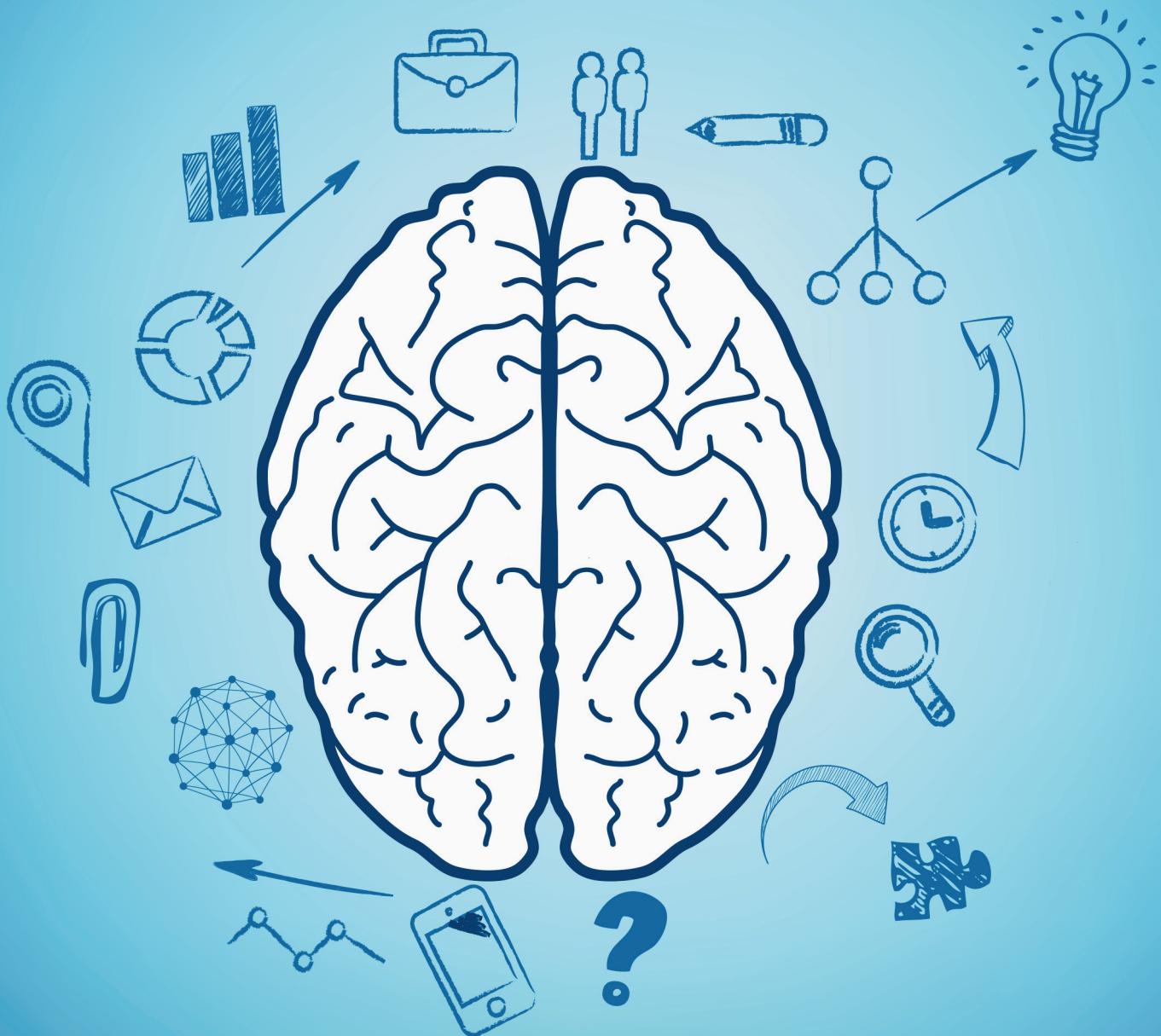


# Analiza

## E-participacija i implementacija onlajn alatki u Crnoj Gori



**Građanska alijansa, Crna Gora**

**Za izdavača**

Boris Raonić

**Urednik**

Boris Raonić

**Autor izvještaja**

Edin Koljenović

**Saradnici na projektu**

Aleksandra Vukčević

Milan Radović

Sanja Rašović

**Prelom i dizajn**

Zoran Zola Vujačić

Uz podršku:



Stavovi izraženi u ovoj publikaciji isključivo su stavovi autora i istraživačkog tima i ne odražavaju stavove Fondacije Čarls Stjuart Mot.

Izrazi koji se u ovom izvještaju koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju izraze u ženskom rodu.

# SADRŽAJ

I Riječ urednika .....	4
II Građanska participacija i e-demokratija .....	5
III Koncepti e-demokratije i e- participacije .....	7
IV Reforma javne uprave .....	9
V Portal e-uprava .....	10
VI Portal "Glas građana", elektronske peticije .....	15
VII Partnerstvo otvorenih vlada i "Glas građana" .....	18
VIII Platforma za prijavu zloupotreba službenih vozila .....	20
IX Zaključci i preporuke .....	23
X Izvori.....	24



# I RIJEČ UREDNIKA

Ova publikacija rezultat je odnosa Građanske alijanse prema razvoju ideje elektronske demokratije (e-demokratije) u Crnoj Gori, a koji počiva na uvjerenju da e-demokratija a posebno koncept e-participacije građana predstavlja važnu komponentu u razvoju i jačanju ukupnih demokratskih kapaciteta modernih i razvijenih društava kakvim Crna Gora teži.

Ovaj rad ima za cilj da, nakon tri godine od kada je objavljena prethodna publikacija koja se bavila sličnim temama i pitanjima, da presjek postajećeg stanja ali i uporedi indikatore koji govore o eventualnom napretku našeg društva ili čak stagnaciji u ovoj oblasti.

Svjesni da e-demokratija ne može i nema za cilj da zamjeni tradicionalnu demokratiju te poznate osnove tradicionalne demokratske participacije, ipak snažno vjerujemo da se u današnjem svijetu, koji se intenzivno mijenja, elektronska demokratija mora prilagoditi razvoju modernih tehnologija te ove trendove upotrijebi u svoju korist, jačajući osnovne principe koji karakterišu jedno demokratsko društvo. U fokusu ovog izvještaja je prije svega, aktivni građanin koji se interesuje i učestvuje u demokratskim procesima, utiče i doprinosi kreiranju politika koji se tiču njega i njegovog okruženja, te prati rad onih koji su izabrani i postavljeni da u ime građana i u njihovom i javnom interesu obavljaju javne funkcije i poziva ih na odgovornost.

Crna Gora, kao malo društvo sa svim svojim specifičnostima ima zadatak i obavezu da iskoristi potencijal koji nove tehnologije pružaju, te da pronađe način da tradicionalno inertne i pasivne građane uključi u društveno-političke tokove i procese koji ih se tiču.

Zahvaljujemo autoru, istraživačkom timu, kao i Fondaciji Čarls Stjuart Mot, uz čiju podršku je realizovano ovo istraživanje.

Boris Raonić



# II GRAĐANSKA PARTICIPACIJA I E-DEMOKRATIJA

Gradanska participacija, odnosno učestvovanje građana u društveno-političkim procesima, s razlogom se smatra jednim od osnovnih indikatora stepena razvoja demokratskog društva i jednim od osnovnih činilaca svakog demokratskog političkog sistema. Imajući u vidu razvoj demokratske teorije a prije svega prakse, jasno je da se u početku ono najčešće svodilo na glasanje na izborima. Ali, vremenom su se, razvojem demokratskog koncepta i institucija koje imamo danas, razvili i takozvani nekonvencionalni načini participacije koji su postali izuzetno važan pokazatelj stepena učestvovanja građana. Među nekonvencionalnim načinima participacije podrazumijeva se sve ono čime građani pokušavaju uticati ili se uključiti u proces donošenja odluka, a što nije glasanje na izborima. Takav vid participacije može biti pisanje peticija, učestvovanja u javnim raspravama ili demonstracijama, pisanje izabranim predstavnicima i sl. Po OECD-ovoј studiji<sup>1</sup> postoje tri nivoa participacije. Prvi nivo je informisanje, gde se jednosmernim tokom obavlještava građanstvo o postojanju različitih informacija i njihovoj dostupnosti. Sljedeći nivo, konsultovanje, predstavlja ograničenu dvosmjernu komunikaciju sa pasivnim učešćem u grupnom odlučivanju. Najviši nivo participacije je nazvan aktivna participacija, gdje se dvosmjerna komunikacija koristi za upliv građanstva na svim stadijumima e-participacije, donošenje odluka, kreiranje politika i pozivanje na odgovornost nadležnih.

Pored razvoja nekonvencionalne participacije a sa razvojem modernih tehnologija dolazi do pojave i sve intenzivnijeg razvoja koncepta e-demokratije i e-participacije kao njenog posebnog segmenta. Ovaj koncept pojavio se još devedesetih godina, a intenzivniji razvoj doživljava u prvoj deceniji 21. vijeka. Zemlje "zapadnih demokratija" kao najrazvijenije i progresivnije posebnu pažnju posvetile su ovom konceptu što je ozvaničeno i preporukama Savjeta Evrope iz 2009. upućenim državama članicama a usvojenim od strane Komiteta ministara 18. februara 2009.<sup>2</sup> godine kojim se pozivaju i obavezuju na razvijanje ovog koncepta u pravcu jačanja ukupnih demokratskih kapaciteta. Danas, može se reći da je posebno važan koncept u okviru e-demokratije zapravo koncept e-participacije. Postoje brojne definicije u teoriji ali, kako se radi o živom konceptu, e-participaciju možemo suštinski svesti na tehnološki sprovedenu interakciju između građana i političkog sektora (donosilaca odluka), ali i između građana i administrativnog sektora vlasti. Najjednostavnije rečeno, to je momenat u kojem će se građani putem određenih umreženih softvera, prvenstveno putem interneta, uključiti i biti angažovani u društveno - političkim procesima.

