transformativni efekat.**
- Vlada mora postići značajan napredak u pogledu ove obaveze u toku sprovođenja akcionog plana i dobiti ocjenu **da je suštinski ili u potpunosti** ispunjena.

Ova varijabla se ocjenjuje na kraju ciklusa Akcionog plana, u *Izveštaju IRM o implementaciji*.

#### **Opšti pregled obaveza**

Akcionni plan Crne Gore sadrži šest obaveza, od kojih je većina u potpunosti ili dijelom preuzeta iz postojećih strateških dokumenata i akcionih planova. Obaveze se fokusiraju na javne usluge, e-demokratiju, proaktivno objavljivanje informacija, naplatu taksi, vizuelizaciju budžeta i zaštitu zviždača. Neke od obaveza sadrže ključne elemente koji nijesu u potpunosti međusobno povezani ili kumulativno ne vode ispunjavanju obaveze.

---

<sup>1</sup> *Open Government Partnership: Articles of Governance* (OGP, jun 2012 (ažurirano u martu 2014. i aprilu 2015)), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_Articles-Gov\\_Apr-21-2015.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf).

<sup>2</sup> IRM Procedures Manual (OGP), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.



## 1. Nacionalni identifikacioni dokument (NID)

### Formulacija obaveze sadržana u Akcionom planu:

„Osnovni preduslov u procesu uspostavljanja Nacionalnog identifikacionog dokumenta je donošenje Nacionalne šeme identiteta, kao i usvajanje pravnog okvira kojim bi se regulisao *identifikacioni broj građanina*, a koji se u perspektivi može koristiti kao identifikator i koji mora obezbijediti garanciju zaštite ličnih podataka ujedno obezbjeđujući transparentnost u razmjeni informacija od javnog značaja.”

### Ključne tačke:

- 1.1. Nabavka sistema za uvođenje NID-a
- 1.2. Izrada konceptualne arhitekture i dizajna Nacionalne šeme identiteta koji se oslanja na jedinstveni NID
- 1.3. Održavanje panel diskusija sa ekspertima, za organe i građane, na temu koristi od integracije i razmjene podataka i načina na koji organi koriste prikupljene podatke i sprovode zaštitu ličnih podataka
- 1.4. Izrada i izdavanje jedinstvenog multifunkcionalnog elektronskog ID građanima

Datum početka: novembar 2018. godine

Datum završetka: avgust 2020. godine

Pregled obaveze	Provjerljivost		Relevantnost za vrijednosti POU (kao što je navedeno)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je doprinijelo otvaranju uprave?				
	Nedovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Dovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Pristup informacijama	Participacija građana	Javna odgovornost	Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost	Nema uticaja	Mali	Umjeren	Transformativan	Nije se počelo	Ograničena	Značajna	Potpuna	Pogoršalo	Nije došlo do promjene	Neznatno	Značajno	Izuzetno
1. Ukupno		✓	Nejasno					✓			Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana.				Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana				

### Kontekst i ciljevi

Ova obaveza ima za cilj uvođenje Nacionalnog identifikacionog dokumenta (NID) i usvajanje odgovarajuće Nacionalne šeme identiteta. Cilj novog NID-a je povećanje efikasnosti i bezbjednosti u korišćenju elektronskih usluga tako što će se građanima pružiti jedinstveni identifikacioni kodovi za onlajn identifikaciju. Pored uvođenja NID-a, ovom obavezom se uprava poziva da održi tri ekspertiska panela na kojima bi se govorilo o primjerima najbolje prakse kada je u pitanju upotreba podataka građana uz zaštitu ličnih podataka. Aktivnosti u sklopu ove obaveze su provjerljive i mjerljive, kao npr. ekspertski paneli u okviru ključne tačke 1.3.

Ova obaveza nije direktno relevantna za vrijednosti POU, uprkos tome što se na nju odnose dvije trećine ukupnog budžeta za POU u Crnoj Gori. Iako su predstavnici Ministarstva javne uprave ukazali na značaj smanjenja lažiranja i zloupotrebe identiteta u javnim uslugama,<sup>1</sup> implementacija novih NID-ova ne bi direktno dovela do toga da uprava pruži više informacija javnosti. Pored toga, ovom obavezom se ne povećavaju mogućnosti da javnost potkrijepi ili utiče na odluke i politike i ne odnosi se direktno na odgovornost javnih funkcionera.

Prema tvrdnjama državnog sekretara u MJU, uvođenje NID-a bi moglo značajno poboljšati pružanje javnih usluga u Crnoj Gori kroz lakši pristup elektronskim uslugama i povezivanje usluga koje pružaju različiti organi državne uprave i lokalne uprave.<sup>2</sup> Uz to, većina javnih usluga u Crnoj Gori se trenutno pruža bez povezanosti na internet (oflajn), usljed loše povezanosti i netačnosti u državnim i lokalnim bazama podataka. Stoga ova obaveza predstavlja značajan, ali preliminarni korak. Mada bi novi NID mogao modernizovati usluge javne uprave, on neće dovesti do promjene nekih prava ili obaveze građana, niti do automatskog uvođenja novih usluga.

### **Dalji koraci**

IRM ne preporučuje prenošenje u naredni Akcioni plan, osim ako se dodaju novi elementi transparentnosti, učešća ili javne odgovornosti. Ova obaveza bi se, međutim, mogla nastaviti u sklopu Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori.

---

<sup>1</sup> Predstavnicima Ministarstva javne uprave, intervju obavila istraživačica IRM, 13. jun. 2019.

<sup>2</sup> Državni sekretar Ministarstva javne uprave (OGP kontakt osoba i zamjenik predsjednika), intervju obavila istraživačica IRM 10. septembra 2019.

## 2. E-demokratija

### Formulacija obaveze sadržana u Akcionom planu:

„Obaveza podrazumijeva otvaranje novih online prostora za konsultacije s javnošću tokom procesa izrade politika – pojednostavljenu i bržu komunikaciju javne uprave sa poslovnim udruženjima, organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom i širom javnosti. Očekuje se da će građani i institucije servise E-participacija i E-peticije, koristiti u većoj mjeri za razmjenu informacija, ideja i predloga u procesu kreiranja i izmjena javnih politika, kao i u podnošenju inicijativa na lokalnom i centralnom nivou.

Standardizacija internet portala čini kvalitetnijim komunikacione procese, stvara referentan online informacijski i uslužni prostor na lokalnom nivou, u cilju postizanja potrebnog nivoa uređenosti u datom kontekstu.

