

Mehanizam nezavisnog izvještavanja (IRM): Izvještaj o prelaznim rezultatima Crne Gore za period 2018–2021. godine

Ovaj izvještaj je pripremljen u saradnji sa Elmom Demir, nezavisnom istraživačicom.

Sadržaj

I. Uvod	2
II. Sprovođenje Akcionog plana	3
2.1. Najvažniji opšti događaji i rezultati	3
2.2. Uticaj pandemije COVID-19 na sprovođenje	3
2.3. Rani rezultati	5
2.4. Sprovođenje obaveza	7
III. Proces koji okuplja različite zainteresovane strane	14
3.1 Proces koji okuplja različite zainteresovane strane tokom izrade Akcionog plana	14
3.2 Pregled učinka Crne Gore tokom sprovođenja Akcionog plana	16
IV. Metodologija i izvori	19
Prilog I. Indikatori IRM-a	20

I. Uvod

Partnerstvo za otvorenu upravu je globalno partnerstvo koje okuplja reformatore rada vlada i lidere civilnog društva kako bi se kreirali akcioni planovi koji vlade čine inkluzivnijim, reaktivnijim i odgovornijim. Obaveze iz akcionog plana mogu se nadovezati na postojeće napore, identifikovati nove korake za završetak tekućih reformi ili inicirati otvaranje potpuno nove oblasti. Mehanizam nezavisnog izvještavanja (IRM) Partnerstva za otvorenu upravu prati sve akcione planove kako bi se osiguralo da vlade ispunjavaju svoje obaveze. Lideri sa nivoa civilnog društva i vlada koriste ocjene kako bi razmislili o svom napretku i utvrdili da li su napori uticali na živote ljudi.

Mehanizam nezavisnog izvještavanja (IRM) je sarađivao sa Elmom Demir na izradi ove ocjene. Mehanizam nezavisnog izvještavanja (IRM) ima za cilj da pruži informacije potrebne za tekući dijalog o formulisanju i sprovođenju budućih obaveza. Potpuni opis metodologije Mehanizma nezavisnog izvještavanja (IRM) potražite na stranici <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

Ovaj izvještaj obuhvata sprovođenje drugog Akcionog plana Crne Gore za period 2018-2021. IRM će u 2021. godini primijeniti novi pristup svom istraživačkom procesu i obim izvještavanja o akcionim planovima, koji je odobren kroz proces IRM Refresh.¹ IRM je prilagodio svoje izvještaje o implementaciji kako bi se akcioni planovi za period 2018.-2020. godine uklopili u proces tranzicije na nove proizvode IRM-a i IRM-u omogućilo da prilagodi svoj radni tok s obzirom na uticaj pandemije COVID-19 na procese POU u zemlji.

¹ Za više informacija, vidi: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

II. Sprovođenje Akcionog plana

Izveštaj o prelaznim rezultatima IRM-a procjenjuje status obaveza iz Akcionog plana i rezultate njihove realizacije na kraju ciklusa koji Akcioni plan pokriva. Ovaj izveštaj ne vrši ponovne procjene „provjerljivosti“, „relevantnosti“ ili „potencijalnog uticaja“. IRM procjenjuje ta tri indikatora u izvještajima IRM-a o konceptu Akcionog plana. Za više detalja o svakom indikatoru, pogledajte Prilog I uz ovaj izvještaj.

2.1. Najvažniji opšti događaji i rezultati

Drugi Akcioni plan Crne Gore uključivao je obaveze blisko povezane sa reformom javne administracije i procesom pridruživanja zemlje EU. Aktivnosti uključuju veće korišćenje onlajn alatki za učešće javnosti, unapređivanje pristupa informacijama organa državne uprave i otvorenim podacima, unapređivanje transparentnosti budžeta i sprovođenje studije o zaštiti zviždača. Ostale aktivnosti podrazumijevale su uvođenje onlajn nacionalnog identifikacionog dokumenta, plaćanje naknada putem interneta i elektronsko preuzimanje rješenja o plaćanju poreza.¹

Usvajanje drugog Akcionog plana u 2018. godini bio je važan korak ka oživljavanju procesa Partnerstva za otvorenu upravu Crne Gore, čime je okončana šestogodišnja neaktivnost u oblasti POU. Međutim, u avgustu 2020. godine, parlamentarni izbori rezultirali su skoro potpunom promjenom rukovodećeg kadra i zaposlenih u javnoj upravi. Ministarstvo javne uprave je restrukturirano u Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, nova kontakt tačka (KT) je morala da imenuje nove vladine predstavnike u crnogorskom tijelu Partnerstva za otvorenu upravu, Operativnom timu (OT), koji okuplja više zainteresovanih strana.² Ove promjene su usporile sprovođenje. Do kraja perioda sprovođenja (avgust 2021.), pet obaveza je imalo ograničenu realizaciju, a jedna nije započeta. Iako je Akcioni plan obuhvatao potencijalno uticajne aktivnosti u vezi sa onlajn učešćem javnosti (Obaveza 2), pristupom informacijama (Obaveza 3) i transparentnošću budžeta (Obaveza 6), njihova ograničena realizacija ih je spriječila da postignu primjetne rezultate ili promjene u praksi otvorene uprave.

Kontakt tačka je nastojala da oživi proces Partnerstva za otvorenu upravu imenovanjem novih predstavnika vlade u OT i zajedničkom izradom trećeg Akcionog plana, koji treba da bude podniet 2022. godine. Ministarstvo ima za cilj da nastavi da unapređuje primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i otvorenim podacima (Obaveza 3) i ažurira portal e-Participacija (Obaveza 2).³ Pored toga, jedan zainteresovani akter civilnog društva želi da uporedna studija o zaštiti zviždača bude dio trećeg Akcionog plana, sa ciljem da se na kraju usvoji Direktiva EU o zaštiti zviždača iz 2019. godine.⁴ Treći Akcioni plan vjerovatno će prenijeti neke od tih obaveza zbog ograničene realizacije tokom drugog Akcionog plana i njihove bliske povezanosti sa zahtjevima koje Crna Gora mora da ispuni u cilju pridruživanja EU.

2.2. Uticaj pandemije COVID-19 na sprovođenje

Tokom pandemije COVID-19, crnogorska vlada je zatražila produženje Akcionog plana za godinu dana, do avgusta 2021. godine (prvobitno planirano da se završi u avgustu 2020. godine). Mnoge aktivnosti su uključivale objavljivanje informacija na internetu, razvoj servisa E-participacije ili digitalizaciju javnih usluga i stoga nijesu bile direktno pogođene pandemijom. Iako je bilo malo komunikacije oko statusa Akcionog plana, to je uglavnom bilo zbog velike fluktuacije zaposlenih u javnoj upravi nakon izbora u avgustu 2020. godine, a ne zbog pandemije. Ipak, kao i u drugim zemljama, pandemija je prebacila prioritete vlade na hitna zdravstvena pitanja, što je vjerovatno uticalo na sprovođenje Akcionog plana i Partnerstvo za otvorenu upravu uopšte.