Pojam e-participacije se sastoji od dva uočljiva dijela: slova "e" i pojma participacije. Participacija je uključivanje u smislu učestvovanja u diskusiji o nekom društvenom problemu ili zauzimanje određene uloge i aktivnog odnosa u procesu donošenja odluka. Slovo "e" je skraćenica od pridjeva elektronski, slično kao kod opštepoznatog elektronskog poslovanja ili već pomenute elektronske demokratije. E-participacija može uključiti građane na različitim nivoima angažovanja a njen potencijal za promjenu trenutnog, aktuelnog, stanja u jednom društvu je veliki.

Međutim, razvoj građanske participacije, u svim ovim pomenutim oblicima, poseban izazov doživljava u postkomunističkim zemljama, a Crna Gora pripada redu takvih. Jedan od razloga jeste zaostavština komunističkog sistema, koji nije podrazumijevao bilo kakav koncept građanske participacije o kojem govorimo danas, a drugi se ogleda u činjenici da su post-komunističke države, prošle manje, više kroz

<sup>1</sup> Promise and Problems of E-democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, Organization for Economic Coop operation and Development, OECD 2003

<sup>2</sup> Preporuke državama članicama, Komitet ministara, Savjet Evrope, februar 2009. godine

bolan proces demokratske tranzicije. Neke, poput Crne Gore, još uvijek se nalaze u procesu demokratske konsolidacije institucija. Dakle, u praksi govorimo o situaciji u kojoj značajna populacija građana, posebno starije dobi, gaji drugačiji sistem vrijednosti u kojem je "participacija" nepoznat pojam i u kojoj s druge strane imamo institucije koje još uvijek nijesu demokratske u punom kapacitetu, koje nijesu dovoljno otvorene i transparentne. U takvim uslovima, shvatamo da dostizanje stanja u kojem je građanin aktivan i svjestan svoje gradanske "moći" zahtijeva, prije svega, političku volju a zatim i prilične napore i strpljenje za ukupnu društveno - institucionalnu transformaciju.

U vremenu kada građani Crne Gore iz različitih razloga nijesu "aktivni" u dovoljnoj mjeri, odnosno ne participiraju u društveno-političkim procesima u visokim procentima, e-participacija zaista može predstavljati koncept kojim se ova pitanja mogu rješavati. Istraživanja pokazuju da su građani u Crnoj Gori dominantno inertni, odnosno, nezainteresovani da koriste sredstva (alatke) koje im omogućavaju da utiću na određene procese, tačnije, kreiranje politika, ukazivanje na probleme ili rješavanje istih. Istraživanja, koja su dostupna a koja je realizovala GA u saradnji sa De Facto agencijom, pokazuju da građani, uglavnom, nijesu dovoljno informisani i edukovani o tome kako mogu biti aktivni, kakva su njihova prava i mogućnosti da "sudbinu uzmu u svoje ruke" ali s druge strane identifikovan je i veliki problem nepovjerenja građana da njihov "aktivizam i glas" neko na kraju želi čuti a njihove ideje uvažiti.<sup>3</sup> Tome u velikoj mjeri doprinosi često deklarativan stav institucija po pitanju otvorenosti i transparentnosti a na dodatno obeshrabrvanje građana izuzetno utiče i loša implementacija.

<sup>3</sup> Istraživanje o Građanskoj participaciji u Crnoj Gori, Građanska alijansa i DeFacto Consultancy  
[www.gamn.org](http://www.gamn.org)

# III KONCEPTI E-DEMOKRATIJE I E-PARTICIPACIJE

Elektronska demokratija (e-demokratija) je jedna faza u istorijskom razvoju demokratije. Drugi pojmovi koji su se koristili, ili se i dalje koriste uporedno, su: teledemokratija, digitalna demokratija, sajber demokratija, virtuelna demokratija, internet demokratija i sl. Pošto je e-demokratija relativno mlada, ne postoji jedinstvena i opšteprihvaćena definicija na nivou teorije, pa ćemo ovdje navesti nekoliko generalnih karakteristika. E-demokratija podrazumijeva upotrebu novih informaciono - komunikacionih tehnologija u službi demokratije, tj. za jačanje demokratije, demokratskih institucija i demokratskih procesa. U praksi, glavni cilj je elektronska podrška demokratiji. Ona nije povezana s posebnim tipom demokratije i, za sada, ne vodi u potpuno nov, revolucionaran tip demokratije.

Pomoću nje se građani uključuju u demokratske procese da bi učestvovali u društvenom procesu donošenja odluka i svoj suverenitet predali svojim predstavnicima (kako se to radi u predstavničkim demokratijama).

Po stavu da li je e-demokratija novi model neposredne demokratije, kroz koji će građani u bliskoj budućnosti učestvovati, uz zamjenu postojećeg predstavničkog političkog sistema, imamo utopiste, pesimiste i utilitariste. Međutim, možemo reći da uglavnom dominira srednji put i stav da će se putem informaciono - tehnoloških dostignuća interneta predstavnička demokratija generalno poboljšati, jer će ona omogućiti i pomoći lakše transmitovanje potreba ali i zahtjeva građana prema vlastima, odnosno, donosiocima odluka.

Vrlo je važno pomenuti i intezivan razvoj koncepta i pojma mobilne demokratije (m-demokratija) koji je usko vezan za pojam e-demokratije. Da se radi o izuzetno promjenljivim kategorijama, koje je potrebno pratiti i prilagođavati im se, govori i činjenica da se vrlo malo govorilo ili skoro nikoliko o m-demokratiji prije tri godine kada je izdata prethodna publikacija koja se bavila istom temom. Preciznije, m-demokratija nije suprotstavljena e-demokratiji, već su one komplementarne, s tim što m-demokratija ima za cilj iste demokratske ideale ali sa podrškom u mobilnim tehnologijama i uređajima. M-demokratiju treba gledati kao dopunu e-demokratije, jer tamo gdje ona nije prisutna i dovoljno funkcionalna upotrebljava se m-demokratija. Nikako ne treba posmatrati odvojeno ova dva pojma, ali treba znati specifičnosti i odnos svakog od njih. Mobilni telefon, kao personifikacija mobilnih tehnologija i uređaja, treba posmatrati kao svojevrsni demokratski i politički alat. Sa njim se uspostavljuju društvene mreže među ljudima, bilo licem u lice, bilo preko softvera za društveno umrežavanje, ili, najčešće, njihovom kombinacijom. Umrežavanje ljudi preko mobilnih telefona ubrzava stvaranje formalnih i neformalnih grupa, koje nose veliki potencijalni socijalni kapital. Sa političke tačke gledišta, ovakve grupe su odlične za informisanje, mobilizaciju i organizaciju aktivista. Mobilni uređaji, koje ljudi uvijek nose uz sebe, dozvoljavaju stalnu dostupnost na bilo kojoj lokaciji i u bilo koje vrijeme, te se tako uspostavlja decentralizovana komunikacija. Dakle, očigledno se radi o ogromnom potencijalu, koji, međutim, još uvijek nije dovoljno niti istražen niti strukturiran i koji sa sobom nosi veliki broj nepoznatih kategorija ali i prijetnji.

Poseban potencijal za razvoj koncepta e-participacije postoji na lokalnom nivou. Po prirodi stvari, radi se o aktivizmu koji se tiče uglavnom "lokalnih" pitanja i problema građana. Građani jasnije artikulišu potrebe kada je u pitanju lokalni nivo, jer se one uglavnom tiču njihovog svakodnevnog života.

S druge strane, ovakav "aktivizam" u odnosu na onaj na nacionalnom nivou, donosi rezultate u mnogo bržem roku- što za rezultat ima ohrabrenog i zadovoljnog građanina. Ovdje posebnu pažnju treba

posvetiti uspostavljanju kanala komunikacije i saradnje kako sa izvršnom vlasti tako i sa zakonodavnoj- odnosno izabranim predstavnicima u lokalnim parlamentima.

Jedan od dobrih primjera upotrebe novih tehnologija u ove svrhe je i projekat Građanske alijanse- Odbornik.me koji se realizuje u saradnji sa Opština Berane. Radi se o onlajn portalu, koji je kreiran sa namjerom da omogući građanima da na lakši način, korišćenjem interneta putem portala kontaktiraju svoje predstavnike u lokalnom parlamentu, postave im pitanje, predlože rješavanje problema ili neku novu javnu politiku. Pored toga, ovaj Portal nudi građanima i mogućnost da pokreću inicijative i peticije ali i prate uživo sjednice lokalnog parlamenta putem video “live streaming-a”- što u velikoj mjeri doprinosi povećanju transparentnosti u radu skupštine opštine. Ovaj portal se trenutno nalazi u fazi čekanja na formiranje lokalnog parlamenta i početka rada novog saziva kako bi krenuo sa svojom promocijom i implementacijom.