Mjerenje zadovoljstva upravnim uslugama podrazumijeva procjenu odnosa očekivanja, kvaliteta i efekta pružanja usluga u skladu sa različitim aspektima korisničkog iskustva, kako bi javne institucije dobile pravovremene povratne informacije ispitujući stavove građana o efikasnosti službi, ljubaznosti zaposlenih, upotrebljivosti dobijenih informacija i dr.

Online usluga i mobilna aplikacija „Uplaćuje li Vaš poslodavac doprinose” omogućit će pravovremenu informisanost i reakciju zaposlenih u pravcu zaštite svojih prava iz oblasti rada, uvidom u podatke o uplatama obaveznih doprinosa, datumima prijave/odjave, ažuriranja ostalih podataka i preliminarne kontrole M4 obrasca, bez odlaska na šalter.”

### Ključne tačke:

- 2.1. Servis E-participacija (onlajn javne rasprave na portalu Vlade)
- 2.2. Servis E-peticije.
- 2.3. Standardizacija internet portala jedinica lokalne samouprave.
- 2.4. Mjerenje zadovoljstva građana na samom mjestu pružanja usluga i analiza, uz upotrebu odgovarajućih alata.
- 2.5. Obezbjedivanje sistema učešća građana u procesu identifikacije i rješavanja infrastrukturnih problema i na lokalnom i na centralnom nivou.
- 2.6. Uspostavljanje onlajn aplikacije „Uplaćuje li vaš poslodavac doprinose?” i servisa onlajn provjere obrasca M4.

Datum početka: novembar 2018. godine

Datum završetka: avgust 2020. godine

Pregled obaveze	Provjerljivost		Relevantnost za vrijednosti POU (kao što je navedeno)		Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je doprinijelo otvaranju uprave?								
	Nedovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Dovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Pristup informacijama	Participacija građana	Javna odgovornost	Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost	Nema uticaja	Mali	Umjeren	Transformativan	Nije se počelo	Ograničena	Značajna	Potpuna	Pogoršalo	Nije došlo do promjene	Neznatno	Značajno	Izuzetno		
2. Ukupno		✓	✓	✓				✓												Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana.	Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana

## Kontekst i ciljevi

Ovom obavezom se pospješuje učešće građana u različitim ciklusima kreiranja politika u Crnoj Gori. Kao prvo, njome se uspostavljaju mehanizmi javnih rasprava i onlajn peticije na lokalnom nivou. Pored toga, njome se standardizuju portali sa podacima lokalnih uprava i podaci uprave koji se odnose na utrošak poreskih prihoda, kako bi bili u skladu sa međunarodnim standardima. Konačno, ona obuhvata ankete za mjerenje stepena zadovoljstva građana, koje služe da se, putem onlajn alata za učešće javnosti, daju informacije za pružanje javnih usluga i otkriju problemi vezani za infrastrukturu.

Crna Gora je u julu 2018. godine donijela Uredbu o sprovođenju javne rasprave i kreirala onlajn platformu za učešće, kako bi se pojednostavile javne rasprave.<sup>1</sup> Građani se, međutim, i dalje suočavaju sa poteškoćama u pristupanju podacima o uslugama lokalnih uprava i utrošku sredstava od poreza. Uz to, prema Monitoring izvještaju SIGMA o javnim uslugama u Crnoj Gori iz 2019. godine, trenutno ne postoji dosljedna praksa za prikupljanje podataka o stepenu zadovoljstvu korisnika, sa ciljem poboljšanja pružanja usluga.<sup>2</sup> Dodatno, „Balkan barometar“ za 2019. ukazuje da su građani Crne Gore manje zadovoljni dostupnošću javnih usluga putem digitalnih kanala nego javnim uslugama generalno.<sup>3</sup>

Ovom obavezom se predlaže nekoliko aktivnosti u cilju rješavanja ovih pitanja. Obavezuje se na objavljivanje najmanje 60 poziva na javne rasprave i dobijanje najmanje 100 komentara javnosti tokom 2019. godine. Njome se poziva i na proširenje Vladinog portala za e-peticije (e-peticije Glas građana) tako da se obuhvate i lokalne samouprave. Na kraju, Vlada planira da sprovede anketu o stepenu zadovoljstva građana, sa ciljem utvrđivanja preporuka, u četiri institucije, te da uspostavi novi onlajn alat pomoću kojeg se mogu prijaviti infrastrukturni problemi na lokalnom i centralnom nivou.

Indikatori su jasni i koriste specifične ciljne vrijednosti za mjerenje efekata novih alata. Obaveza je relevantna za vrijednost POU koja se odnosi na učešće građana, budući da stvara nove mogućnosti za učešće javnosti u kreiranju politika kroz omogućavanje e-peticija na nivou lokalnih samouprava kreira.

Ukupno gledano, ova obaveza ima umjeren potencijalni uticaj na učešće javnosti u Crnoj Gori. Značajno je da se njome daje prioritet lokalnoj samoupravi, što se u studiji Građanske alijanse pokazalo kao „prirodan početak“ za procese učešće građana u Crnoj Gori.<sup>4</sup> Ova obaveza mogla bi unaprijediti mogućnosti da građani podnose peticije i komentare na nacрте zakona. Vladin portal za e-peticije, Glas građana,<sup>5</sup> kreiran je 2012. godine uz podršku UNDP, ali je njegova upotreba bila ograničena.<sup>6</sup> Predloženo smanjenje minimalnog broja potpisa koji se mora sakupiti kako bi Vlada odgovorila na peticiju (sa 6000 na 3000) moglo bi ponovo podstaći upotrebu ovog portala.<sup>7</sup> Dodatno, proširenje portala tako da obuhvati jedinice lokalnih samouprava moglo bi poboljšati prilike za participaciju na lokalnom nivou.