Pandemija je izvršila pritisak na crnogorske demokratske institucije, posebno prije promjene vlasti na izborima u avgustu 2020. godine. Koalicija crnogorskih i međunarodnih nevladinih

organizacija pozvala je Ministarstvo javne uprave da odloži javne konsultacije u aprilu 2020. godine o predloženim izmjenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama (dio Obaveze 3) zbog zabrinutosti zbog ograničenja izazvanih pandemijom COVID-19.⁵ Iako je ministarstvo prvobitno produžilo javne konsultacije kako bi omogućilo slanje sugestija elektronskom poštom za dodatnih 10 dana,⁶ vlada je na kraju zaustavila proces konsultacija i izmjena do poslije predstojećih izbora na državnom nivou.⁷ Proces izmjena ponovo je pokrenut 2021. godine⁸, a vlada je održala okrugli sto i konsultacije sa nevladinim organizacijama prije konačnog usvajanja nacrtu zakona u decembru 2021. godine.⁹ U martu 2020. godine Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti započelo je politiku objavljivanja imena pojedinaca koji su bili u obavezi da se samoizoluju, uz podatke o opštini i ulici u kojoj žive,¹⁰ što je potez koji je bio kritikovan od strane civilnog društva zbog bojazni za privatnost.¹¹ Prema neprofitnoj organizaciji Freedom House, pandemija je promijenila način na koji su vođeni izbori, ali su izborni organi preduzeli korake da građanima koji su bili u karantinu omoguće glasanje, a na izlaznost nije uticao ni virus ni restriktivne javne mjere.¹²

¹ Mehanizam nezavisnog izvještavanja (IRM): Crna Gora, Izvještaj o konceptu Akcionog plana za 2018–2020. godinu, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/Montenegro_Design_Report_2018-2020_EN.pdf

² Intervju IRM istraživačice sa Marijom Janković, Direkcija za saradnju sa nevladinim organizacijama i praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, 9. decembar 2021. godine.

³ Ibid.

⁴ Intervju IRM istraživačice sa Igorom Pavićevićem, Institut sertifikovanih računovođa, 15. decembar 2021. godine.

⁵ Transparency International, Crna Gora: javna rasprava o zakonu o pristupu informacijama mora biti odložena, <https://www.transparency.org/en/press/montenegro-public-debate-on-access-to-information-law-must-be-delayed>

⁶ Access Info i Centar za pravo i demokratiju, COVID-19 Tracker, <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>

⁷ Access Info Europe, Crna Gora: Javna rasprava o zakonu o pristupu informacijama mora biti odložena, <https://www.access-info.org/2020-04-17/montenegro-access-law-reform-halted/>; and MANS, Odlaganje rasprave u doba epidemije je bila jedina odluka koja je u javnom interesu, <https://www.mans.co.me/odlaganje-rasprave-u-doba-epidemije-je-bila-jedina-odluka-koja-je-u-javnom-interesu/>

⁸ Vlada Crne Gore, Ministarka Srzentić u intervjuu za Portal Analitika: Uskoro javna rasprava o Zakonu o slobodnom pristupu informacijama], <https://www.gov.me/clanak/ministarka-srzentic-u-intervjuu-za-portal-analitika-uskoro-javna-rasprava-o-zakonu-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

⁹ Vlada Crne Gore, Abazović: Vlada posvećena povećanju ukupne transparentnosti, <https://www.gov.me/clanak/abazovic-vlada-posvecena-povecanju-ukupne-transparentnosti>; i Vlada Crne Gore, Vlada Crne Gore usvojila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, <https://www.gov.me/clanak/vlada-crne-gore-usvojila-predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

¹⁰ Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL), Sistem za praćenje građanskih sloboda u vrijeme pandemije bolesti COVID-19, <https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=83&issue=&date=&type=>

¹¹ Pobjeda, Građanska alijansa podnijela inicijativu za ocjenu ustavnosti odluke Nacionalnog koordinacionog tijela (NKT) za zarazne bolesti, 23. mart 2020. godine, <https://www.pobjeda.me/clanak/gradanska-alijansa-podnijela-inicijativu->

¹² Freedom House, Crna Gora, https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2021#footnote8_khc6cck

2.3. Rani rezultati

Mehanizam nezavisnog izvještavanja (IRM) prepoznaje da rezultati možda neće biti vidljivi u dvogodišnjem vremenskom okviru Akcionog plana i da je potreban barem značajan nivo realizacije za procjenu ranih rezultata. Za potrebe Izvještaja o prelaznim rezultatima, IRM će koristiti indikator „Da li je otvorilo upravu?“ (DIOG) za isticanje ranih rezultata na osnovu izmjena prakse uprave u oblastima relevantnim za vrijednosti POU. U budućnosti, u novim izvještajima IRM-a o rezultatima DIOG se neće koristiti kao indikator.

Odjeljak 2.3 se fokusira na ishode sprovođenja obaveza koje su ambiciozno ili snažno koncipirane, u skladu sa procjenom izvještaja IRM-a o konceptu ili kojima je možda nedostajala jasnoća i/ili ambicije, ali su imale uspješnu implementaciju sa „velikim“ ili „izvanrednim“ promjenama prakse uprave.¹ Obaveze razmatrane za analizu u ovom odjeljku imale su najmanje „značajan“ nivo implementacije, kako je procijenio IRM u odjeljku 2.4.² Nijedna obaveza iz drugog Akcionog plana Crne Gore nije ispunila kriterijume za uključivanje u ovaj odjeljak, jer IRM nije mogao da utvrdi da li je bilo koja obaveza otvorila upravo iznad statusa quo prije Akcionog plana ili imala rane rezultate.

Kao što je navedeno u Odjeljku 2.1 i detaljnije objašnjeno u Odjeljku 2.4, većina obaveza u Akcionom planu realizovana je samo u ograničenoj mjeri. Obaveza 2 imala je za cilj proširenje korišćenja alata za e-participaciju i E-peticije. Međutim, primjena ovih alata od strane građana i civilnog društva i dalje je niska i način na koji javne institucije koriste te alate je nedosljedan. IRM nije mogao da utvrdi da li je bilo koja lokalna samouprava počela da koristi portal E-peticije, što je bila jedna od potencijalno ambicioznijih aktivnosti u sklopu ove obaveze. Obaveza 3 je bila objavljivanje setova podataka na portalu otvorenih podataka Crne Gore, ali malo je dokaza koji ukazuju na to da se podaci aktivno koriste od strane građana, civilnog društva ili preduzeća. Pored toga, izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama (takođe u okviru Obaveze 3) usvojene su krajem decembra 2021. godine, nekoliko mjeseci nakon isteka važenja Akcionog plana. Njima se proširuju primjena javnog interesa i testova štetnosti na neke izuzetke, unapređuju upravljanje postupanjem sa zahtjevima unutar institucija i jačaju uloge Agencije za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama kao nezavisnog nadzornog organa.³ Konačno, Obaveza 6 podrazumijevala je izradu vizuelnih prikaza državnog i lokalnog budžeta, objavljivanje brošura za građane i sprovođenje komparativne analize/studije o zaštiti zviždača. Na kraju Akcionog plana, ove aktivnosti su samo djelimično realizovane.

Pored ograničenog sprovođenja, u izvještaju IRM-a o konceptu utvrđeno je da tri od šest obaveza nijesu direktno relevantne ni za jednu od osnovnih vrijednosti Partnerstva za otvorenu upravu - transparentnost, građansko učešće ili javnu odgovornost.⁴ Ove obaveze su uključivale različite reforme e-uprave i unapređenje internih procedura za organe: izrada nacionalnog identifikacionog dokumenta (Obaveza 1), razvoj sistema za praćenje naplate administrativnih i sudskih taksi od strane uprave (Obaveza 4) i obezbjeđivanje građanima mogućnosti da elektronski preuzimu rješenja o plaćanju poreza na nepokretnosti (Obaveza 5). Iako bi ove obaveze mogle biti važne za nacionalne i lokalne budžete, one nijesu uključivale javno objavljivanje novih informacija ili više informacija, proširenje mogućnosti za učešće javnosti u donošenju odluka ili pružanje mehanizama kojima javnost poziva upravu na odgovornost. Za sljedeći Akcioni plan, IRM preporučuje da se osigura da su obaveze formulisane na način koji uključuje jasne elemente transparentnosti, učešća ili javne odgovornosti.