# IV REFORMA JAVNE UPRAVE

Osnovni ciljevi, kada se planiraju strategije reforme javne uprave, uglavnom se odnose na ispunjavanje osnovnih vrijednosti kao što su stvaranje transparentne, odgovorne i efikasne javne uprave. Ispunjavanje ciljeva, uz puno poštovanje navedenih principa, mora podrazumijevati i maksimalno uključiti upotrebu savremenih informacionih tehnologija, bez kojih se život savremenog čovjeka, prosto, ne može zamisliti. Upravo zato, jedan od bitnih aspekata reforme javne uprave, koja prije svega treba da doprinese ovim ciljevima, jeste i modernizacija kroz prilagođavanje modernim uslovima i upotreba novih tehnologija. U cilju kontinuiranog nastavka reforme javne uprave nakon AURUMA-a, odnosno Strategije reforme javne uprave 2011-2015, pripremljena je Strategija reforme javne uprave 2016-2020 (Strategija 2016-2020). Ona obuhvata cjelokupan sistem javne uprave, koji u Crnoj Gori čine državna uprava, lokalna samouprava i organizacije sa javnim ovlašćenjima (organizacije sa vlastitim pravnim subjektivitetom koje vrše određene upravne poslove na osnovu ovlašćenja datog zakonom ili na osnovu zakona).<sup>4</sup> Ova Strategija prepoznaje koncept e-demokratije, međutim, uglavnom, kroz koncept pružanja usluga koristeći informaciono - komunikacione tehnologije. Jako malo pažnje se u ovom Strateškom dokumentu posvećuje jačanju građanske participacije, a posebno kroz jačanje e-demokratije i e-participacije. Ona je, uglavnom, pokrivena jednim malim dijelom implementacijom portala E-Uprava i to kroz oblast Javnih rasprava koja nije ostvarila konkretne rezultate. U Akcionom planu za implementaciju Strategije nalazi se aktivnost za ispunjavanje cilja 4.2.3 koji se odosi na e-Upravu a koja glasi- "uspostaviti veći nivo e-demokratije kroz povećani stepen primjene e-participacije". Ukoliko, međutim, pogledamo indikatore uspjeha ove aktivnosti, vidimo da se oni odnose isključivo na povećanje objava broja javnih rasprava putem portala. Ono se odnosi isključivo i samo na animiranje ministarstava da objavljuju rasprave i sve se na tome završava.<sup>5</sup>

Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije je uspostavilo projekat Portal E-uprava, koji je zamišljen kao elektronski šalter za pristup uslugama administracije na lokalnom i državnom nivou, a koji je dostupan na web adresi [www.euprava.me](http://www.euprava.me), što je i definisano Zakonom o elektronskoj upravi ("Službeni list CG", broj 32/14).<sup>6</sup> Saglasno članu 24 Zakona o elektronskoj upravi, svi organi su dužni da, u cilju stvaranja mogućnosti za podnošenje podnesaka preko portala E-uprave, za taj portal pripreme odgovarajuće aplikativno rješenje, za prijem svih vrsta podnesaka koji se tom organu mogu podnijeti u elektronskoj formi. Iniciran je i usvojen Zakon o elektronskoj upravi, koji je imao za cilj da reaguje na nedovoljnu zainteresovanost nadležnih ministarstava za umrežavanje i bolju komunikaciju kako bi se sve veći broj usluga i komunikacije sa građanima prenio na nivo e-uprave posredstvom Portala. Usvajanje ovog Zakona, koji je stvorio obavezujući odnos, a za nepoštovanje Zakona povlači konkretnu odgovornost, dovelo je do povećanja uključenosti ministarstava prije svega i ostalih organa državne uprave u realizaciju portala E-uprava. Međutim, ovdje još uvijek ima prostora za dalje osnaživanje i uključivanje onih djelova uprave koji još uvijek nijesu aktivno odgovorili na rad Portala.

Mehanizam sistematskog praćenja postoji i pokazuje da državni organi nijesu dovoljno ažurni u dostavljanju zakonom propisanih obaveza.<sup>7</sup> Ovo predstavlja još jedan problem u stvaranju funkcionalnije e-Uprave i participacije. Dosadašnji razvoj elektronske uprave karakterisao je otpor administracije prema promjenama, zbog čega je i donijet ovaj Zakon, sa namjerom da se kroz zakonsku normu obezbijedi veći progres u ovoj oblasti. Iako je pomenuti Zakon jasan, u smislu da su sve usluge morale biti dostupne elektronski do februara 2016. godine, postavljanje online usluga ne napreduje željenom dinamikom te se može zaključiti da su ovi rokovi odavno istekli.

<sup>4</sup> Strategija reforme Javne uprave 2016-2020, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine

<sup>5</sup> Izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. godina u 2016. godini, Min. javne uprave, Vlada CG, mart 2017. godine

<sup>6</sup> Zakon o elektronskoj upravi ("Službeni list CG", broj 32/14)

<sup>7</sup> Informacija o korišćenju portala e-uprave za 2017. god, Ministarstvo javne uprave, Vlada CG, mart 2018. godine

# V PORTAL E- UPRAVA

Značaj elektronske demokratije u Crnoj Gori je prepoznat, skoro isključivo, kroz realizaciju projekta portala E-uprava. Imajući u vidu ukupno stanje u ovoj oblasti, čini se da ovaj portal sasvim sigurno predstavlja najvažniju kariku u oblasti razvoja e-demokratije u Crnoj Gori. Ovaj portal suštinski je zamišljen kao svojevrstan elektronski šalter državne uprave prema fizičkim i pravnim licima, kao i unutar samih organa uprave. Projekat je urađen po standardima EU i čini temelj elektronske uprave u Crnoj Gori. Takođe, portal ima značajno mjesto u Strategiji reforme javne uprave, jer predstavlja jedan od osnovnih stubova transformacije rada državne i lokalne administracije korišćenjem informaciono-telekomunikacionih tehnologija.

U analizi ovog portala, isključivo s aspekta e-demokratije i mogućnosti građana da učestvuju u procesima i utiču na rad nadležnih institucija, razlikuju se dvije vrste "opcija" koje se nude građanima. To su prije svega e-usluge, na kojima dominantno počiva ovaj portal i e-participacija koja je zastupljena u značajno manjoj mjeri, a koja je u fokusu ovog rada.

## a) E-participacija

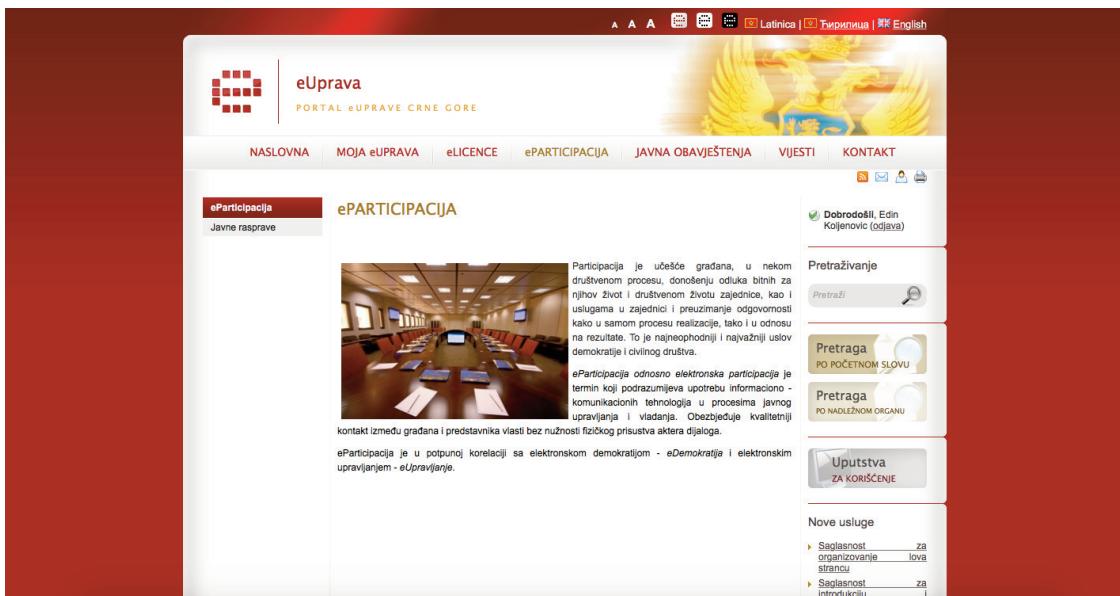
Očekivano je da model e-participacije treba da se razvija u okviru portala E-Uprava. E-participacija na portalu postoji, ali u na veoma niskom nivou. Jasno se može identifikovati da potencijal koji E-uprava kao portal posjeduje jeste veliki, i da itekako postoji veliki prostor da se on iskoristi za razvoj e-participacije na mnogo većem nivou. Činjenica je da e-participacija sve više zaokuplja pažnju javnosti, kako zbog savremenih trendova tako i zbog potrebe za kvalitetnom interakcijom građana i javne uprave putem interneta. Analizom Portala, uočeno je da se u okviru portala E-uprava, u dijelu koji se odnosi na e-participaciju, nalazi samo jedna mogućnost i to [učestvovanje u Javnim raspravama](#).

Statistički podaci govore da je u 2017. godini broj objava u vezi sa javnim raspravama iznosio 136, što predstavlja porast od 86,3% u odnosu na 2016. godinu. Ova posebna podstranica je kreirana na način da omogućava komentarisanje i prilaganje dokumenata u sklopu javnih poziva koje objavljaju organi.

U ovom dijelu portala građani mogu aktivno da učestvuju u kreiranju zakona i ostalih strateških dokumenta iznoseći mišljenja i stavove o pojedinim zakonskim aktima u sklopu javnih rasprava. Dakle, dovoljno je postaviti komentar u vidu teksta ili dokumenta i nadležni organ će imati uvid u to.

Na osnovu navedenih informacija, možemo reći da portal vrlo šturo pokriva oblast e-participacije. Indikatori koji su predstavljeni u samim izvještajima o realizaciji Portala<sup>10</sup> odnose se samo na Javne rasprave što indikativno govori o tome da se to percipira kao jedini način participacije, odnosno, jedini način na koji građani mogu da se uključe u kreiranje politika, davanjem mišljenja, sugestija ili komentara.