Međutim, mnoge od inicijativa koje su predložene u sklopu ove obaveze (kao što je standardizacija podataka i korišćenja usluga kako bi se poboljšalo pružanje usluga) već su dio reformi javne uprave i Zakona o upravnom postupku.<sup>8</sup> Uz to, oklijevanje Vlade u prethodnom periodu povodom autentičnih javnih inicijativa izaziva sumnje u pogledu namjere Vlade da se bavi javnim inicijativama u budućem periodu.<sup>9</sup> Predstavnik Centra za demokratsku tranziciju je podržao ovu konstataciju i naveo primjer ranije peticije civilnog društva kojom se predlagalo da Vlada ukloni oznaku tajnosti sa Akta komisije za stambena pitanja, što je odbijeno.<sup>10</sup> Dalje, prema predstavniku Instituta sertifikovanih računovođa Crne Gore (ISRCG), trenutno samo građani sa elektronskim sertifikatima mogu pristupiti informacijama iz ključne tačke 2.6, a u naredne tri godine te informacije će biti dostupne pomoću novog IT sistema. Uporedo sa novim IT sistemom, planiranim uvođenjem novog sistema identifikacije biće obuhvaćeni elektronski sertifikati. Trenutno, bez ove dvije komponente, Poreska uprava ne omogućava pristup takvim informacijama, na osnovu Opšte regulative o zaštiti podataka o ličnosti Evropske unije (GDPR).<sup>11</sup>

## Dalji koraci

Imajući u vidu potencijalni uticaj ove obaveze na poboljšanje participacije građana, IRM preporučuje njeno prenošenje u naredni Akcioni plan. Bitno je, međutim, da Vlada odgovori na sve e-peticije koje pređu prag u smislu potrebnog broja potpisa. Dalje, kako su pojedini izvještaji i predstavnici NVO ukazali na nedostatak povjerenja u modele za učešće građana, Vlada bi mogla da sprovede dijalog sa građanima ili komunikacione kampanje sa ciljem unapređenja povjerenja.<sup>12</sup> Na kraju, IRM preporučuje sprovođenje zakonom propisanih konsultacija o svim nacrtima zakona, kao i da time budu obuhvaćeni podzakonski akti.

---

<sup>1</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report* (29. maj 2019), <https://bit.ly/2s0h3KB>, 9–10.

<sup>2</sup> OECD, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration* (maj 2019. godine), <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Montenegro.pdf>.

<sup>3</sup> Savjet za regionalnu saradnju, *Balkan Barometer 201 – Infographics* (2019), <https://www.rcc.int/pubs/87/balkan-barometer-2019--infographics>.

<sup>4</sup> Edin Koljenović, *Analysis: Implementation of online tools for e-Participation in Montenegro* (Boris Raonić, april 2015), <http://www.gamn.org/images/docs/en/Analysis-Implementation-of-online-tools-for-e-Participation-in-Montenegro.pdf>.

<sup>5</sup> PR služba, „Ponovo aktivan portal *Glas građana ePeticije*“ (2. april 2019), <http://www.mju.gov.me/en/search/197879/Citizen-s-Voice-e-Petition-portal-is-active-again.html>.

<sup>6</sup> UNDP Crna Gora, *Democratic society & accountable institutions* (pristup 4. februara 2020), [https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/ourwork/democraticgovernance/in\\_depth.html](https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/ourwork/democraticgovernance/in_depth.html).

<sup>7</sup> PR služba, „Ponovo aktivan portal *Glas građana ePeticije*“

<sup>8</sup> Vlada Crne Gore, *Montenegro: Law no. 056/14, Law on Administrative Procedure* (National Legislative Bodies / National Authorities, 24 decembar 2014. godine), <http://bit.ly/2OrYVkc>.

<sup>9</sup> Predstavnik NVO Institut alternativa, intervju obavila istraživačica IRM 11 septembra 2019. godine

<sup>10</sup> Milena Gvozdrenović, Centar za demokratsku tranziciju, prepiska mejlom sa osobljem IRM, 14. februar 2020. godine

<sup>11</sup> Informacija koju je IRM dobio od Igora Pavićevića, Institut sertifikovanih računovođa, u periodu prije objavljivanja ovog izvještaja, 19. mart 2020. godine

<sup>12</sup> Edin Koljenović, *Analysis: Implementation of online tools for e-Participation in Montenegro*.

### 3. Proaktivno objavljivanje informacija

#### Formulacija obaveze sadržana u Akcionom planu:

„Obaveza podrazumijeva kreiranje većeg broja objavljenih otvorenih podataka u pravcu unaprjeđenja unutarsektorske i međusektorske komunikacije, a pogotovo u odnosu na potpuniju informisanost javnosti u različitim oblastima od javnog interesa.

Potrebno je organizovati ispitivanje početnika u biznisu o vrsti i strukturi podataka koji bi trebalo da se nađu na portalu otvorenih podataka, a koji bi im omogućili brže i jednostavnije pokretanje biznisa, stvaranje dodatne vrijednosti na tržištu i razmjenu podataka sa drugim zainteresovanim stranama. Kreirati posebnu rubriku na portalu namijenjenu start-up-ovima kao glavnim generatorima budućeg ekonomskog razvoja i jačanja sektora mikro, malih i srednjih preduzeća.

Obaveza podrazumijeva donošenje izmjena i dopuna Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, kako bi se bliže definisali kriterijumi/standardi kojima bi se uspostavila ujednačena otvorenost izvršne vlasti na horizontalnom i vertikalnom nivou u odnosu na: redovno i jednoobrazno ažuriranje i objavu podataka u open data formatu, unapređenje budžetske transparentnosti, razumljivosti i dostupnosti istog građanima.

Integritet javne uprave i povjerenja građana u rad institucija, biće osnaženi i kroz pripremu i objavljivanje elektronski čitljivih materijala Vlade.

Pristupačan sadržaj na internet prezentacijama državnih institucija, odnosno elektronskih servisa koje pružaju i elektronskih dokumenata koja se nalaze na internetu predstavlja važan korak ka digitalnoj jednakosti.

Analiza normativnog okvira u oblasti slobodnog pristupa informacijama, koja će sadržati smjernice za regulativna i implementacijska poboljšanja u pravcu kojih će se, kasnije, pripremiti izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama.”