¹ Izvještaji IRM-a o konceptu AP prepoznaju jake obaveze kao „značajne obaveze“, ako su ocijenjene kao provjerljive, relevantne i „transformativnog“ potencijalnog uticaja. Ako obaveze ne zadovolje prag potencijalnog uticaja, IRM je izabrao značajne obaveze među obavezama sa „umjerenim“ potencijalnim uticajem. Za spisak značajnih obaveza Crne Gore, vidi Sažeti pregled Izvještaja o konceptu Akcionog plana za 2018–2020,

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/Montenegro_Design_Report_2018-2020_EN.pdf

² Sljedeće obaveze koje su ocijenjene kao značajne u Izvještaju IRM-a o konceptu za Crnu Goru nijesu uključene u ovaj odjeljak jer njihova ograničena realizacija znači da nema dovoljno napretka za procjenu rezultata:

- Obaveza 2: E-demokratija
- Obaveza 6: Unapređenje antikorupcijskih politika

³ Vlada Crne Gore, Vlada Crne Gore usvojila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, <https://www.gov.me/clanak/vlada-crne-gore-usvojila-predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

⁴ Mehanizam nezavisnog izvještavanja (IRM): Crna Gora, Izvještaj o konceptu Akcionog plana za 2018–2020. godinu, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/Montenegro_Design_Report_2018-2020_EN.pdf

2.4. Sprovođenje obaveza

Donja tabela obuhvata procjenu stepena realizacije za svaku obavezu u Akcionom planu.

Obaveza	Realizacija: (nema dostupnih dokaza, nije započeta, ograničena, značajna ili potpuna)
1. Nacionalni identifikacioni dokument	<p>Ograničena</p> <p>Cilj ove obaveze bio je da se uvede novi nacionalni identifikacioni dokument (NID) i donese odgovarajuća Nacionalna šema identiteta. Svrha NID-a je povećanje efikasnosti i sigurnosti korišćenja e-usluga pružanjem građanima jedinstvenih identifikacionih kodova za onlajn identifikaciju. U obavezi se takođe poziva na kreiranje radnog tima i održavanje tri ekspertska panela o pitanjima kako organi koriste podatke građana koje prikupljaju i kako sprovode zaštitu ličnih podataka.</p> <p>Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu (za Nacionalnu šemu identiteta) usvojen je 2019. godine, ali je Ministarstvo unutrašnjih poslova započelo sa izdavanjem novih elektronskih karti u junu 2020. godine (tri mjeseca kasnije nego što je prvobitno planirano, zbog pandemije COVID-19). Iako je prvobitno bilo predviđeno da NID obuhvati razne usluge, postojeći sistemi (www.dokumenta.me i www.biraci.me) kombinovani su u https://e.servis.mup.gov.me portal.</p> <p>U radnom timu su bili samo Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija. Međutim, Ministarstvo unutrašnjih poslova je rukovalo svim aktivnostima i nije bilo redovne komunikacije između dva ministarstva. Civilno društvo nije bilo uključeno i informacije o učešću u radnoj grupi ili ekspertskim panelima nijesu navedene na portalu za E-participaciju ili u samoprocjeni.</p> <p>Na osnovu medijskih izvještaja o informacijama koje je pružilo Ministarstvo unutrašnjih poslova u 2021. godini, više od 147.000 građana (otprilike jedna četvrtina stanovništva Crne Gore) prijavilo se ili dobilo NID karticu.¹ Međutim, sistem je navodno zbunjujući i za građane i većina još nije aktivirala svoje kartice jer nijesu bili svjesni da treba da kupe elektronski čitač.² Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, koje nadgleda elektronsku identifikaciju i potpise, odabralo je pružaoce usluga.³ Sljedeći koraci ministarstva su dodavanje dodatnih usluga (tj. e-zdravstvo i e-porezi) i bolje informisanje građana o novoj kartici i njenim funkcijama, posebno kako je aktivirati. Građani nijesu dužni da odmah zamijene svoje trenutne lične karte novim elektronskim LK, a stare karte važe do marta 2025. godine.</p> <p>S obzirom da je Crna Gora još u ranoj fazi digitalizacije svojih javnih servisa, NID šema nije u potpunosti implementirana i postoje samo neke usluge. S obzirom na tekuću implementaciju NID-a na kraju Akcionog plana, IRM smatra da je realizacija obaveze ograničena.</p>
2. E-demokratija	<p>Ograničena</p> <p>Ova obaveza imala je za cilj da poveća učešće javnosti na internetu u kreiranju politika u Crnoj Gori. Obaveza je imala šest aktivnosti sa povjerljivim rezultatom i datumom realizacije: (2.1) objavljivanje javnih poziva za konsultovanje zainteresovane javnosti i za javnu raspravu o nacrtima zakona na vladinom servisu "E-participacija", (2.2) proširenje vladinog portala za e-peticije (e-Peticija glas građana) na jedinice lokalne</p>

	<p>samouprave, (2.3) standardizacija internet portala jedinica lokalne samouprave, (2.4) mjerenje zadovoljstva građana na samom mjestu pružanja usluga, (2.5) razvoj online sistema na osnovu kojeg građani mogu prijaviti infrastrukturni problem/nedostatak ili pokrenuti inicijativu i (2.6) uspostavljanje aplikacije „Uplaćuje li vaš poslodavac doprinose?“ i servisa onlajn provjere obrasca M4 (obrasci koje podnose poslodavci u kojem se navode uplaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje).</p> <p>Portal e-participacija (2.1) je dio crnogorskog opšteg portala e-uprave.⁴ Postoji nekoliko mehanizama angažovanja građana u okviru e-participacije: e-konsultacije, e-javne rasprave, učešće u radnim grupama i javna obaveštenja. Gledajući ove stranice za e-participaciju, čini se da su prvobitno definisani ciljevi aktivnosti sa povjerljivim rezultatom i datumom realizacije uglavnom ostvareni. Portal je imao 70 poziva za javne konsultacije u 2021. godini, 47 u 2020. godini i 48 u 2019. godini (cilj: najmanje 30 poziva godišnje).⁵ U 2021. godini postavljeno je 32 poziva za konsultacije o nacrtima zakona, ali ne postoje podaci za prethodne godine (cilj: najmanje 30 poziva na nacrt zakona godišnje).⁶ Objavljeno je 203 poziva za učešće NVO u radnim grupama između januara 2019. i januara 2022. godine (cilj: najmanje 50 poziva za učešće NVO godišnje).⁷ Ta aktivnost sa povjerljivim rezultatom i datumom realizacije takođe je postavila cilj da se dobije najmanje 100 komentara od strane zainteresovane javnosti. Većina institucija nije objavila izvještaje o sprovedenim konsultacijama. Na osnovu pregleda nekoliko nedavnih konsultacija za koje su institucije pripremile izvještaje, samo mali broj (jedan ili dva istovremeno) građana i OCD učestvovalo je u konsultacijama. Sve u svemu, korišćenje portala od strane javnih institucija je neujednačeno i teško je utvrditi da li se tokom perioda koji pokriva Akcioni plan poboljšala reaktivnost vlade prema javnosti. Nijedan od predstavnika OCD koji su intervjuisani za potrebe ovog izvještaja Mehanizma nezavisnog izvještavanja (IRM) nije koristio portal e-participacije niti je mogao da da povratne informacije o njegovoj korisnosti. Štaviše, Crna Gora je u 2020. godini doživjela veliku fluktuaciju zaposlenih u svojoj javnoj upravi. Jedan od intervjuisanih predstavnika civilnog društva rekao je da novozaposleni u upravi još uvijek uče kako da integrišu e-participaciju u svoj rad.⁸</p> <p>Ovaj portal ePeticije Glas građana (2.2) postoji od 2012. godine, ali je uglavnom bio nekorisćen do 2019. godine, kada ga je uprava ponovo aktivirala. Prema crnogorskom zakonu, peticije koje dobiju podršku najmanje 3.000 građana u roku od 60 dana relevantno ministarstvo podnosi vladi na razmatranje. Na osnovu informacija na portalu dostavljena je 71 peticija, a u tim procesima glasalo je 16.604 građana. Međutim, u dijelu gdje su vidljive sve peticije navedeno je samo 20. Od tih 20, četiri su ispunile kriterijume podrške i predate su vladi na razmatranje. Od ove četiri, jedna je odbijena, jedna je djelimično riješena, a odluke o dvije su nejasne, iako su usvojeni formalni dokumenti. Važno je da nije jasno koliko lokalnih samouprava (ako ih ima) koristi portal. Na spisku javnih ustanova kojima se peticije mogu uputiti, navedena su samo ministarstva. Građani mogu da započnu peticije oko lokalnih pitanja, ali ne mogu da ih upute konkretno svojoj lokalnoj samoupravi. Na osnovu ograničenog korišćenja portala i činjenice da većina peticija, čak i kada ih razmatra vlada, nije usvojena, donosi se zaključak da među civilnim društvom postoji nisko povjerenje u ovaj alat kao mehanizam direktne demokratije.</p>
--	---