<sup>10</sup> Informacija o korišćenju portala e-uprave za 2017. god, Ministarstvo javne uprave, Vlada CG, mart 2018. godine



Grafik 1- Javne rasprave ([www.euprava.me](http://www.euprava.me))

Poseban problem odnosi se na činjenicu što kao "indikatore" uspjeha nadležno Ministarstvo navodi samo objave na samom portalu. Objave ne svjedoče o bilo kakvom obliku interakcije, odnosno, uključivanja građana, već o činjenici da je samo nešto objavljeno. O tome da li je nekoga ta objava zainteresovala, da li je neko dostavio komentar ili sugestiju, što je i suština ovakvih objava, ne postoje zvanični podaci u izvještajima.

Međutim, uvidom u sadržaj svih objava u dijelu "Javne rasprave" na portalu za cijelu 2017. i prvih šest mjeseci 2018. godine utvrđeno je da je ukupan broj javnih rasprava bio 231 dok uključivanja građana nije bilo, odnosno broj komentara, dostavljenih putem portala, je 0. Ovo su rezultati koji ukazuju da je za svaku alatku, pa i ovu mogućnost za participaciju, potrebno imati i građane sa druge strane koji je percepiraju kao korisnu i potrebnu i koji je koriste u praksi. Broj građana, koji je putem portala učestvovao u javnim raspravama je 0, što nam govori da postoji snažna potreba da se ovakvo stanje stvari promijeni i pored samog objavljivanja javnih rasprava, ova alatka zaista stavi u funkciju na način što će je koristiti oni kojima je namijenjena.

- U toku je vreme koja će biti održana u Srijedu 20. jula 2016. godine u ministarstvenoj sedi na predstavljanju Ministarstva održivog razvoja i turizma, sa početkom u 10:00h.

3. Pozivaju se građani, stručne i naučne institucije, državni organi, strukovna udruženja, nevladine organizacije, mediji i druge zainteresovane organizacije i zajednice da se uključe u javnu raspravu i daju svoje prijedloge, primjedbe i sugestije na tekst Predloga strategije zaštite od radona s Akcionim planom za period 2019-2023. godine.

4. Zainteresovani subjekti mogu svoje komentare, mišljenja, primjedbe i sugestije dostaviti u pisanoj ili elektronskoj formi do 17. jula tekuće godine Ministarstvu održivog razvoja i turizma na sljedeći način:

- na e-mail adresu Ministarstva održivog razvoja i turizma [javna.rasprava@mrt.gov.me](mailto:javna.rasprava@mrt.gov.me)
- na portalu E-Uprave ili
- preko arhive Ministarstva na adresu:

Ministarstvo održivog razvoja i turizma,  
IV Proleterske 19, 81000 Podgorica  
(sa naznakom "Javna rasprava –Predloga strategije zaštite od radona s Akcionim planom za period 2019-2023. godine").

Kontakt osoba za koordinaciju konsultacija je rukovoditeljka Direkcije za zaštitu vazduha i zaštitu od buke u životnoj sredini u Direktoratu za životnu sredinu, Tel: +382 20 446 235, Fax: +382 20 446 215, E-mail: [tamara.djurovic@mrt.gov.me](mailto:tamara.djurovic@mrt.gov.me).

[Strategija zaštite od radona s akcionim planom za period 2019-2023. godine](#)

[KOMENTARI \(0\)](#) / [SAKRIJ KOMENTARE](#)

Grafik 2.- Javne rasprave- komentari ([www.euprava.me](http://www.euprava.me))

Broj objava javnih rasprava od strane institucija u 2017. godini	
Naziv institucije	Broj objava
Ministarstvo prosvjete	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	3
Ministarstvo nauke	8
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	3
Uprava za kadrove	1
Ministarstvo ekonomije	5
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	15
Ministarstvo zdravlja	11
Ministarstvo javne uprave	18
Ministarstvo pravde	4
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	41
Ministarstvo finansija	1
Ministarstvo kulture	3
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	2
Ministarstvo vanjskih poslova	5
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	15
<b>Ukupan broj objava</b>	<b>136</b>

Tabela 1: Broj objava javnih rasprava od strane institucija u 2017. godini

## b) E-usluge

Razvojem modernih tehnologija i uslijed intenzivnih procesa digitalizacije, elektronske usluge u funkcionalisanju savremene javne uprave postaju sve veća i veća potreba. Razvoj interneta, a posebno penetracija interneta u Crnoj Gori poslednjih godina, uslovili su neophodnost razvoja elektronskih usluga koje su ekvivalent tradicionalnim načinima komunikacije sa administracijom, samo sa mnogo većim mogućnostima. Portal E-uprava, upravo je baziran na principu pružanja e-usluga. On zapravo nudi mogućnost organima javne uprave da povećaju efikasnost i transparentnost na način što će svoje usluge ponuditi na Portalu, te omogućiti građanima da lakše ostvare svoja prava. Elektronske usluge se na portalu E-uprava mogu razvrstati po vrsti korisnika: **fizička lica (građani i preduzetnici)**, i pravna lica (**privredna društva i druga pravna lica**). Prema oblastima ostvarivanja prava i interesa korisnika, razvrstavanje se vrši u okviru tzv. životnih oblasti, odnosno prate se sve značajnije životne situacije u životu pojedinca. To su sljedeće oblasti: Poslovanje, Obrazovanje, Dokumenti, Finansije, Zdravlje, Rad, Uređenje prostora/Izgradnja objekata, Turizam, Statistička istraživanja, Javne nabavke, Uvoz/Izvoz i dr. Pored fizičkih i pravnih lica kao korisnik na portalu je predviđena i javna uprava (Uprava) pod kojom se trenutno nalaze: Registri i Zahtjevi/Uvjerenja.

Kada je u pitanju statistika, možemo reći da određeni rezultati postoje. Ukupan broj e-usluga na portalu E-uprava zaključno sa 2017. godinom je 249. Ove usluge pružaju 32 institucije i to: 113 e-usluga su informativnog, a 136 su elektronskog tipa. U 2017. godini, ukupno je kreirano 60 novih e-usluga. Ukupan broj podnijetih zahtjeva tokom 2017. godine je 8.369 dok je broj obrađenih zahtjeva 8.032 ili 95,97% od ukupno podnijetih zahtjeva gdje je od 8.032 obrađenih zahtjeva 2.637 zahtjeva iz Programa stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem. Takođe, 5.009 obrađenih zahtjeva su zahtjevi servisa Studentski kredit, što predstavlja 59,85% ukupno obrađenih zahtjeva, koji je implementiran prvi put u 2016. godini, i koji su pokazatelj jednog uspješno realizovanog servisa.<sup>11</sup>

Međutim ovi rezultati i statistika se uglavnom odnose na ono što nazivamo elektronske usluge a to se dakako razlikuje od e-participacije. Participacija u okviru portala nije u potpunosti zanemarena, ali možemo reći da predstavlja jako mali segment koji je neophodno dalje razvijati i posvetiti mu

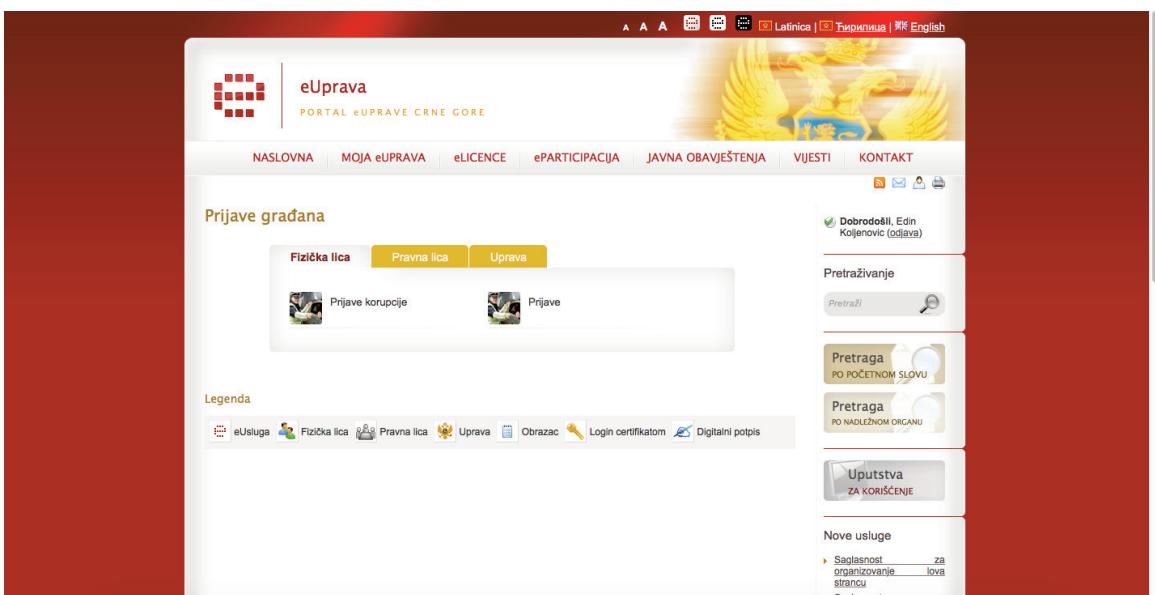
<sup>11</sup> Informacija o korišćenju portala e-uprave za 2017. god, Ministarstvo javne uprave, Vlada CG, mart 2018. godine

posebnu pažnju. Kako je vrlo malo pažnje posvećeno modelima e-participacije, u našoj analizi osvrnuli smo se i na određene opcije u okviru e-usluga koje su posvećene fizičkim licima a koje se odnose uglavnom na omogućavanje građanima da podnose prijave za kršenje zakona ili žalbe. **Posebno smo obradili sektor Prijave građana: Prijava (Prijava korupcije, Prijave Upravi policije) i Telefon za žalbe.** Pored ovih sektora, portal posjeduje i opcije koje su posebno vidljivo istaknute u vidu tabova na portalu kao što su **Pitajte e-upravu i elektronske ankete**.