#### Ključne tačke:

- 3.1 Izmjene i dopune Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave
- 3.2 Veće korišćenje portala otvorenih podataka [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me)
- 3.3 Upotreba otvorenih podataka u cilju podrške novoosnovanim (*start-up*) preduzećima
- 3.4 Razvoj onlajn platforme za podršku MSP
- 3.5 Obezbijediti objavljivanje elektronski čitljivih materijala sa sjednica Vlade
- 3.6 Praćenje primjene Smjernica za kreiranje elektronskih dokumenata u skladu sa standardima e-pristupačnosti
- 3.7 Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama
- 3.8 Izvještaj o sprovođenju Zakona o tajnosti podataka u poslednje 3 godine

Datum početka: novembar 2018. godine

Datum završetka: avgust 2020. godine

Pregled obaveze	Provjerljivost	Relevantnost za vrijednosti POU (kao što je navedeno)	Potencijalni uticaj	Ispunjenost	Da li je doprinijelo otvaranju uprave?
-----------------	----------------	---	---------------------	-------------	--

	Nedovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Dovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Pristup informacijama	Participacija građana	Javna odgovornost	Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost	Nema uticaja	Mali	Umjeren	Transformativan	Nije se počelo	Ograničena	Značajna	Potpuna	Pogoršalo	Nije došlo do promjene	Neznatno	Značajno	Izuzetno
3. Ukupno		✓	✓			✓		✓			Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana.				Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana				

### Kontekst i ciljevi

Ova obaveza ima za cilj proaktivno poboljšanje pristupa informacijama i otvorenim podacima u Crnoj Gori sprovođenjem internih i eksternih reformi javne uprave. Prvo, obaveza teži donošenju izmjena i dopuna Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave koje bi sadržale precizna pravila za otvaranje podataka u Crnoj Gori. Vlada se obavezala da poveća dostupne skupove podataka za 30% i objavi informacije o pet novih tema podataka. Pored toga, obaveza ima za cilj podršku start-up preduzećima kroz hakatone na temu otvorenih podataka i alate za mentorski rad. Vlada takođe planira da objavi informacije o podsticajima i grantovima za mala i srednja preduzeća i da obezbijedi objavljivanje elektronski čitljivih materijala sa sjednica Vlade u skladu sa standardima pristupačnosti. Na kraju, obaveza teži analizi normativnog okvira i donošenju izmjena i dopuna odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama i izradi izvještaja o sprovođenju Zakona o tajnosti podataka.

Aktivnosti u sklopu ove obaveze su provjerljive. Planirane aktivnosti, međutim, obuhvataju brojne različite teme i ne sadrže liste očekivanih ishoda ili indikatore ključnih elemenata. Na primjer, obavezom je predviđena analiza sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama u praksi, ali ona ne sadrži konkretne korake za poboljšanje zakona. Pored toga, nejasno je koliko će elektronski čitljivih dokumenata biti objavljeno po usvajanju smjernica iz ključne tačke 3.6. Prema informacijama Centra za demokratsku tranziciju, izvještaj o sprovođenju Zakona o tajnosti podataka bi mogao omogućiti građanima da utvrde eventualno neopravdano označavanje nekog dokumenta stepenom tajnosti.<sup>1</sup> Ispunjavanjem ove obaveze, međutim, ne garantuju se bilo kakve promjene u praksama uprave niti se obećava proaktivnije objavljivanje dokumenata na sajtovima državne uprave. Prema tvrdnjama državnog sekretara u MJU, Operativni tim ne može nametnuti pravna rješenja radnoj grupi koja će pripremati izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama.<sup>2</sup> Kao rezultat toga, potencijalni uticaj ove obaveze je mali.

### Dalji koraci

Za naredni period IRM predlaže sljedeće:

- Vlada bi mogla objavljivati više podataka koji se odnose na specifične oblasti. Na primjer, Ministarstvo finansija bi moglo redovno i u čitljivom formatu da objavljuje podatke koji se odnose na državnu potrošnju.
- Ciljna grupa MJU bi se mogla proširiti tako da pored MSP obuhvati i organizacije civilnog sektora. Civilnom društvu su neophodni otvoreni podaci, ne samo zbog veće odgovornosti javnih organa, već i zbog toga što organizacije civilnog sektora u Crnoj Gori dostavljaju veliki broj zahtjeva.
- Ova Vlada bi mogla da navede ciljani broj dokumenata koji će se objavljivati svakog mjeseca. Taj broj bi mogao kontinuirano da raste sve dok svaki izvještaj pripremljen za sjednice Vlade ne bude elektronski čitljiv. Svi materijali bi mogli postati dostupni u elektronski čitljivom formatu u roku od tri godine.
- Vlada bi mogla da pojasni na koji način će Zakon o slobodnom pristupu informacijama biti izmijenjen i koje mjere će se preduzeti u cilju kontinuiranog i proaktivnog povećanja broja objavljenih dokumenata svih javnih organa.

- Kada je u pitanju Zakon o tajnosti podataka, Vlada bi mogla da podstakne javne organe da ponovno preispitaju podatke koji su trenutno označeni kao tajni i objave one koji više nijesu tajni, u skladu sa zakonom.
- 

<sup>1</sup> Intervju koji je obavila istraživačica IRM u septembru 2019.

<sup>2</sup> Intervju koji je obavila istraživačica IRM u septembru 2019.



## 4. Efikasna naplata administrativnih taksi

### Formulacija obaveze sadržana u Akcionom planu:

„Kreiranje Nacionalnog sistema za naplatu administrativnih taksi (NS-NAT) omogućava otklanjanje postojećih problema naplate administrativnih i sudskih taksi uvođenjem centralnog mjesta za nadzor kao i plaćanje administrativnih naknada elektronskim novcem - putem platnih kartica komercijalnih banaka i elektronskog plaćanja.

Osnovni ciljevi koje treba da zadovolji ovaj sistem su: omogućiti monitoring i laku provjerljivost svih transakcija vezanih za naplatu administrativnih i sudskih naknada; smanjiti broj zloupotreba koje se javljaju u ovom dijelu platnog prometa; omogućiti plaćanje elektronskim novcem, bez obzira ko snosi troškove provizije, davalac ili korisnik usluge.”

Ključne tačke:

4.1 Uspostavljanje Nacionalnog sistema za naplatu administrativnih taksi

Datum početka: januar 2019.

Datum završetka: decembar 2019.

Pregled obaveze	Provjerljivost		Relevantnost za vrijednosti POU (kao što je navedeno)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je doprinijelo otvaranju uprave?				
	Nedovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Dovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Pristup informacijama	Participacija građana	Javna odgovornost	Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost	Nema uticaja	Mali	Umjeren	Transformativan	Nije se počelo	Ograničena	Značajna	Potpuna	Pogoršalo	Nije došlo do promjene	Neznatno	Značajno	Izuzetno
4. Ukupno		✓	Nejasno					✓			Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana.				Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana				

### Kontekst i ciljevi

Ova obaveza odnosi se na naplatu administrativnih i sudskih taksi za javne usluge. Njen glavni cilj je da pojednostavi pregled administrativnih i sudskih taksi i time smanji broj zloupotreba ovih transakcija i omogući elektronsko plaćanje. Nacionalni sistem za naplatu administrativnih taksi (NS-NAT) će omogućiti praćenje i jednostavan pregled svih transakcija koje se odnose na naplatu administrativnih i sudskih taksi, smanjiti broj zloupotreba do kojih dolazi u okviru ovog sistema naplate i omogućiti elektronsko plaćanje.<sup>1</sup>

Ova obaveza bi mogla biti značajna za državni budžet i budžete lokalnih samouprava i poboljšanje internih postupaka u organima uprave. Ona, međutim, u najvećoj mjeri podrazumijeva digitalizaciju internog rada organa, te stoga nije direktno relevantna za OGP vrijednosti. Iako je provjerljiva i precizna, ona predstavlja samo malo poboljšanje kada je u pitanju naplata nacionalnih i lokalnih taksi.