	<p>IRM nije mogao da pronade nijedan primjer standardizacije internet portala jedinica lokalne samouprave u skladu sa „Standardizovanim smjernicama“ (2.3) iz intervjua ili desk istraživanja. Na primjer, Podgorica koristi svoju internet stranicu za distribuciju informacija o javnim raspravama⁹ i anketama građana,¹⁰ ali ne i za onlajn peticije. Agencija za istraživanje javnog mnjenja sprovela je istraživanje više od 1.100 građana u periodu mart-april 2021. godine o zadovoljstvu korisnika javnim uslugama (2.4).¹¹ Istraživanje je pokazalo da korisnici žele više onlajn usluga, centralizaciju dokumenata i bolju vidljivost informacija.</p> <p>Prema samoprocjeni, devet opština je sada dio mobilne aplikacije i veb stranice „Sistem 48 sati“, koja omogućava građanima da prijave informacije o problemu u svojoj zajednici, a lokalna uprava mora da odgovori u roku od 48 sati (2.5).¹² Ova platforma postoji od prije Akcionog plana,¹³ a nejasno je koliko opština se pridružilo tom servisu tokom perioda koji pokriva Akcioni plan. Samoprocjenom se konstatuje da je teško izmjeriti da li se broj prijava povećao tokom perioda koji pokriva Akcioni plan ili su izvještaji građana obrađivani po ciljanoj stopi (20% više podnijetih prijava i 80% prijava po kojima se postupilo).¹⁴</p> <p>Prema izvještaju o samoprocjeni, „Uplaćuje li vaš poslodavac doprinose?“ aplikacija nije razvijena (2.6).¹⁵ U kreiranje ove aplikacije nije bio uključen Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Crne Gore, dok Uprava za carine i prihode nije dostavila tražene podatke.</p>
<p>3. Proaktivno objavljivanje informacija</p>	<p>Ograničena</p> <p>Ova obaveza imala je za cilj unapređenje pristupa informacijama i otvorenim podacima u Crnoj Gori. Konkretni aktivnosti sa povjerljivim rezultatom i datumom realizacije obuhvatale su: (3.1) izmjene i dopune Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, (3.2) Veće korišćenje portala otvorenih podataka 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 i (3.8) Izvještaj o sprovođenju Zakona o tajnosti podataka.</p> <p>U Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave (3.1) navodi se da je Ministarstvo javne uprave, digitalizacije i medija odgovorno za osiguravanje da informacije u posjedu javnih organa budu dostupne u otvorenom formatu. U Uredbi se više ne pominju otvoreni podaci.¹⁶</p> <p>Na osnovu pregleda skupova podataka na portalu data.gov.me, 16 javnih institucija objavilo je 192 skupa podataka u 13 oblasti (3.2). Ukupno 134.501 preuzimanja skupova podataka je evidentirano u analitici internet stranice (od februara 2022. godine).¹⁷ Najčešće preuzimana datoteka su zarade u Skupštini Crne Gore, što ukazuje na određeno interesovanje za ovu temu.¹⁸ Međutim, anketirani akteri civilnog društva izjavili su da ne koriste često portal u svom radu. Štaviše, mnogi skupovi podataka se sastoje samo od lista kontakata, koje su već dostupne na drugim internet stranicama.¹⁹ Među potencijalno korisnijim skupovima podataka su Registar energetske dozvola, Evidencija aktivnih NVO i Finansiranje NVO sektora u periodu od 2013-2018.²⁰ Jedan od pokazatelja za ovu aktivnost sa povjerljivim rezultatom i datumom realizacije je poboljšanje ranga Crne Gore u globalnim indeksima otvorenih podataka. Od 2017. godine ne postoje podaci za Crnu Goru iz</p>

	<p>Open Data Barometer (World Wide Web Foundation), nema podataka iz indeksa Open Data Index (OKF) od 2015. godine, i nema podataka za Crnu Goru iz indeksa OURData Index (OECD). Međutim, za ODIN (Open Data Watch) Crna Gora je ostvarila 57 bodova u 2020. godini (rangirana na 66 mjestu od 187), što je poboljšanje u odnosu na rezultat iz 2018. godine od 45 (rangirana na 84 mjestu od 178).²¹</p> <p>Kada se radi o aktivnosti sa povjerljivim rezultatom i datumom realizacije 3.3, tokom važenja Akcionog plana održani su različiti hakatoni, uključujući i od strane Privredne komore i Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija u oktobru 2019. godine.²² Na portalu otvorenih podataka nije bilo ankete o osnivanju preduzeća, a održano je samo nekoliko konferencija na kojima su učesnici diskutovali o otvorenim podacima. Privredna komora je u julu 2019. godine uspostavila Nacionalno čvorište otvorenih podataka, koje okuplja javnu upravu, privatni sektor, naučnu zajednicu i civilno društvo radi unapređenja otvorenih podataka u Crnoj Gori.²³ Međutim, član Privredne komore koga je kontaktirao IRM rekao je da oni nijesu direktno uključeni u sprovođenje aktivnosti POU. Iako je organizovano nekoliko događaja, teško je procijeniti njihov uticaj. Ipak, članovi Komore nastoje da poboljšaju podatke na portalu data.gov.me. Privredna komora učestvovala je u regionalnom projektu ODEON koji je finansirala EU i koji je podržao aktivnosti čvorišta.²⁴</p> <p>Onlajn platforma za podršku MSP (3.4) sadrži informacije o vladinim podsticajnim mjerama koje su dostupne domaćim i stranim investitorima kroz programe podrške namijenjene privatnom sektoru.²⁵ Ovaj registar sadrži informacije o karakteristikama i koristima investicionih podsticaja. Uključuje i informacije o podsticaju (svrha, vrsta, ko može da mu pristupi i kako, koje ministarstvo je nadležno, veb linkovi, itd.). Prethodno su ove informacije bile raštrkane po raznim vladinim odlukama.</p> <p>U samoprocjeni se konstatuje da su izrađene smjernice o načinu objavljivanja elektronski čitljivih materijala sa sjednica Vlade Crne Gore (3.5),²⁶ ali IRM nije mogao da ih pronađe. Ove smjernice su formalni dokument koji javni službenici treba da poštuju prilikom kreiranja dokumenata za otvoreni format. Nema dostupnih informacija o obukama za osoblje. Izveštaj o praćenju primjene Smjernice za kreiranje elektronskih dokumenata u skladu sa standardima e-Pristupačnosti objavljen je u junu 2020. godine (3.6), a obuhvatao je preporuke za unapređenje internet stranice Vlade Crne Gore. Uprkos određenim doradama, predstavnik civilnog društva napomenuo je da je na novoj internet stranici još uvijek teško pronaći dokumenta ukoliko se ne zna tačan naslov, zbog ograničenja funkcija pretrage.²⁷ Pravilnik o standardima pristupačnosti je dokument na dvije strane koji sadrži standarde za objavljivanje informacija na internetu.²⁸ Iako je pravno obavezujući, ne uključuje nikakve mjere praćenja.</p> <p>Nacrt izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama (3.7) usvojen je krajem decembra 2021. godine. Vlada navodi da se izmjenama i dopunama proširuje primjena javnog interesa i testova štetnosti na neke izuzetke, unapređuje upravljanje postupanjem sa zahtjevima unutar institucija i jača uloga Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama kao nezavisnog nadzornog organa.²⁹ Intervjuisani predstavnici civilnog društva rekli su IRM-u da nijesu upoznati sa izmjenama i dopunama i da stoga ne mogu da ih komentarišu. Međutim, crnogorske i međunarodne NVO su tokom konsultacija o nacrtu zakona kritikovale predložene amandmane zbog</p>
--	---