Kada govorimo o participaciji u okviru usluga, fizičkim licima nudi se mogućnost “**prijava građana**”. U okviru prijava, postoje dvije opcije **1) prijava korupcije 2) prijava** (koja se odnosi na podnošenje prijava **Upravi policije**).

U odnosu na stanje od prije tri godine, evidentno je da je uvedena mogućnost lakšeg komuniciranja sa Upravom policije putem portala što je pozitivno. Međutim, uključivanje jedino ove opcije, za poslednje tri godine je mali napredak u odnosu na mogućnosti koje postoje u ovom dijelu, posebno za podnošenje prijava od strane građana (mogućnosti za e-participacije). I dalje je evidentna potreba da se mogućnost prijavljivanja od strane građana proširi i na druge oblasti i kršenje zakona, što bi podrazumijevalo uvođenje novih opcija ali i uspostavljanje adekvatne komunikacije sa nadležnim institucijama. Ovo se, prije svega, odnosi na određivanje nadležnih i odgovornih osoba u organima javne uprave koji bi vodili računa o obezbjeđivanju adekvatnih odgovora, kako bi se ostvarila suština odnosno dvosmjerna komunikacija. Pored odgovora, važno je obezbijediti i način praćenja ishoda prijava, odnosno šta su konkretni rezultati (ishodi) svake prijave od strane građanina.

Ovakvi rezultati predstavljaju ključni momenat za građane koji ih ohrabruje da na ovakav način doprinose stvaranju boljeg i odgovornijeg društva i ubuduće.



Grafik 3 – Prijave građana ([www.euprava.me](http://www.euprava.me))

*Prijava korupcije se vrši ovim putem organu zaduženom za implementaciju Zakona o sprječavanju korupcije, odnosno Agenciji za borbu protiv korupcije.* Portal omogućava lakšu komunikaciju značajno olakšavajući proces popunjavanja formulara za podnošenje prijava ove vrste. Građani ovdje mogu prijaviti krivična djela sa elementima korupcije kao što su: primanje i davanje mita, zloupotreba službenog položaja, protivpravno primanje i davanje poklona, protivzakoniti uticaj, pronevjera i drugo. U ovom dijelu portala, koji je rezervisan za prijave fizičkih lica detaljno je, takođe, objašnjeno kome se ovakve prijave i na koji način mogu podnijeti, takozvanim oflajn putem odnosno bez korišćenja Portala kao što su telefon, faks, e-mail ili odlaskom u Agenciju za sprječavanje korupcije.

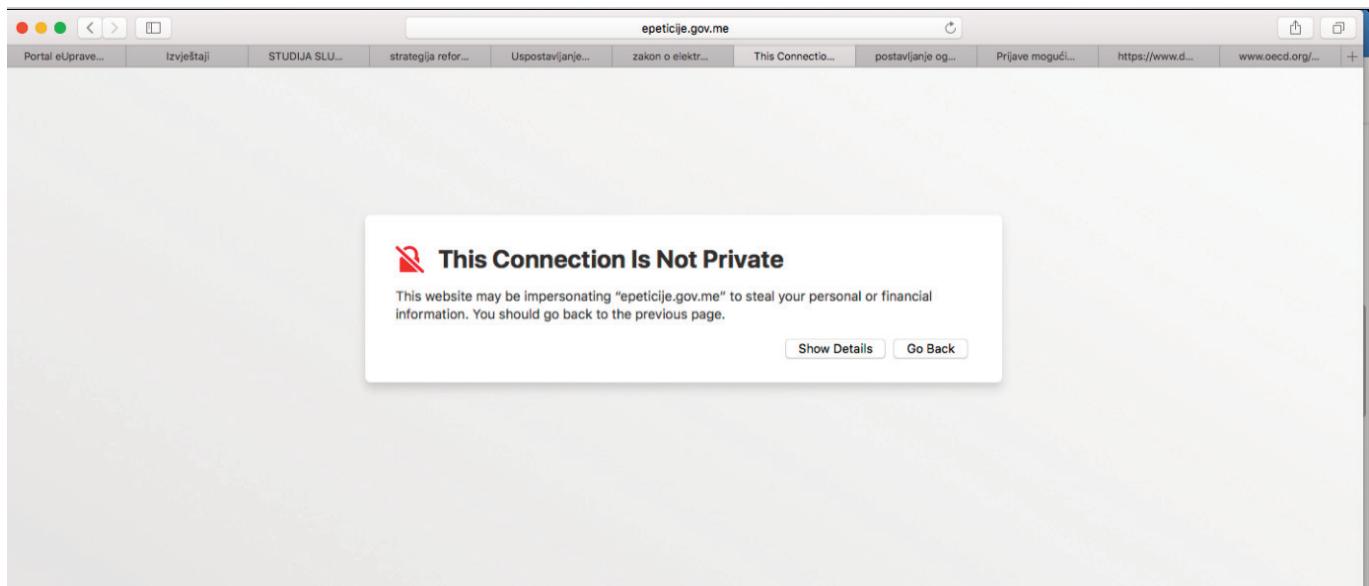
Pored prijava sumnji korupcije, portal daje mogućnost i podnošenja [prijava građana](#)- odnosno lakše komuniciranje sa Upravom policije. Ovdje postoji nekoliko opcija: pitajte direktora, prijava i odjava boravka stranaca, prijava javnog okupljanja i javnih priredbi, prijava incidenta, prijava sadržaja, uložiti prijavu... Od ponuđenih opcija posebno treba izdvojiti , kao pozitivne, mogućnost olakšane komunikacije sa direktorom UP putem opcije “pitaj direktora” kao i mogućnost “prijave incidenata” koja je bazirana na principu građanskog aktivizma i participacije a ne isključivo potrebot za nekom od usluga. Jednostavnim klikom na neke od ovih opcija, otvaraju se posebno kreirani prozori u okviru Portala koji omogućavaju kontaktiranje direktora ili prijavljivanje incidenta što doista može olakšati i motivisati građane da doprinesu i budu aktivni. Ono što je, međutim, problem je da prema izvještajima, ne postoji evidencija koliko je građana zaista koristilo ovu opciju. Sasvim je sigurno da promocija ovih opcija nije postojala, a kako omogućava važne opcije nameće se snažna potreba za promocijom kako ovih usluga tako i portala generalno.

*U dijelu e-Usluga, koje se odnose na Zdravlje, u sektoru prijave nalazi se opcija [Telefon za žalbe](#). Ova opcija je postojala i prije dvije godine kada je realizovan sličan istraživački rad, međutim ni danas kao ni tada ova opcija nije postala funkcionalna. Nažalost, ova opcija ne funkcioniše, odnosno nema daljih informacija o tome na koji način se može koristiti usluga. Kada se pokrene ova opcija, umjesto mogućnosti za podnošenje žalbi na Portalu stoji obavještenje “Za traženu životnu situaciju “Zdravlje”, trenutno nema definisanih usluga.*



# VI PORTAL GLAS GRAĐANA-ELEKTRONSKE PETICIJE

Portal Glas građanske-peticije je inicijativa koja je kreirana sa namjerom da se, prvi put u Crnoj Gori koristeći nove tehnologije, omogući građanima da budu aktivni i učestvuju u kreiranju politika tako što će kandidovati svoje ideje, podnošenjem peticija direktno Vladi Crne Gore. *Danas, nažalost, nakon godina truda i ulaganja značajne energije i znanja od strane dijela službenika Vlade ali aktivista civilnog sektora, koji su aktivno učestvovali u njenom razvoju, ova platforma ne funkcioniše.* Stepen nebrige se ogleda u tome da kada se klikne na vidno istaknuti tab na portalu E-uprava pod nazivom “e-peticije” otvara se stranica koja informiše da server ne funkcioniše i da je zadatu stranicu nemoguće otvoriti jer tehnička podrška ne postoji. Na ovaku sudbinu ukazano je i kroz prethodnu publikaciju, prije tri godine, gdje se preporučila promjena odnosa prema portalu kako ne bi došlo do potpunog gašenja, iako je već u tom trenutku njegov praktičan rad bio sveden na minimum.



Grafik 4 – Portal “Glas građana” E-peticije ([www.epeticije.gov.me](http://www.epeticije.gov.me))

Važno je, međutim, reći da ono zbog čega je ova platforma, još u vremenu svog nastanka 2012. godine bila revolucionarna, ogledala se u činjenici da su građani konačno nakon niza godina, sada zapravo dobile jedan okvir sa određenim setom pravila koji bi omogućio da građani na mnogo lakši način kandiduju svoje ideje (u formi peticije) i onlajn putem prikupljaju podršku za realizaciju. Što je najvažnije, inicijativa je potekla i realizovana upravo od strane Vlade. Ideja je bila da, ukoliko se sve radi po postavljenim pravilima, dobre inicijative budu predmet razmatranja na jedinicama Vlade i eventualnog usvajanja.

Pokretanje ovog portala inicirao je predsjednik Vlade Crne Gore Igor Lukšić. Projekat je zvanično pušten u rad 09. oktobra 2012. godine a realizovan je u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) kancelarija u Podgorici.<sup>12</sup> Ovaj portal imao je za cilj da omogući svakom punoljetnom državljaninu Crne Gore koji ima biometrijsku ličnu kartu, kao i strancu sa stalnim nastanjnjem u Crnoj Gori koji posjeduje ličnu kartu za strance, da podnesu peticiju iz bilo koje oblasti u okviru nadležnosti Vlade Crne Gore. Kandidujući peticiju na portalu “Glas građana” korisnik je birao ministarstvo nadležno za postupanje po njegovoj/njenoj peticiji. Ukoliko peticija ispunjava pravila za pod-

<sup>12</sup> Izvješetaj o fukncionisanju portala E-peticije, Tim za koordinaciju komunikacionih aktivnosti Vlade CG, decembar 2013. godine

nošenje, nadležno ministarstvo prihvata da ona bude vidljiva na portalu i otvorena za glasanje. Ako peticija ne ispunjava propisana pravila, ona se odbacuje, a podnositelj peticije biva obaviješten putem maila o razlozima donošenja takve odluke.