### Dalji koraci

IRM ne preporučuje prenošenje ove obaveze u naredni Akcioni plan. Umjesto toga, ova obaveza bi mogla biti dio Strategije upravljanja javnim finansijama. U narednom periodu, Vlada bi mogla da obuhvati obaveze koje na direktniji način rješavaju problem transparentnosti budžeta. Na primjer, Evropska komisija ukazuje na to da resorne institucije i dalje ne objavljuju proaktivno informacije

koje se odnose na budžet i da bi se mogli uvesti mehanizmi kojima bi se obezbijedilo njihovo objavljivanje.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Evropska komisija, *Digital Government Factsheet 2019 — Montenegro (2019)*, <http://bit.ly/36Z3Olf>.

<sup>2</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report* (29. maj 2019), <https://bit.ly/2s0h3KB>.

## 5. Elektronsko preuzimanje rješenja o plaćanju poreza na nepokretnosti - Pilot projekat

### Formulacija obaveze sadržana u Akcionom planu:

„Kreiranje elektronskog pristupa bazi rješenja o porezu na nepokretnosti, koje posjeduje uprava lokalnih javnih prihoda, odnosno mogućnost preuzimanja navedenog rješenja“

Ključne tačke:

5.1 Uspostavljanje elektronskog pristupa bazi Rješenja o porezu na nepokretnosti za tekuću godinu

Datum početka: januar 2019.

Datum završetka: decembar 2019.

Pregled obaveze	Provjerljivost		Relevantnost za vrijednosti POU (kao što je navedeno)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je doprinijelo otvaranju uprave?				
	Nedovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Dovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Pristup informacijama	Participacija građana	Javna odgovornost	Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost	Nema uticaja	Mali	Umjeren	Transformativan	Nije se počelo	Ograničena	Značajna	Potpuna	Pogoršalo	Nije došlo do promjene	Neznatno	Značajno	Izuzetno
5. Ukupno		✓	Nejasno					✓			Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana.				Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana				

### Kontekst i ciljevi

Slično kao obaveza broj 4, ova obaveza se odnosi na digitalizaciju naplate prihoda. Vlada planira da kreira bazu podataka svih rješenja o porezu na nepokretnosti za uprave lokalnih javnih prihoda, tako da svaki građanin može preuzeti svoje rješenje kako bi platio porez.

Obaveza obuhvata dvije ključne tačke koje su dovoljno precizne da bi bile provjerljive: izrada portala Poreske uprave i povećanje broja korisnika servera za 20%. Pojedinci će sada imati elektronski pristup svojim poreskim informacijama putem portala. Obaveza, međutim, neće dovesti do objavljivanja dodatnih informacija, te stoga nije direktno relevantna za vrijednosti POU. Ova obaveza bi mogla poboljšati naplatu poreza i imati pozitivan uticaj na državni budžet i budžete lokalnih samouprava. Ona bi takođe mogla poboljšati dostupnost ličnih poreskih informacija građanima. Sveukupno, ova obaveza predstavlja malo poboljšanje u odnosu na postojeće prakse naplate poreza.

### Dalji koraci

Kao i u slučaju prethodne obaveze, IRM preporučuje da se ova obaveza uvrsti u Strategiju upravljanja javnim finansijama Crne Gore. Vlada bi mogla portalu Poreske uprave dodati alat za praćenje javnih organa i dijeliti informacije koje se odnose na budžete i način njihovog trošenja.

## 6. Unapređenje antikorupcijskih politika

### Formulacija obaveze sadržana u Akcionom planu:

„U skladu sa POU principima, sistemi budžetske transparentnosti mogu biti značajan iskorak u otvaranju institucija i novog prostora za adekvatan oblik saradnje sa građanima.

Otvaranje budžeta je poseban izazov u kontekstu učešća javnosti u kreiranju, primjeni i praćenju javnih politika. U odnosu na posljednje pomenutu fazu, od realizacije ove mjere očekuje se da će na jednostavan način riješiti potrebu građana i užih ciljnih grupa da imaju neposredniji uvid u finansijsko poslovanje na opštinskom i državnom nivou. Na bazi istog, biće omogućena kontinuirana, a šira procjena i analiza efikasnosti i racionalnosti upravljanja javnim finansijama.

Funkcionalan portal - lako pretraživ sa preglednom bazom podataka i kreiranim skupovima podataka koje pružaju uvid u uže dijelove budžeta, predstavlja atraktivan i komunikaciono efikasan kanal za informisanje o odlukama vezanih za ubiranje i raspodjelu sredstava.

Izrada brošura o budžetima za građane i zviždačima je dio informativno- edukativnih aktivnosti koje jačaju svijest građana o fiskalnoj transparentnosti i odgovornosti pojedinaca, institucija i društva.”

### Ključne tačke:

6.1. Vizuelizacija državnog i lokalnih budžeta

6.2. Izrada brošure „Budžet za građane”

6.3. Izrada komparativne analize/studije o zaštiti zviždača „Slučajevi zviždača”

Datum početka: novembar 2018.

Datum završetka: decembar 2019.

Pregled obaveze	Provjerljivost		Relevantnost za vrijednosti POU (kao što je navedeno)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je doprinijelo otvaranju uprave?				
	Nedovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Dovoljno precizno da bi bilo provjerljivo	Pristup informacijama	Participacija građana	Javna odgovornost	Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost	Nema uticaja	Mali	Umjeren	Transformativan	Nije se počelo	Ograničena	Značajna	Potpuna	Pogoršalo	Nije došlo do promjene	Neznatno	Značajno	Izuzetno
6. Ukupno		✓	✓		✓				✓		Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana.				Procjenjuje se na kraju ciklusa akcionog plana				

### Kontekst i ciljevi

Ova obaveza se odnosi na budžetsku transparentnost i zaštitu zviždača. Ona podrazumijeva vizuelne prezentacije državnog i lokalnih budžeta i objavljivanje brošura namijenjenih građanima. Njome se predlaže i izrada komparativne studije o zaštiti zviždača, kako bi se došlo do preporuka u vezi pravnog okvira.