	<p>omogućavanja proglašavanja tajnim informacija koje bi potencijalno mogle da razotkriju korupciju u vladinim organima,³⁰ ukazale na nekoliko slabosti u pogledu poslovne i poreske tajne i isključivanja podataka od međunarodnih organizacija, stranih zemalja i sektora bezbjednosti i pozvale na jačanje uloge Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.³¹ Prema Izveštaju o napretku EU za Crnu Goru, „Vlada planira da proaktivno razmjenjuje javne informacije i postoji pozitivniji, mada neujednačen, trend skidanja oznake tajnosti i omogućavanja pristupa određenim dokumentima kojima je pristup ranije bio uskraćen. To se takođe odnosi na informacije o oblastima osjetljivim na korupciju.”³²</p> <p>Izveštaj o sprovođenju Zakona o tajnosti podataka (3.8) nije javno dostupan. U samoocjeni se navodi da izvještaj sadrži podatke o količini podataka koji su klasifikovani kao povjerljivi, ali ne sadrži spisak krivičnih prijava protiv fizičkih lica ili sankcija izrečenih za kršenje zakona.³³</p>
<p>4. Efikasna naplata administrativnih taksi</p>	<p>Ograničena</p> <p>Cilj ove obaveze je bio da se kreira Nacionalni sistem za naplatu administrativnih taksi (NS-NAT) koji bi pomogao vladi da prati sve transakcije u vezi sa naplatom administrativnih i sudskih taksi i omogući elektronsko plaćanje. Uglavnom je uključivala digitalizaciju internog rada javnih organa i stoga nije bila direktno relevantna za vrijednosti POU.</p> <p>Tokom važenja Akcionog plana, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija izradilo je konceptualni plan za NS-NAT. Na osnovu Programa ekonomskih reformi Crne Gore za 2021-2023. godinu (objavljenog u maju 2021. godine), uspostavljanje NS-NAT-a je u završnoj fazi i na šalterima Centralnog registra privrednih subjekata biće instalirana tri POS terminala.³⁴ Međutim, na kraju perioda Akcionog plana sam sistem još uvijek nije u funkciji, a cilj uspostavljanja NS-NAT-a na 10 prodajnih mjesta još uvijek nije realizovan.³⁵ Stoga, IRM smatra da je realizacija obaveze ograničena.</p>
<p>5. Elektronsko preuzimanje rješenja o plaćanju poreza na nepokretnosti</p>	<p>Nije započeta</p> <p>Cilj ove obaveze bio je da se kreira baza podataka svih rješenja o porezu na nepokretnosti za uprave lokalnih javnih prihoda, tako da svaki građanin može preuzeti svoje rješenje kako bi platio porez. Takođe se poziva na povećanje broja korisnika servera za 20%. Međutim, to nije podrazumijevalo objelodanjivanje dodatnih informacija javnosti i stoga nije bilo direktno relevantno za vrijednosti POU.</p> <p>Prema samoprocjeni, baza podataka rješenja o porezu na nepokretnosti nije kreirana.³⁶ Utvrđeno je da Poreska uprava (pod Ministarstvom finansija i socijalnog staranja) nije imala zakonska ovlašćenja da radi na tom pitanju, već su to bile lokalne poreske vlasti. Štaviše, nove elektronske lične karte nijesu povezane sa poreskim podacima (pogledati Obavezu 1).³⁷ Iako postoji veza sa ovom uslugom, ona trenutno ne funkcioniše.</p>
<p>6. Unapređenje antikorupcijskih politika</p>	<p>Ograničena</p> <p>Ova obaveza je podrazumijevala izradu vizuelnih prikaza državnog i lokalnog budžeta (6.1.) i objavljivanje brošura budžet za građane (6.2). Takođe je predložena uporedna studija o zaštiti zviždača kako bi se dale preporuke za pravni okvir Crne Gore (6.3).</p>

	<p>Ova aktivnost podrazumijevala je kreiranje sličnog alata kao što je NVO Institut Alternativa već kreirala 2017. godine.³⁸ U samoprocjeni se napominje da vizuelni prikazi državnog budžeta od strane institucija nijesu realizovani, a portal http://budzet.sntcg.com/nije funkcionalan (6.1).³⁹ Baza podataka o opštinskim finansijama dostupna je na sajtu Zajednice opština.⁴⁰ Ona prikazuje ukupan budžet sa prihodima, rashodima i dugovima svih opština, ali ne sadrži ove informacije za svaku opštinu pojedinačno. Podaci su predstavljeni u web formatu i ne postoji mogućnost da se preuzmu radi dalje analize.⁴¹</p> <p>IRM nije mogao da pronađe originalni šablon za brošure „Budžet za građane“ koje je izradila Zajednica opština (6.2). Nekoliko opština koristi sličan šablon za svoje budžete za građane, kao što su Bar,⁴² Mojkovac,⁴³ Pljevlja⁴⁴ i Podgorica.⁴⁵ Međutim, nemaju sve opštine budžete za građane ili koriste isti šablon. Na primjer, internet stranica Budve sadrži samo PDF formate finansijskih izvještaja koje vlasti usvajaju, ali ne i brošuru sa korisniku prilagođenim informacijama o budžetu.⁴⁶</p> <p>Izrađena je i internet stranica https://lokalnefinansije.me. Ova internet stranica predstavlja informacije o tome koliko opštine troše i zarađuju, ali ne i o tome na šta i kako se novac troši. Kao takvu, intervjuisani predstavnici civilnog društva naveli su da IRM-u da je ne koriste.</p> <p>Agencija za sprečavanje korupcije pozvala je Institut sertifikovanih računovođa da se priključi radnoj grupi za uporednu studiju zaštite zviždača (6.3). Grupa se sastajala nekoliko puta i odlučila da saraduje sa specijalnim jedinicama u javnim institucijama. Njihov cilj je bio da Crna Gora sprovede Direktivu EU o zaštiti zviždača iz 2019. godine.⁴⁷ Međutim, ovaj posao je zaustavljen zbog promjene rukovodstva u Agenciji za sprečavanje korupcije 2020. godine. Prema riječima predstavnika Instituta sertifikovanih računovođa, oni žele da prenesu aktivnost izrade studije u naredni akcioni plan Crne Gore.⁴⁸ Predstavnik takođe smatra da zaštita zviždača treba da obuhvati ne samo javnu upravu i državna preduzeća, već i preduzeća sa više od 50 zaposlenih, u skladu sa Direktivom EU.</p>
--	--