### Instrukcije za korišćenje portala "Glas Građana"

Ako peticija u roku od 60 dana dobije podršku najmanje 6.000 građana nadležno ministarstvo je podnosi Vladi na razmatranje u roku od 20 radnih dana od završetka glasanja. Peticija se zatim razmatra na sjednici Vlade i Vlada odlučuje da li će, i u kojoj mjeri, prihvatiti zahtjeve iznijete u peticiji. Ukoliko odluči da prihvati peticiju, Vlada zaključkom zadužuje nadležna ministarstva da preduzmu odgovarajuće aktivnosti u cilju ispunjavanja navedenih zahtjeva. Istovremeno, ukoliko odluči da peticija nije prihvatljiva, Vlada o tome obavještava javnost navodeći razloge zbog kojih je peticija na sjednici Vlade ocijenjena kao neprihvatljiva (npr. u suprotnosti je sa strateškim opredjeljenjima i politikama za koje je Vlada dobila mandat od Skupštine Crne Gore).

Analizom rezultata ove Platforme utvrđeno je da je ona određene konkretnе rezultate pokazala na samom početku svog rada. Međutim vremenom, kvalitet rada platforme, koji se ogleda u transparentnosti i resposivnosti je počeo da opada a tehničke ograničavajuće okolnosti učinile su da danas ova platforma praktično bude potpuno neaktivna odnosno da je građani uopšte ne koriste a da u jednom momentu portal više ne može ni da se otvori. Danas ostvareni rezultati, mogu se svesti na one iste od prije tri godine godine da su u dosadašnjem periodu od 2012. godine uspješno izglasane svega dvije peticije dok je ukupno podnijeto 46 peticija, dok je 20 njih odbijeno iz razloga neispunjavanja uslova. Peticija kojom se zahtijeva hitna izgradnja i/ili dogradnja vrtića u Podgorici, Baru i drugim opštinama gdje je prisutan problem ograničenih smještajnih kapaciteta, izglasana je 11. decembra 2012. godine, dobivši ukupno 6.616 glasova, koja je kasnije i usvojena na sjednici Vlade, dok je peticija "Da ime Policijske akademije u Danilovgradu nosi ime Slavoljub Slavko Šćekić" izglasana 05. februara 2013. god sa 6.741 glasom, kasnije odbijena na sjednici Vlade.<sup>13</sup> Dakle, ovdje govorimo o 2013. godini a danas ovaj portal, nažalost, uopšte ne funkcioniše.

Na samom početku rada platforme primijećeni su određeni nedostaci, koji su po mišljenju civilnog sektora bili značajan ograničavajući faktor za uspješnu implementaciju ovog projekta. Ključni nedostaci ove platforme koji su identifikovani kroz rad NVO i istraživački rad su sljedeći:

- ❖ Među prvim je ograničavajući faktor u praktičnoj primjenjivosti e-peticija u Crnoj Gori sa visinom postavljenog cenzusa od 6.000 potpisa koji nije prilagođen informatičkoj pismenosti građana Crne Gore, kao ni dostupnosti interneta u Crnoj Gori.
- ❖ Sljedeća problematična odrednica je jako kratak vremenski rok od dva mjeseca ostavljen za prikupljanje potpisa od dana prihvatanja peticije.
- ❖ Problem ove platforme predstavlja i jednojezičnost.
- ❖ Veliki broj pojedinaca sa kojima smo razgovarali su ukazali da postoji strah od zloupotrebe podataka koje unose prilikom potpisivanje peticije.
- ❖ Izuzetno značajan problem koji je identifikovan od strane svih partnerskih organizacija je nemogućnost obraćanja lokalnim samoupravama.
- ❖ Dodatne komplikacije i traženje suvišnih podataka dodatno udaljavaju građane od davanja podrške peticijama.

Ovim projektom je, po prvi put u Crnoj Gori i širem regionu, građanima data sistemskna mogućnost

<sup>13</sup> Zaključci Vlade br. 06-2703/9-12 od 17. januara 2013. godine

da ne samo aktivno učestvuju u kreiranju javnih politika, već da i sami iniciraju programske aktivnosti izvršne vlasti. Nažalost, odbijanjem najbitnijih sugestija Vlada nije pokazala da dijeli kapacitete Operativnog tima pa se nije prevazišla postojeća situacija u kojoj imamo platformu u koju je uloženo dosta truda i energije a koja je zbog neadekvatnih kriterijuma obesmišljena. Civilni sektor je svojevremeno ukazivao na prijetnju da ovakav odnos prema Platformi može da dovede do obesmišljavanja i de facto nestajanja, što se na kraju i dogodilo.



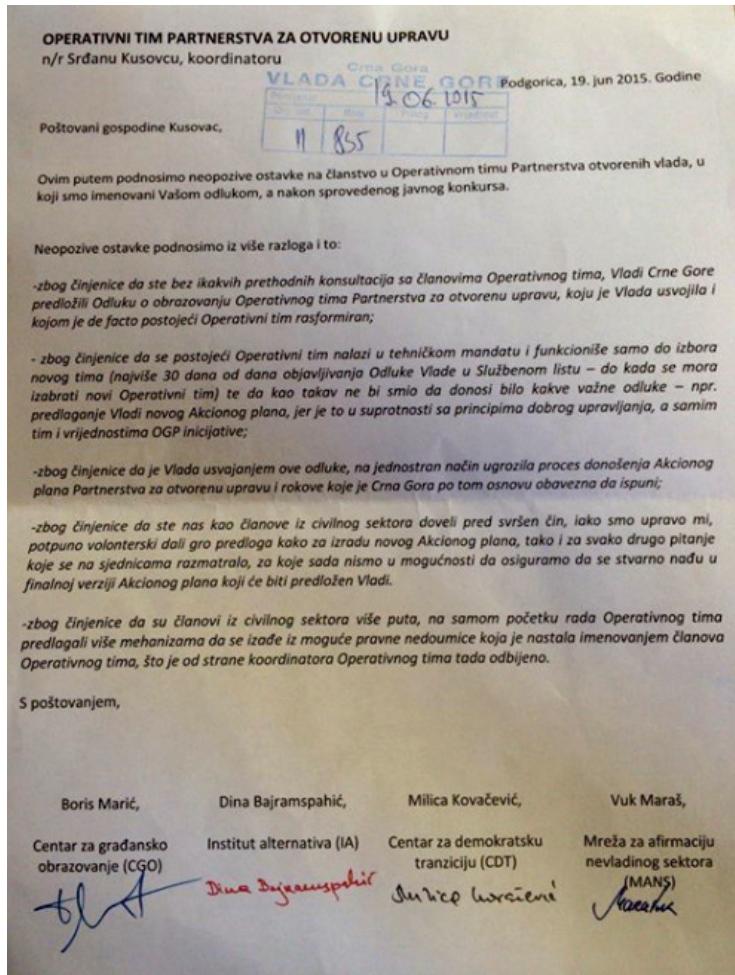
# VII PARTNERSTVO OTVORENIH VLADA I “GLAS GRAĐANA”

Važan okvir, koji je trebao da bude potencijal za realizaciju projekta Glas građana ali i drugih projekata koji se tiču povećanja transparentnosti i otvorenosti rada državne uprave bio je program Partnerstva otvorenih vlada (POV).

Globalna inicijativa Partnerstvo otvorenih Vlada (POV) ima za cilj da pomogne vladama da budu što transparentnije, efikasnije i pouzdanije — sa institucijama koje osposobljavaju i motivišu ljude da reaguju. Vlada Crne Gore je 2011. godine pristupila POV-u, a ubrzo kasnije i formirala Operativni tim za implementaciju Partnerstva otvorenih vlada koji je bio sastavljen od predstavnika Vlade i civilnog sektora.<sup>14</sup> Akcionim planom je u pravcu ispunjavanja ciljeva iz POV-a planirana realizacija niza konkretnih aktivnosti u sljedećih pet oblasti: poboljšanje javnih usluga, povećanje javnog integriteta, efikasno upravljanje javnim resursima, stvaranje sigurnijih zajednica i povećanje korporativne odgovornosti. Ova je inicijativa imala za cilj značajan podstrek u implementaciji koncepta dobrog upravljanja u Crnoj Gori ali i obezbjeđivanje uslova da Crna Gora bude dio globalne mreže i učestvuje u razmjeni iskustava i znanja u ovom području.

Važno je istaći da je u pravcu implementacije Partnerstva kreiran prvi Akcioni plan a zatim i drugi, međutim do praktične realizacije ovih aktivnosti nikada nije došlo. *Nadležni za realizaciju POV-a u Crnoj Gori, uz brojne neregularnosti u radu samog Operativnog tima za implementaciju POV-a ali i njegovog izbora koji je bio predmet odlučivanja Upravnog suda i čiju je odluku o formiranju poništio Upravni sud, doveli su do toga da Crna Gora zbog svoje neaktivnosti u junu 2017. godine bude privremeno suspendovana iz članstva u Partnerstvu otvorenih vlada.* Suspendovanju Crne Gore iz POV-a prethodile su i ostavke članova Operativnog tima iz reda civilnog sektora iz razloga netransparentog, i kako članovi Tima navode, nezakonitog rada i rukovođenja Operativnog tima. Ova činjenica, na najbolji način govori o tome da odnos nadležnih prema principima transparentnosti, otvorenosti, poboljšanja javnih usluga i integriteta u najmanju ruku nije bio adekvatan. Upravo taj odnos preslikan je sa snažnim posljedicama i na platformu Glas građana, koja se u ovakvim uslovima nije mogla realizovati i koja je nakon godina rada, pa čak i ostvarivanja konkretnih rezultata na samom početku, okončala sa svojim radom.