U Crnoj Gori, od Akcionog plana za upravljanje javnim finansijama iz 2018, postoji okvir za implementaciju programskog budžetiranja.<sup>1</sup> Međutim, njegova implementacija kasni zbog toga što resorne institucije ne objavljuju proaktivno informacije o budžetu i ne postoji mehanizam da se osigura provjera kvaliteta objavljenih podataka.<sup>2</sup> Nadalje, Crna Gora ne učestvuje u istraživanju „Indeks otvorenosti budžeta Međunarodnog partnerstva na planu budžeta” (*International Budget Partnership, Open Budget Index*) čime se otežava uspostavljanje polaznog stanja koje bi pokazalo u kojim budžetskim oblastima je neophodno poboljšanje.<sup>3</sup>

Crnogorski Zakon o sprječavanju korupcije iz 2014. godine sadrži odredbe o zaštiti zviždača u javnom i privatnom sektoru.<sup>4</sup> Međutim, Evropska komisija je primijetila da rezultati ostaju ograničeni, uz stalno smanjenje broja zahtjeva za zaštitu pojedinaca koji prijavljuju ugrožavanje javnog interesa.<sup>5</sup> Nekoliko istaknutih slučajeva zviždača je privuklo pažnju medija u proteklim godinama, što je dovelo do toga da javni organi pokrenu niz kampanja u cilju podizanja nivoa svijesti građana.<sup>6</sup>

Ova obaveza je provjerljiva, pošto većina ključnih elemenata podrazumijeva konkretne aktivnosti i rok za sprovođenje (poput godišnjeg ažuriranja vizuelizacija državnog i lokalnih budžeta i izrade brošure za građane). Međutim, ključna tačka 6.3 (komparativna studija o zaštiti zviždača) bi mogla biti konkretnija, pošto nije jasno na koji način će ta studija uticati na postojeći pravni okvir.

Ova obaveza je relevantna za pristup informacijama i javnu odgovornost. Vizuelne prezentacije državnog i lokalnih budžeta mogu informisati građane o budžetskom ciklusu. Nadalje, brošure za građane u lokalnim samoupravama (tačka 6.2) mogu pomoći građanima da bolje razumiju lokalne budžete. Treba, međutim, napomenuti da crnogorski propisi i prakse dozvoljavaju građanima da učestvuju u procesu budžetiranja samo na lokalnom nivou, a ne i na državnom.

Kad je riječ o zaštiti zviždača, nije jasno koje se izmjene očekuju nakon što se uradi komparativna studija predviđena pod 6.3. Ovo je, pak, jedina aktivnost u Akcionom planu koju će realizovati jedna NVO (Institut sertifikovanih računovođa).<sup>7</sup> Prema predstavniku Instituta sertifikovanih računovođa, Crna Gora ima za cilj da usvoji odredbe iz Direktive EU o zaštiti zviždača iz 2019. godine, što će obuhvatiti sve pravne subjekte (državne i privatne) sa preko 50 zaposlenih.<sup>8</sup>

Ukupno, aktivnosti u sklopu ove obaveze mogle bi imati umjereni potencijalni uticaj, naročito na transparentnosti budžeta na lokalnom nivou.

### Dalji koraci

U perspektivi, IRM preporučuje dalje fokusiranje na budžetsku transparentnost i zaštitu zviždača, ali kroz dvije zasebne obaveze. Vlada bi trebalo da razmotri antikorupcijske predloge članova Operativnog tima,<sup>9</sup> kao što su oni koji se tiču proširenja mogućnosti da Skupština i javnost nadgledaju budžet i unapređenja participatornog budžetiranja. Takođe, Evropska komisija primjećuje da resorne institucije još uvijek ne objavljuju proaktivno informacije o budžetu, te da bi trebalo da se obezbijede mehanizmi da se osigura njihovo objavljivanje.<sup>10</sup> IRM preporučuje da se objavljuju informacije o svakoj stavci potrošnje, u čitljivom formatu i na redovnoj osnovi.

Što se tiče zaštite zviždača, IRM preporučuje izradu zasebnog zakona na tu temu (zasebnog u odnosu na Zakon o sprječavanju korupcije iz 2014), sa mehanizmima za primjenu.

---

<sup>1</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report* (29. maj 2019), <https://bit.ly/2s0h3KB>.

<sup>2</sup> Isto.

<sup>3</sup> International Budget Partnership, *The Open Budget Survey*, (2017), <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>.

<sup>4</sup> Mark Worth, *Whistleblower Protection in Southeast Europe* (Regional Anti-corruption Initiative, 2015), <https://rm.coe.int/16806fffb0>.

<sup>5</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.

<sup>6</sup> Tina Popović i Mila Radulović Podgorica, "Montenegro, how not to protect whistleblowers" (Daily Newspaper, 15. dec. 2017), <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Montenegro/Montenegro-how-not-to-protect-whistleblowers-184622>.

<sup>7</sup> Predstavnik člana OT, NVO Institut sertifikovanih računovođa, intervju koji je vodila istraživačica IRM 12. septembra 2019.

<sup>8</sup> Informacije koje je IRM dobio od Igora Pavičevića, iz Instituta sertifikovanih računovođa, u period prije objavljivanja ovog izvještaja, 19. marta 2020.

<sup>9</sup> Pregled komentara, prijedloga i sugestija članova Operativnog tima za sadržaj Nacionalnog akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu za 2019 (2018), <https://www.otvorenauprava.me/wp-content/uploads/2018/10/Predlozi-OT.pdf>.

<sup>10</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.

## V. Opšte preporuke

Ovaj dio ima za cilj da posluži za izradu sljedećeg Akcionog plana i da usmjeri sprovođenje postojećeg. Podijeljen je u dva odjeljka: 1) ključne preporuke IRM za unapređenje procesa POU i Akcioni plan u zemlji i 2) ocjena načina na koji je Vlada odgovorila na prethodne ključne preporuke IRM.