¹ Vijesti 25, Novi ID sakrili, a JMB „zašttili“ štampom na ličnoj karti,

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/573351/novi-id-sakrili-a-jmb-zastitili-stampom-na-licnoj-karti>

² Mladi Berana, čitače za pametne lične prva nudi Pošta, <https://mladiberana.me/citace-za-pametne-licne-prva-nudi-posta/>

³ Vlada Crne Gore, Elektronska identifikacija i elektronske usluge povjerenja, <https://www.gov.me/clanak/elektronska-identifikacija-i-elektronske-usluge-povjerenja>

⁴ Portal eUprave Crne Gore, eUprava, <https://www.euprava.me/en>

⁵ eUprava, <https://eusluge.euprava.me/eParticipacija/Rasprave/>

⁶ eUprava, <https://eusluge.euprava.me/eParticipacija/Konsultacije/>

⁷ eUprava <https://eusluge.euprava.me/eParticipacija/RadneGrupe/>

⁸ Intervju istraživačice IRM-a sa Igorom Pavićevićem, Institut sertifikovanih računovođa, 15. decembar 2021. godine.

⁹ Vidi <https://podgorica.me/stranice2/39>

¹⁰ Vidi <https://podgorica.me/stranice/ankete>

¹¹ UNDP, Istraživanje stepena zadovoljstva korisnika javnim uslugama u odabranim institucijama Crne Gore, <https://www.me.undp.org/content/montenegro/sr/home/library/istraivanje-stepena-zadovoljstva-korisnika-iajavnim-uslugama-u-od.html>

¹² Te opštine su Bijelo Polje, Cetinje, Golubovci, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Pljevlja, Podgorica i Tivat. Vidi https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Montenegro_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2021_MN.pdf

¹³ Opština Kotor, sistem 48, <https://www.kotor.me/en/vijesti/sistem--48/>

¹⁴ Završni izvještaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020, str. 13, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Montenegro_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2021_MN.pdf

¹⁵ Ibid. str. 13.

¹⁶ Vlada Crne Gore, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, <https://www.gov.me/dokumenta/091d5e55-3917-4d7f-b30f-6faa2ae292e4>

¹⁷ Vidi <https://data.gov.me/analytics>

¹⁸ Data.gov.me, Zarade poslanika, imenovanih, izabranih i postavljenih lica u Skupštini Crne Gore,

<https://data.gov.me/dataset/zarade-poslanika-imenovanih-izabranih-i-postavljenih-lica-u-skupstini-crne-gore>

¹⁹ Na primjer, u setovima podataka u oblasti „pravda“ postoje spiskovi advokata, notara, sudskih tumača i slično.

Skupovi podataka u oblasti „obrazovanje“ imaju osnovnu statistiku, <https://data.gov.me/topic/obrazovanie>

²⁰ Data.gov.me, Finansiranje NVO sektora, <https://data.gov.me/dataset/finansiranje-nvo-sektora?page=119#tabs>

²¹ Open Data Watch, Open Data Inventory (ODIN), <https://odin.opendatawatch.com/?year=2018>

²² Privredna komora Crne Gore, HAKATON „Neka dostupno bude i korisno“ PRIJAVA,

<http://www.privrednakomora.me/sadrzaj/hakaton-neka-dostupno-bude-i-korisno-prijava>

²³ ODEON, Montenegro Hub, <https://opendatahubs.eu/group/montenegro-hub>

²⁴ ODEON, Montenegro Hub, <https://opendatahubs.eu/story/montenegro-hub>

²⁵ Agencija za investicije Crne Gore, Registar podsticajnih mjera za investicije za 2021. godinu,

<https://mia.gov.me/me/registar-podsticajnih-mjera-za-investicije/>

²⁶ Završni izvještaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020, str. 17, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Montenegro_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2021_MN.pdf

²⁷ Intervju istraživača IRM-a sa Gordanom Đurović, Crnogorska panevropska unija, 25. januar 2022. godine.

²⁸ Vlada Crne Gore, Pravilnik o standardima pristupačnosti, <https://www.gov.me/dokumenta/f9a35589-6531-4b5c-971a-806dc0db1330>

²⁹ Vlada Crne Gore, Vlada Crne Gore usvojila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, <https://www.gov.me/clanak/vlada-crne-gore-usvojila-predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

³⁰ Transparency International, Crna Gora: javna rasprava o zakonu o pristupu informacijama mora biti odložena, <https://www.transparency.org/en/press/montenegro-public-debate-on-access-to-information-law-must-be-delayed>

³¹ Institut Alternativa, IA i MANS: Ukloniti problematična ograničenja pristupa informacijama, <https://institut-alternativa.org/ia-i-mans-ukloniti-problematicna-ogranicenja-pristupa-informacijama/>; i MANS, Predat predlog izmjena Zakona o SPI – Crna Gora više ne smije biti zemlja tajni, <https://www.mans.co.me/predat-predlog-izmjena-zakona-o-spi-crna-gora-vise-ne-smije-biti-zemlja-tajni/>

³² Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 28, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en

³³ Završni izvještaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020, str. 19, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Montenegro_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2021_MN.pdf

³⁴ Program ekonomskih reformi za Crnu Goru za period 2021-2023, str. 9,

<https://www.gov.me/en/documents/993f6bc7-bace-4ec7-b49a-f58419ec9804>

³⁵ Intervju istraživačice IRM-a sa Igorom Pavičevićem, Institut sertifikovanih računovođa, 15. decembar 2021. godine.

³⁶ Završni izvještaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020, str. 23, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Montenegro_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2021_MN.pdf

³⁷ Intervju istraživačice IRM-a sa Igorom Pavičevićem, Institut sertifikovanih računovođa, 15. decembar 2021. godine.

³⁸ Vidi <http://mojnovac.me/web/home>

³⁹ Završni izvještaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020, str. 24, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Montenegro_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2021_MN.pdf

⁴⁰ Zajednica Opština Crne Gore, Opštinske finansije, <http://uom.me/baze-podataka/opstinske-finansije/>

⁴¹ Zajednica Opština Crne Gore, Opštinske finansije, https://uom-me.translate.google.com/baze-podataka/opstinske-finansije/?x_tr_sl=sr&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en&x_tr_sch=http

⁴² Opština Bar, Vodič kroz budžet za građane, <http://bar.me/wp-content/uploads/2020/12/Vodic-kroz-budzet-za-gradjane-za-2021.-godinu.pdf>

⁴³ Opština Mojkovac, Vodič kroz budžet za građane,

<https://www.mojkovac.me/images/stories/dokumenti/finansije/mk-vodic-kroz-budzet-za-gradjane.pdf>

⁴⁴ Opština Pljevlja, Vodič kroz budžet za građane, <https://pljevlja.me/wp-content/uploads/2021/01/Pljevlja-Vodic-kroz-budzet-za-gradjane-finalna-verzija.pdf>

⁴⁵ Podgorica, Vodič kroz budžet za građane, https://podgorica.me/storage/19752/6037aeaa8a0e7_4-Vodi%C4%8D-kroz-budzet-za-gradjane-2021.-godina_compressed-1.pdf

⁴⁶ Opština Budva, Budžet za građane, <https://budva.me/bud%C5%BEet-za-gra%C4%91ane>

⁴⁷ Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2019. godine o zaštiti lica koja prijavljuju povrede prava Unije, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>

⁴⁸ Intervju istraživačice IRM-a sa Igorom Pavičevićem, Institut sertifikovanih računovođa, 15. decembar 2021. godine.