<sup>14</sup> Informacija o dosadašnjim aktivnostima Operativnog tima za implementaciju Partnerstva otvorenih vlada, Vlada Crne Gore, Biro za odnose sa javnošću, april 2014. godine



Grafik 5 – Ostavke članova Operativnog tima za implementaciju POV

najavljuju da Vlada ipak želi da nastavi ovo partnerstvo i bavi se ovom oblašću. Međutim, ostaje da vidimo kakva će biti njihova implementacija u praksi s očekivanjem da će biti bolja od dosadašnje.

Prijedlog odluke Vlade o obrazovanju i sastavu Operativnog tima suštinski definiše ko će sve činiti novi tim.<sup>15</sup> Ono što je novina u odnosu na prethodnu jeste da će tim voditi nadležni ministar za javnu upravu, dok će zamjenik biti generalni sekretar Ministarstva javne uprave. Ovo je dobra odluka I rješenje, koje podrazumijeva uključivanje najvišeg nivoa donosioca odluka u sami rad Operativnog tima. Ovo će omogućiti i direktniju i snažniju političku podršku samog Ministarstva ali i ukupne Vlade imajući u vidu da će link sa onim šta se dešava na terenu u ovoj oblasti biti mnogo bolji. I dalje će u Timu biti i predstavnici nevladinih organizacija i to njih 5 koji će se birati na konkursu. Vlada je takođe usvojila i Informaciju o daljim aktivnostima Crne Gore u Partnerstvu za otvorenu Upravu koja uglavnom sadrži kratak presjek dosadašnjeg stanja kao i najavu planiranih aktivnosti do kraja 2018. godine. Ove aktivnosti se uglavnom odnose na uspostavljanje Operativnog tima, kao i na izradu prvog Akcionog plana koji bi trebalo, po predloženom planu, usvojiti do kraja 2018. godine a sa implementacijom početi u 2019. godini.<sup>16</sup>

Kako vrijeme prolazi, uz nezaustavne procese razvoja novih tehnologija, informaciono-komunikacionih usluga, digitalizacije te penetracije interneta u Crnoj Gori, potreba za ovakvim portalima, koji bi bili "spona" i način da glas građana Vlada zaista čuje, ali i reaguje na ono što građani misle i žele je sve veća. Činjenično stanje, ukazuje na to da je u ovoj oblasti Crne Gore, nažalost, učinila nekoliko koraka unazad.

Ipak, na poslednjoj sjedici Vlade u trenutku pisanja ovog rada- tj. na sjednici od 21.06.2018. godine Vlada je usvojila dva dokumetna koja se tiču Partnerstva otvorenih vlada- odnosno u novom prevodu koji Vlada koristi *Partnerstva otvorenih uprava* i to: *Prijedlog odluke o obrazovanju i sastavu tima Partnerstva za otvorenu upravu kao i Informaciju o daljim aktivnostima Crne Gore u Partnerstvu za otvorenu upravu s prijedlogom plana aktivnosti do 2019. godine*.

Možemo reći da se ove odluke Vlade dešavaju u poslednjem mjesecu roka koji je dat od strane POV-a za konačno isključivanje, te da

<sup>15</sup> Prijedlog odluke o obrazovanju i sastavu tima Partnerstva za otvorenou upravu, Vlada Crne Gore, jun 2018. godine

<sup>16</sup> Informacija o daljim aktivnostima Crne Gore u Partnerstvu za otvorenou upravu s prijedlogom plana aktivnosti do 2019. god., Vlada Crne Gore, jun 2018. godine

# VIII PLATFORMA ZA PRIJAVU ZLOUPOTREBA SLUŽBENIH VOZILA

Odnos jednog društva prema javnim resursima u velikoj mjeri se može ogledati kroz odnos prema službenim vozilima i zloupotrebama njihovog korišćenja u privatne svrhe. Radi velikom resursu, ali uslijed transparentnosti i vidljivosti ovog problema, ujedno i vrlo očiglednom indikatoru koji govori o stanju u ovoj oblasti. Vlada Crne Gore je dugi niz godina bila indiferentna prema rješavanju ovog problema, nakon čega je najavila želju da upravo korišćenjem e-alatki obogati modele e-participacije i krene u njegovo rješavanje. Sa tom namjerom kreirana je platforma za prijavu zloupotrebe službenih vozila, koja je imala za cilj da obezbijedi uslove građanima da korišćenjem modernih tehnologija i interneta, prijave sumnje na zloupotrebu na način što će dokumentovanu sumnju, odnosno, fotografiju sa opisom zloupotrebe prijaviti u skladu sa instrukcijama koje postoje na sajtu Vlade odnosno dijelu ove platforme. Platforma je vrlo jednostavna za korišćenje, dok su na njenoj prvoj stranici data precizna pojašnjenja o načinu i uslovima korišćenja.<sup>16</sup>

## Instrukcije za korišćenje

Zloupotreba službenog vozila se može prijaviti slanjem fotografije sa vidljivom registarskom oznakom službenog vozila koje se koristi na nepropisan način na e-mail: sluzbenavozila@gsv.gov.me. Radi utvrđivanja osnovanosti navoda iz prijave, uz fotografiju je neophodno naznačiti i vrijeme i mjesto upotrebe službenog vozila koje je predmet prijave. Pored jasnih instrukcija, o načinu prijavljivanja zloupotrebe službenih vozila koja koriste organi državne uprave građani se mogu informisati i putem telefona koji je takođe istaknut na sajtu.

Nadležni organ za praćenje rada i realizaciju same platforme ima Biro za odnose s javnošću. Prema propisanim procedurama Biro ima obavezu da sve dokumentovane sumnje dostavljene na navedeni način, objavljuje na sajtu i proslijedi ih organima državne uprave na dalje postupanje i utvrđivanje osnovanosti sumnje na zloupotrebu službenog vozila. Na stranici [http://www.gov.me/sluzbena\\_vozila/](http://www.gov.me/sluzbena_vozila/) objavljuju se fotografije vozila, nazivi organa državne uprave kojima su pritužbe proslijedene i povratne informacije dobijene od tih organa u jednostavnoj grafičkoj tabeli.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Informacija o daljim aktivnostima Crne Gore u Partnerstvu za otvorenu upravu s prijedlogom plana aktivnosti do 2019. god., Vlada Crne Gore, jun 2018. godine

<sup>17</sup> [http://www.gov.me/sluzbena\\_vozila/](http://www.gov.me/sluzbena_vozila/)

Prijava mogućih zloupotreba službenih vozila

Otvorena telefonska linija i e-mail za prijavu zloupotreba službenih vozila

Prijava

Prijava	Nadležni organ	Odgovor nadležnog organa
1. PG CG 065	Ministarstvo unutrašnjih poslova Prijava proslijedena 28.03.2013.	Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova od 29.03.2013.
2. PG CG 256	Zavod za zapošljavanje Prijava proslijedena 01.04.2013.	Odgovor Zavoda za zapošljavanje od 01.04.2013.
3. PG MN 310	Ministarstvo unutrašnjih poslova - Uprava policije	Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova od 16.04.2013.

Grafik 6- Platforma za prijavljivanje zloupotrebe službenih vozila

Uvidom u portal, koji posjeduje javno iskazane podatke o prijavama od njegovog puštanja u rad, (od 20. marta 2013. godine zaključno sa junom 2018. godine), odnosno za period od nešto više od pet godina, Birou za odnose s javnošću je dostavljeno 236 prijava koje su validne, odnosno objavljene javno na sajtu. Ukoliko imamo u vidu da je broj objavljenih prijava prije tri godine bio 203, da se primjetiti da je došlo do značajnog pada intenziteta prijava od strane građana. Uvidom u broj prijava za 2016. i 2017. godinu može se zaključiti da se radi o jako lošem radu portala u poslednje dvije godine. Naime u 2016. na portalu su objavljene svega tri prijave od kojih je odgovor dobijen samo za dvije, dok je u 2017. bila samo jedna prijava. U prvih pet mjeseci 2018. godine objavljene su dvije prijave na koje nadležni organi nijesu dostavili odgovor.

Kada se pojavila ova Platforma, intenzitet prijavljivanja znatno se povećao uvođenjem internet sajta i android aplikacije „Budi odgovoran”, koja je počela sa radom sredinom maja 2013. Ideja je bila da putem ove aplikacije građani mogu na jednostavniji i brži način prijaviti bilo koju zloupotrebu, a u saradnji sa Biroom za odnose s javnošću i eventualne zloupotrebe službenih vozila. Od uvođenja aplikacije „Budi odgovoran” Birou je više od 80% prijava dostavljeno ovim putem, dok je ostali broj prijava podnešen direktno od strane građana a ne posredstvom ove aplikacije.<sup>18</sup>

Od perioda kada je započela saradnja između administratora sajta „Budi odgovoran” i PR-a Biroa Vlade Crne Gore postojala je jako dobra komunikacija koja je u jednom momentu zakazala. Danas, kao ni tokom prethodnih godina komunikacija između administratora sajta sa Biroom ne postoji, a našim testiranjem utvrđeno je da prijave koje se dostave putem aplikacije Budi odgovoran ne dobijaju odgovor a nijesu ni objavljene na sajtu Vlade.