### 5.1 Preporuke IRM

#### **Osigurati visok nivo političke podrške za proces POU i koristiti POU za ostvarivanje glavnih strateških ciljeva**

Proces zajedničke izrade drugog Akcionog plana za Crnu Goru dobio je malo pažnje od javne uprave i civilnog društva, i pored toga što je Crna Gora šest godina bila neaktivna u POU. Za sljedeći Akcioni plan, Vlada bi mogla da koristi okvir POU u cilju ostvarivanja glavnih dugoročnih ciljeva javnih politika. Centar za demokratsku tranziciju naglasio je i značaj podizanja nivoa svijesti za promociju portala otvorene uprave i uključivanje drugih vladinih aktera, poput crnogorske Skupštine, u proces POU.<sup>1</sup>

#### **Poboljšati transparentnost javne potrošnje**

Glavni prioritet za sljedeći Akcioni plan moglo bi biti povećanje transparentnosti javne potrošnje, naročito s obzirom na diskrecionu potrošnju u Crnoj Gori. Nadovezujući se na aktuelnu obavezu objavljivanja više podataka o budžetu, sljedeći Akcioni plan bi mogao da se fokusira na proširivanje mogućnosti da Skupština i javnost nadgledaju budžet i na promovisanje participatornog budžetiranja. Važno je sprovesti aktivnosti na podizanju nivoa svijesti, budući da aktivnosti vezane za budžetiranje na lokalnom nivou ostaju nepoznate.<sup>2</sup>

#### **Unaprijediti Zakon o slobodnom pristupu informacijama**

Zakon o slobodnom pristupu informacijama nije obezbijedio više odgovornosti.<sup>3</sup> Čutanje administracije je i dalje glavni problem, pošto organi i dalje proglašavaju tražene informacije povjerljivim. IRM predlaže povlačenje najnovijih izmjena i dopuna zakona iz oktobra 2019. i temeljnu reviziju zakona u skladu sa međunarodnim standardima, u skladu sa preporukama Access to Info Europe, izvještaja EU o napretku, zagovornika slobodnog pristupa informacijama i crnogorskog civilnog društva.<sup>4</sup> Takođe bi trebalo izvršavati sudske odluke o pružanju pristupa informacijama.<sup>5</sup> IRM takođe preporučuje uključivanje relevantnih aktera (uključujući Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama) kako bi se osiguralo da se zakonodavstvo o zaštiti podataka ne tumači tako da se onemoguću pristup informacijama.

#### **Promovisati dalju institucionalizaciju i koristiti novoformirane alate za konsultacije sa građanima i učešće građana**

Važno je da Vlada Crne Gore nastavi da promoviše institucionalizaciju mehanizama za konsultacije sa građanima i za učešće građana, uz posebno fokusiranje na implementaciju, kao i da osigura da javna uprava uzme u obzir sve predloge i e-peticije. Nadalje, vlada bi mogla da uloži više tehničkih i komunikacionih resursa kako bi crnogorskim građanima adekvatno predstavila i promovisala alate za učešće. Kampanjama za podizanje nivoa svijesti može se i unaprijediti povjerenje, pošto neki izvještaji i predstavnici NVO prepoznaju nedostatak povjerenja građana u alate za učešće javnosti, pri čemu crnogorski građani nijesu uvjereni da će njihov angažman dati konkretan rezultat.<sup>6</sup>

#### **Unaprijediti transparentnost javnih nabavki i institucionalizovati otvorene ugovore**

Prema Izvještaju o napretku EK za 2019. godinu,<sup>7</sup> Vlada Crne Gore bi mogla da unaprijedi pravne odredbe na temu upravljanja ugovorima i transparentnosti, te da unaprijedi sprovođenje standardizacije podataka i e-nabavki, u skladu sa međunarodnim standardima.

Tabela 5.1: Pet ključnih preporuka

1	Osigurati visok nivo političke podrške za proces POU i koristiti POU za ostvarivanje glavnih strateških ciljeva
2	Povećati transparentnost javne potrošnje i stvoriti mogućnosti za učešće javnosti i kontrolu od strane javnosti
3	Unaprijediti Zakon o slobodnom pristupu informacijama i osigurati njegovu uspješnu primenu
4	Promovisati institucionalizaciju i korišćenje novih alata za učešće građana
5	Unaprijediti transparentnost u oblasti javnih nabavki i institucionalizovati otvorene ugovore

---

<sup>1</sup> Milena Gvozdrenović (Centar za demokratsku tranziciju), komunikacija mejlom sa članovima IRM, 14. februar 2020.

<sup>2</sup> Isto.

<sup>3</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report* (29. maj 2019), <https://bit.ly/2s0h3KB>.

<sup>4</sup> Access Info, *Right of access to information at risk in Montenegro* (31. oktobar 2019), <https://www.access-info.org/blog/2019/10/31/right-of-access-to-information-at-risk-in-montenegro/>.

<sup>5</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.

<sup>6</sup> Edin Koljenović, *Analysis: Implementation of online tools for e-Participation in Montenegro* (Boris Raonić, april 2015), <http://www.gamn.org/images/docs/en/Analysis-Implementation-of-online-tools-for-e-Participation-in-Montenegro.pdf>.

<sup>7</sup> Evropska komisija, *Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report*.

## VI. Metodologija i izvori

Izveštaje IRM za svaku zemlju učesnicu u POU pišu istraživači. Svi izvještaji IRM prolaze kroz proces kontrole kvaliteta kako bi se osigurala primjena najviših standarda istraživanja i temeljna analiza.

Analiza napretka akcionih planova za POU predstavlja kombinaciju intervjua, istraživanja pisanog materijala, opservacije i dobijanja povratnih informacija od nevladinih aktera. Izveštaj IRM se temelji na konkretnim pokazateljima dostupnim putem onlajn praćenja POU u Crnoj Gori,<sup>1</sup> nalazima iz vladinih izvještaja o samoprocjeni i svim drugim ocjenama procesa i napretka koje priprema civilno društvo, privatni sektor ili međunarodne organizacije. Na početku svakog ciklusa izvještavanja, osoblje IRM dostavlja vladama plan istraživanja kako bi označili sedmodnevni rok za komentare ili povratne informacije u vezi predloženog pristupa istraživanju.

Svaki istraživač IRM sprovodi intervjue sa zainteresovanim stranama kako bi se dobio tačan prikaz događaja. S obzirom na budžetska i kalendarska ograničenja, IRM ne može da se konsultuje sa svim zainteresovanim stranama ili obiđe lokacije od značaja za implementaciju. Neki konteksti zahtijevaju da sagovornici budu anonimni, a IRM analizira pravo da se uklone informacije na osnovu kojih bi se ti učesnici identifikovali. Zbog neophodnih ograničenja metode, IRM snažno podstiče komentar tokom analize, prije objavljivanja svakog izvještaja.