III. Proces koji okuplja različite zainteresovane strane

3.1 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 postupala u suprotnosti sa procesom POU.¹

Pogledati Odjeljak 3.2 za pregled učinka Crne Gore u primjeni Standarda zajedničke izrade i učešća tokom sprovođenja akcionog plana.

Tabela [3.2]: Nivo uticaja javnosti

IRM je prilagodio „Spektar učešća“ Međunarodne asocijacije za učešće javnosti (IAP2) kako bi ga primijenio na POU.² U duhu POU, većina zemalja treba da teži nivou „saradnje.“

Nivo uticaja javnosti		Tokom izrade Akcionog plana	Tokom sprovođenja 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		

Crnogorski forum koji okuplja više zainteresovanih strana, Operativni tim (OT), sastao se samo jednom tokom perioda sprovođenja, u decembru 2019. godine.³ Nakon parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, OT je prestao da radi zbog fluktuacije zaposlenih u javnoj upravi. Trenutna kontakt tačka (KT) imenovana je u oktobru 2021. godine, nekoliko mjeseci nakon završetka Akcionog plana. U novembru 2021. godine, kontakt tačka, samostalni savjetnik u Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, zamijenio je prethodne članove vlade u OT, iako

Verzija za javno komentarisanje: nemojte citirati

je još uvijek potrebno zamijeniti predstavnika Generalnog sekretarijata Vlade.⁴ Na strani civilnog društva, jedan član (iz Centra za demokratsku tranziciju) napustio je OT 2020. godine zbog svog nezadovoljstva kako je OT radio u to vrijeme.⁵ Ostali članovi OCD iz faze zajedničke izrade i dalje će biti uključeni u OT. Tako trenutno ima 12 članova OT: šest iz Vlade, pet iz civilnog društva i jedan iz Privredne komore Crne Gore. Novi OT nije bio uključen u praćenje sprovođenja drugog Akcionog plana, ali će raditi na zajedničkoj izradi trećeg Akcionog plana 2022. godine.

Nakon fluktuacije zaposlenih u javnoj upravi u avgustu 2020. godine, nije bilo komunikacije između novih javnih službenika i bivše grupe zaposlenih. Pored toga, Crna Gora nije ažurirala svoju nacionalnu internet stranicu za POU sa informacijama o statusu obaveza, što je otežavalo kontakt tački da dobije informacije o statusu obaveza.⁶ Ipak, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je u januaru 2022. godine uspjelo da sačini izvještaj o samoprocjeni akcionog plana.⁷

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

² „Spektar učešća Međunarodne asocijacije za učešće javnosti (IAP2),” IAP2, 2014.

https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

³ Informacija o ovom sastanku, <https://www.otvorenauprava.me/novosti/odrzana-iv-sjednica-operativnog-tima-partnerstva-za-otvorenu-upravu-ogp/>

⁴ Intervju IRM istraživačice sa Marijom Janković, Direkcija za saradnju sa nevladinim organizacijama i praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, 9. decembar 2021. godine.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Partnerstvo za otvorenu upravu, Završni izvještaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative vo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Montenegro_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2021_MN.pdf

Verzija za javno komentarisanje: nemojte citirati

3.2 Pregled učinka Crne Gore tokom sprovođenja Akcionog plana

Ključ:

Zeleno = zadovoljava standard

Žuto = U toku (preduzeti su koraci za ispunjavanje ovog standarda, ali standard nije zadovoljen)

Crveno = Nema dokaza o aktivnostima

Forum više zainteresovanih strana	Tokom izrade	Tokom sprovođenja
1a. Forum je uspostavljen Crnogorski forum koji okuplja više zainteresovanih strana, Operativni tim (OT), nastavio je formalno da postoji tokom perioda sprovođenja, iako je uglavnom bio neaktivan zbog visokog nivoa fluktuacije zaposlenih u javnoj upravi.	Zeleno	Zeleno
1b. Redovnost: OT se sastao tri puta tokom zajedničke izrade, ali se sastao samo jednom tokom faze sprovođenja (u decembru 2019. godine).	Žuto	Žuto
1c. Određivanje mandata u međusobnoj saradnji Odluka Vlade Crne Gore iz juna 2018. godine daje smjernice za članstvo i funkcije OT. ¹ Međutim, ovaj mandat nijesu zajednički odredili članovi OT.	Crveno	Nije primjenjivo
1d. Mandat je javan: Odluka Vlade Crne Gore iz 2018. godine je javno dostupna.	Zeleno	n/p
2a. Više zainteresovanih strana: OT ima članove i iz vlade i iz civilnog društva.	Zeleno	n/p
2b. Paritet: Tokom procesa zajedničke izrade, OT je imao 13 članova: sedam predstavnika vlade, pet predstavnika NVO i jednog iz Privredne komore. ² Tokom faze implementacije, jedan predstavnik civilnog društva podnio je ostavku u OT.	Žuto	n/p
2c. Transparentna selekcija: Nakon donošenja Odluke u junu 2018. godine, Ministarstvo javne uprave objavilo je otvoreni poziv za NVO za popunjavanje pozicija u OT, u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave. ³	Zeleno	n/p
2d. Zastupljenost visokih predstavnika vlade: Tokom procesa zajedničke izrade, ministar javne uprave je bio predsjednik OT-a, a državni sekretar Ministarstva javne uprave zamjenik.	Žuto	n/p
3a. Otvorenost: Dok predstavnici drugih javnih organa i organizacija civilnog društva mogu biti pozvani da prisustvuju sastancima OT-a, samo zvanični članovi mogu glasati ili donositi odluke.	Zeleno	n/p
3b. Učešće na daljinu: Nije bilo mogućnosti za učešće na daljinu na sastancima OT tokom faze zajedničkog rada ili sprovođenja.	Crveno	Crveno
3c. Zapisnici: Tokom perioda zajedničke izrade, Ministarstvo javne uprave objavilo je rezultate konsultacija sa članovima OT, ali ne i	Žuto	Žuto

Verzija za javno komentarisanje: nemojte citirati

zapisnike sa tri sastanka OT.⁴ Tokom perioda sprovođenja, Ministarstvo je objavilo opštu informaciju sa sastanka OT u decembru 2019. godine.⁵

Ključ:

Zeleno = zadovoljava standard

Žuto = U toku (preduzeti su koraci za ispunjavanje ovog standarda, ali standard nije zadovoljen)

Crveno = Nema dokaza o aktivnostima

Sprovođenje Akcionog plana	
4a. Transparentnost procesa: Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (uz podršku UNDP-a) je održavalo veb sajt POU, ali nije ažuriran svakih šest mjeseci u pogledu napredovanja realizacije obaveza. ⁶	Žuto
4b. Kanali za komunikaciju: Crnogorski veb sajt POU nema funkciju koja omogućava javnosti da komentariše najnovije informacije o napredovanju implementacije Akcionog plana.	Crveno
4c. Saradnja sa civilnim društvom: OT se sastao jednom tokom faze sprovođenja, u decembru 2019. godine. Vlada nije održala nijedan dodatni sastanak sa civilnim društvom kako bi razmotrila sprovođenje Akcionog plana.	Žuto
4d. Saradnja sa Mehanizmom nezavisnog izvještavanja: Saradnja sa Mehanizmom nezavisnog izvještavanja: Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija podijelilo je link za Izvještaj o konceptu AP za 2018-2020. godinu kada je izvještaj postavljen za javno komentarisanje u junu 2020. godine. ⁷	Zeleno
4.e Uključivanje foruma više zainteresovanih strana: zbog značajne fluktuacije zaposlenih u javnoj upravi tokom sprovođenja akcionog plana, OT nije pratio niti razmatrao kako poboljšati sprovođenje.	Crveno
4.f Uključivanje foruma više zainteresovanih strana u izvještaj o samoprocjeni: Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je poslalo nacrt izvještaja o samoprocjeni nekim nevladinim zainteresovanim stranama. Takođe je uputilo nacrt nekim (mada ne svim) javnim institucijama koje prednjače u ispunjavanju obaveza.	Žuto
4.g. Repozitorijum: Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je tokom trajanja Akcionog plana održavalo internet stranicu POU. Iako internet stranica sadrži informacije o zajedničkoj izradi drugog Akcionog plana, ista nije redovno ažurirana tokom sprovođenja. ⁸ Ipak, Ministarstvo je objavilo izvještaj o samoprocjeni na kraju datog perioda (samo na crnogorskom jeziku) u januaru 2022. godine, nakon zvaničnog završetka Akcionog plana (avgust 2021. godine). ⁹ Izvještaj o samoprocjeni sadrži upućivanja na dokaze o statusu nekih, mada ne svih, obaveza. Za sljedeći akcioni plan, IRM preporučuje Crnoj Gori da prati smjernice IRM-a o repozitorijima POU tokom faza zajedničke izrade i sprovođenja. ¹⁰	Žuto

Verzija za javno komentarisanje: nemojte citirati

¹ Vlada Crne Gore, Rješenje o imenovanju operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu, <https://www.otvorenauprava.me/wp-content/uploads/2018/10/Rje%C5%A1enje-o-imenovanju-operativnog-tima-partnerstva-za-otvorenu-upravu.pdf>

² Članovi Operativnog tima, <https://www.otvorenauprava.me/operativni-tim/>

³ Završni izvještaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020, str. 11, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/Montenegro_Design_Report_2018-2020_EN.pdf

⁴ Vidi <https://www.otvorenauprava.me/en/consultations/>

⁵ Održana IV sjednica operativnog tima partnerstva za otvorenu upravu (OGP), <https://www.otvorenauprava.me/novosti/odrzana-iv-sjednica-operativnog-tima-partnerstva-za-otvorenu-upravu-ogp/>

⁶ Vidi [otvorenauprava.me/en/home/](https://www.otvorenauprava.me/en/home/)

⁷ Objavljen izvještaj o konceptu Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020 za javne komentare, <https://www.otvorenauprava.me/en/news/irms-design-report-for-montenegros-2018-2020-ogp-action-plan-available-for-public-comment/>

⁸ Vidi <https://www.otvorenauprava.me/en/commitments/>

⁹ Završni izvještaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Montenegro_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2021_MN.pdf

¹⁰ Uputstvo IRM-a za onlajn repozitorijume, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2015/11/IRM_Guidance-for-Repositories_Updated_2020.pdf

IV. Metodologija i izvori

Istraživanja za izvještaje IRM-a sprovode nacionalni istraživači. Svi izvještaji IRM-a prolaze kroz proces kontrole kvaliteta koji vodi osoblje IRM-a kako bi se osiguralo da su primijenjeni najviši standardi istraživanja i dubinske analize.

Ovaj pregled je pripremio IRM u saradnji sa Elmom Demir, a pregledao ga je eksterni ekspert Džef Lovit (Jeff Lovitt). Metodologiju IRM-a, kvalitet IRM proizvoda i proces pregleda nadgleda Međunarodni panel eksperata (IEP) IRM-a.

Ovaj proces pregleda, uključujući postupak unošenja primljenih komentara, detaljnije je opisan u Odjeljku III Priručnika o procedurama¹ i u Izvještaju o konceptu AP Crne Gore za period 2018-2020. godine.

O IRM-u

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 upravljanja. Mehanizam nezavisnog izvještavanja POU (IRM) ocjenjuje izradu i sprovođenje nacionalnih akcionih planova kako bi se podstakao dijalog između različitih aktera i unaprijedila odgovornost.



Elma Demir je nezavisna istraživačica sa 16 godina profesionalnog iskustva u oblasti reformi dobrog upravljanja i društvenog razvoja. Radi kao inženjerka za istraživanje i razvoj u poslovnoj školi Institut Mines-Télécom Business School (IMT-BS). Ranije je radila kao istraživačica za Goldsmiths Univerzitetu u Londonu, Dartmut koledž, Svjetsku banku, sjedište NATO-a u BiH, Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine i kao konsultantkinja za mnoge druge međunarodne i lokalne organizacije.

¹ Priručnik o procedurama IRM-a, V.3, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Prilog I. Indikatori IRM-a

Indikatori i metode korišćeni u istraživanju IRM-a mogu se naći u Priručniku o procedurama IRM-a.¹ Kratki prikaz ključnih indikatora koje IRM ocjenjuje 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, prilikom određivanja relevantnosti rukovodi se 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 kapacitete da javnost potkrijepi ili utiče na odluke ili politike?
 - Javna odgovornost: da li će vlada stvoriti ili poboljšati prilike da javnost pozove na odgovornost službena lica zbog njihovih radnji?
- **Potencijalni uticaj:** Ova varijabla procjenjuje potencijalni uticaj obaveze, ako je realizovana na način kako je formulisana u pisanom obliku. Istraživačica IRM-a se služi tekstem 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 Izvještaju IRM-a o implementaciji.
- **Da li je doprinijelo otvaranju uprave?:** ovom varijablom se nastoji da se prevaziđu okviri mjerenja učinaka i konačnih rezultata, ka sagledavanju načina na koji se praksa uprave, u oblastima od značaja za vrijednosti POU, promijenila usljed sprovođenja date obaveze. Ova varijabla se ocjenjuje na kraju ciklusa Akcionog plana, u Izvještaju IRM-a o implementaciji.

Obaveze orijentisane na rezultate?

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

1. **Problem:** šta je ekonomski, socijalni, politički ili ekološki problem? Umjesto opisivanja administrativnog pitanja ili alata (npr. „nepravilna raspodjela socijalne pomoći“ korisnije je od „nepostojanje internet stranice“).
2. **Status quo:** koji je status quo datog pitanja javne politike na početku važenja Akcionog plana (npr. „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 će proisteći iz realizacije date obaveze (npr.

Verzija za javno komentarisanje: nemojte citirati

„udvostručena stopa odgovora na zahtjeve za informacijama“ je jače formulisan cilj nego „objavljivanje protokola za davanje odgovora“)?

Obaveze označene zvjezdicom

Jedna mjera, „obaveza označena zvjezdicom“ (★), zaslužuje dodatno objašnjenje zbog svog posebnog interesa za čitaoce i korisnosti u podsticanju učesnica u POU da se plasiraju u sami vrh. Da bi dobila zvjezdicu, obaveza mora ispuniti nekoliko kriterijuma:

- Koncept obaveze treba da bude provjerljiv, relevantan za vrijednosti POU i da ima transformativni potencijalni uticaj. Kao što je procijenjeno u Izvještaju o konceptu.
- Realizacija obaveze mora biti ocijenjena u Izvještaju IRM-a o implementaciji kao značajna ili potpuna.

Ova varijabla se ocjenjuje na kraju ciklusa Akcionog plana, u Izvještaju IRM-a o implementaciji.

¹ POU, Priručnik o procedurama IRM-a, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>