Svaki izvještaj podliježe procesu kontrole kvaliteta koji obuhvata internu analizu od strane osoblja IRM i panela međunarodnih eksperata IRM (IEP). Svaki izvještaj takođe prolazi eksternu analizu u kojoj se vlade i civilno društvo pozivaju na daju komentare na sadržaj nacрта izvještaja IRM-a.

Proces analize, uključujući procedure za uključivanje dobijenih komentara, detaljnije je prikazan u odjeljku III Priručnika sa procedurama.<sup>2</sup>

### Intervjui i inputi zainteresovanih strana

Sagovornici iz redova vlade i civilnog sektora su odabrani na osnovu njihove aktivnosti u Operativnom timu (OT). Intervjuisano je oboje predstavnika civilnog društva koji su učestvovali na javnoj raspravi, kao i predstavnik treće organizacije civilnog društva, koji je član OT i nadgleda dio obaveze broj 6. Osoblje IRM poslalo je dodatne mejlove u februaru 2020. Igoru Pavićeviću iz Instituta sertifikovanih računovođa, Gordani Đurović iz Crnogorske panevropska unije i Mileni Gvozdinović iz Centra za demokratsku tranziciju. Samo je Milena Gvozdinović odgovorila.

### O Mehanizmu za nezavisno izvještavanje

Mehanizam za nezavisno izvještavanje (IRM) je ključni mehanizam putem kojeg sve zainteresovane strane mogu da prate napredak POU u zemljama učesnicama. Panel međunarodnih eksperata (IEP) nadgleda kontrolu kvaliteta za svaki izvještaj. IEP se sastoji od eksperata za transparentnost, učešće, odgovornost i istraživanja u oblasti društvenih nauka.

Trenutni sastav panela je sljedeći:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M’Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya



- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Mali broj službenika koji rade u Vašingtonu organizuje proces pripreme izvještaja IRM u tijesnoj saradnji sa istraživačima. Pitanja i komentare u vezi ovog izvještaja moguće je uputiti osoblju na mejl [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org).

---

<sup>1</sup> Dostupno na: <https://www.otvorenauprava.me/>.

<sup>2</sup> OGP, *IRM Procedures Manual*, V.3 (16. nov. 2015), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

## Prilog I. Pregled učinka Crne Gore tokom cjelokupne izrade Akcionog plana

Legenda:

Zeleno= Ispunjava standard

Žuto= U toku (koraci na ispunjavanju datog standarda su napravljeni, ali on još nije ispunjen)

Crveno= Nema dokaza o djelovanju

Forum različitih zainteresovanih strana	
<b>1a. Uspostavljen forum: Postoji forum koji nadgleda proces POU.</b>	Zeleno
1b. Redovnost: Forum se sastaje najmanje kvartalno, uživo ili putem sredstava komunikacije na daljinu.	Crveno
1c. Kolaborativno određivanje mandata: Članovi foruma zajednički osmišljavaju njegov djelokrug rada, članstvo i upravljačku strukturu.	Crveno
1d. Mandat je javan: Informacije o djelokrugu rada, članstvu i upravljačkoj strukturi su dostupne na sajtu/stranici POU.	Zeleno
<b>2a. Više različitih zainteresovanih strana: Forum okuplja i vladine i nevladine predstavnike.</b>	Zeleno
2b. Paritet: U forumu su ujednačeno zastupljeni vladini i nevladini predstavnici.	Crveno
<b>2c. Transparentna selekcija: Nevladini članovi foruma se biraju u poštenom i transparentnom procesu.</b>	Zeleno
2d. Zastupljenost visokih predstavnika vlade: U forumu su zastupljeni visoki predstavnici vlade koji imaju ovlašćenja za odlučivanje.	Žuto
<b>3d. Otvorenost: Forum prihvata inpute i primjedbe na proces kreiranja akcionog plana od svih aktera iz civilnog društva ili drugih aktera i izvan samog foruma.</b>	Zeleno
3e. Učešće na daljinu: Postoje mogućnosti za učešće na daljinu makar kad su u pitanju neki sastanci i skupovi.	Crveno
3f. Zapisnici: Forum POU proaktivno saopštava i izvještava širi skup vladinih i aktera civilnog društva o svojim odlukama, aktivnostima i rezultatima.	Žuto

Legenda:

Zeleno= ispunjava standard

Žuto= u toku (koraci na ispunjavanju datog standarda su napravljeni, ali on još nije ispunjen)

Crveno= Nema dokaza o djelovanju

Izrada Akcionog plana	
4a. Transparentnost procesa: Postoji nacionalni sajt POU (ili internet stranica POU na sajtu vlade) na kojem se proaktivno objavljuju sve informacije o svim aspektima nacionalnog procesa POU.	Zeleno
4b. Dokumentacija unaprijed: Forum unaprijed dostavlja informacije o POU zainteresovanim stranama, kako bi se garantovalo da su oni informisani i spremni da učestvuju u svim fazama procesa.	Zeleno
4c. Podizanje nivoa svijesti: Forum sprovodi aktivnosti na planu kontakata i podizanja nivoa svijesti sa relevantnim zainteresovanim stranama kako bi ih informisao o procesu POU.	Žuto
4d. Kanali za komunikaciju: Vlada podstiče direktnu komunikaciju sa zainteresovanim stranama kako bi se odgovorilo na pitanja u vezi procesa planiranja akcionog plana, naročito u vrijeme intenzivne aktivnosti POU.	Zeleno
<b>4e. Obrazložen odgovor: Forum različitih zainteresovanih strana objavljuje obrazloženja odluka i odgovara na glavne kategorije komentara dobijenih od javnosti.</b>	Žuto
<b>5a. Repozitorijum dokumenata: Vlada prikuplja i objavljuje dokumente na nacionalnom sajtu/stranici POU, čime se obezbjeđuje hronološka evidencija i pristup svim dokumentima koji se tiču nacionalnog procesa POU, uključujući (ali se ne ograničavajući na) dokumentaciju o javnim raspravama, nacionalne akcione planove, samoprocjene vlade, izvještaje IRM i prateću dokumentaciju o sprovođenju obaveza (na pr. linkovi za baze podataka, evidencija o sastancima, publikacije)</b>	Žuto

**Napomena urednika:** Ako zemlja „ispunjava“ šest standarda istaknutih podebljanim slovima, IRM priznaje proces u toj zemlji kao proces označen zvjezdicom.