*Na osnovu činjeničnog stanja, možemo reći da je danas ova platforma dospjela najniži stepen svog rada od samog puštanja u funkciju. I pored snažnog zamaha koji je platforma doživjela uspostavljanjem komunikacije sa aplikacijom Budi odgovoran, koja je olakšala podnošenje prijava građanima, danas ta komunikacija ne postoji a trendovi ukazuju da će i ova platforma doživjeti sudbinu portala Glas građana i u potpunosti biti ugašena. Suštinski problem, nalazi se u nedostatku konkretnih rezultata, odnosno činjenici da gotovo niko nije odgovarao za zloupotrebu vozila u privatne svrhe. Ovakvi rezultati navode na sumnju da su nadležne državne institucije na više nego očigledne zloupotrebe pokazale težnju da bezuslovno stanu u zaštitu svojih zaposlenih a samim tim i zloupotreba i daju odgovore koji su neracionalni, neutemeljeni.*

<sup>18</sup> Mediji, Odgovor Biroa Vlade CG za odnose sa javnošću, Arhiva TV Vijesti

jeni i neargumentovani i koji se često ne poklapaju sa opisom činjenične situacije koju dokumentuje prijava i sama fotografija. Kao što je istaknuto i ranije, ovo se dešava zbog činjenice da Biro za odnose sa javnošću nije nadležan da ulazi u sadržaj ovih odgovora, već služi samo kao kanal komunikacije sa građanima, pa su vremenom građani nakon dobijanja besmislenih odgovora izgubili nadu da mogu uticati na promjene ovakvim vidom participacije, što se ogleda u sve manjem broju prijava putem ove platforme. *Nedostatak konkretnih epiloga po prijavama, uticalo je na obeshrabrivanje građana i ostvarivanje kontra efekta po građansku participaciju i povjerenje građana kada je u pitanju njihov aktivizam a posebno upotreba novih tehnologija sa akcentom na e-participaciju.*

Nevladine organizacije koje su se već duži period bavile praćenjem zloupotreba službenih vozila te ukazivale na zloupotrebe i na moguća rješenja ukazivale su i na nedostatke u radu ove platforme te potrebu da se dobra ideja iskoristi i poradi na njenoj daljoj razradi kako bi ona zaživjela u praksi i kako bi na kraju imali efikasnu onlajn alatku. Nažalost dosadašnje postupanje Vlade nije pokazalo da žele da se suštinski bave ovim problemom, pa sugestije za unapređenje nijesu usvojene.

Problem zloupotrebe službenih vozila u Crnoj Gori je i dalje velik. Evidencije o stepenu zloupotreba od strane nadležnih institucija ne postoje, ali je evidentno da se gotovo svakodnevno na ulicama van radnog vremena, vikendima i tokom praznika mogu sresti vozila sa službenim tablicama. Možemo sa sigurnošću reći da platforma za prijavu sumnje na zloupotrebe službenih vozila nije na adekvatan način ostvarila svoj cilj, te da ona u ovom trenutku predstavlja puku formalnost a ne i realnu opciju koja omogućava građanima model e-participacije.



# IX ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Imajući u vidu enormne potencijale e-demokratije, kao novog koncepta sa posebnim aspektom na e-participaciju, možemo reći da ostaje veliki prostor za razvijanje ovog koncepta u Crnoj Gori u pravcu jačanja prije svega demokratskih kapaciteta i osnovnih demokratskih vrijednosti. Otvorenost i transparentnost ali i pouzdanost i odgovornost institucija u svom radu jesu zaista postulati čijim osnaživanjima e-participacija itekako može doprinijeti. Ovo su posebno prihvatile zemlje koje predstavljaju uzore Crnoj Gori kada su u pitanju pravci demokratskog razvoja, u prije svega zemlje Evropske unije.

Čini se da Crna Gora, nažalost, mogućnost ovog koncepta još uvijek nije shvatila na pravi način. O tome govori u prilog činjenica da ozbiljne strategije, ili čak djelovi nekih drugih strategija razvoja koji bi tretirali e-demokratiju u Crnoj Gori ne postoje. Ono što se, za sada, nalazi u strategijama reforme javne uprave i u AURUM-u i u poslednjoj Strategiji 2016-2020 godina prosto nije dovoljno i nije na zavidnom nivou. To što se i u ovim dokumentima e-participacija pominje sporadično a indikatori uspjeha se svode na statističke podatke i objave, govori o tome da je potrebna snažnija politička volja i bolje razumijevanje potencijala ovakvih trendova.

Važno je shvatiti da ovdje govorimo o benefitima, odnosno vrijednostima koje može da osjeti čitavo društvo. Dakle ne samo građanin, čiji će se problemi rješavati ili čiji će se glas čuti u kreiranju politika već s druge strane, tu je Vlada i nadležne institucije koje moraju shvatiti da će bolja komunikacija sa građanima, ispunjavanje zahtjeva i očekivanja direktno pomoći i njima u realizaciji zacrtanih zadataka i politika a ujedno spram sebe imati zadovoljne građane koji će to cijeniti.

Nažalost, u određenim oblastima a posebno u dijelu implementacije određenih alatki koje su za Crnu Goru značile mnogo i predstavljale snažan potencijal ali i "lakmus papir" možemo reći da su napravljeni koraci unazad. Iako na svjetskoj sceni dolazi uglavnom do progresa u ovoj oblasti, posebno sa intenzivnim razvojem novih tehnologija, u Crnoj Gori možemo zaključiti da određeni trendovi koji su postojali 2012., 2013. i 2014. godine, danas više ne postoje ili su obesmišljeni.

Kada je u pitanju realizacija portala E-uprava, generalno, primjećuje se napredak i ostvarivanje rezultata. Portal je dominantno posvećen e-uslugama ali mora se naći prostor da se ovaj potencijal iskoristi i za e-participaciju građana, posebno kao zainteresovanih fizičkih lica. Novoformirano nadležno Ministarstvo javne uprave, povećalo je efikasnost transparentnost rada i u ovoj oblasti a koje se ogleda u kreiranju izvještaja i objavljivanju informacija na sajtu o radu i programima za 2016. i 2017. godinu ali i posebno za Portal E-uprava – što u prethodnom periodu nije bio slučaj. I dalje je evidentan problem sa uključivanjem i voljom nadležnih organa da se uključe u rad ovakvih inicijativa, pa i samog Portala iako je s tom namjerom kreiran poseban Zakon (Zakon o elektronskoj upravi) koji bi ih snažnije obavezao na to.

Generalni zaključak je da je potrebna veća zainteresovanost i volja Vlade da bi se ostvario napredak u ovoj oblasti. Ona mora krenuti sa kreiranjem jedne posebne Strategije koja bi se ticala razvoja e-demokratije u Crnoj Gori kroz povezivanje svih nadležnih institucija i određivanje jasnih strateških pravaca koji bi bili bazirani na potencijalima ali i onome što je ostvareno do sada. U tom pravcu, posebna se pažnja mora posvetiti lokalnim samoupravama za koje u ovom dijelu i oblasti ne postoji koordinacija ni zajednički pristup. Ukoliko je i bilo realizacije e-participacije na lokalnom nivou, ona je bila uglavnom ad hoc tipa. Ovo u narednom periodu mora biti jedan od prioriteta, jer su građani, po prirodi stvari najzainteresovaniji da budu aktivni u lokalnoj zajednici, na lokalnim temama i pitanjima i to je upravo put izgradnje aktivnog građanina i na ostalim nivoima.

# X IZVORI

- ❖ Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, jun 2012. godine
- ❖ Akcioni plan za razvoj e-Governmenta do 2016. godine, Vlada Crne Gore, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, jul 2013. godine
- ❖ Strategija reforme javne uprave Crne Gore 2012-2016. godine, Vlada Crne Gore
- ❖ Informacija o dosadašnjim aktivnostima Operativnog tima za implementaciju Partnerstva otvorenih vlada, Vlada Crne Gore, Biro za odnose sa javnošću , april 2014. godina Ostojić D.; Petrović D., Preporuke za razvoj e-Uprave, Beograd 2005-2006.
- ❖ Isanović, A., Novi mediji, lokalna uprava i participatorne komunikacije u BiH, 2010. godina
- ❖ Dimitrijević, P., Elektronska uprava i digitalno društvo, Banja Luka 2010. godina
- ❖ Izvještaj o realizaciji strategije aktivnosti iz akcionog plana za realizaciju Strategije reforme javne uprave 2011-2013. godine, Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, decembar 2013. godine
- ❖ Izvještaj o realizaciji strategije aktivnosti iz akcionog plana za realizaciju Strategije reforme javne uprave 2014-2015. godine, Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova,
- ❖ Zahtjev za slobodan pristup informacijama odg/br. 051-01-14/2-15, arhiva Građanske alijanse
- ❖ <http://www.euprava.me/eparticipacija>
- ❖ Istraživanje o Građanskoj participaciji u Crnoj Gori, Građanska alijansa i DeFacto Consultancy [www.gamn.org](http://www.gamn.org)
- ❖ Mehanizmi za participativni monitoring javnih politika u Crnoj Gori, UNDP, maj 2014. godina
- ❖ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
- ❖ Mediji, odgovor Biroa za odnose sa javnošću, arhiva TV Vijesti
- ❖ Akcioni plan pripremljen u skladu sa principima inicijative Partnerstvo otvorenih vlada, Vlada Crne Gore, april 2012. godina
- ❖ Izvještaj o fukncionisanju portala E-peticije, Tim za koordinaciju komunikacionih aktivnosti Vlade CG, decembar 2013. godina
- ❖ Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020 godina u 2016. godini, Ministarstvo javne uprave, Vlada CG, mart 2017. godina
- ❖ Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj gori 2016-2020. God. U 2016. Godini, Min. javne uprave, Vlada Crne Gore, mart 2017. Izvještaj o stepenu implementacije sistema za elektronsko upravljanje dokumentima eDMS, Min jave uprave, Vlada Crne Gore, mart 2018. God
- ❖ Izvještaj operativnog tima za izradu Akcionog plana i sprovođenje mjera iz Akcionog plana u skladu sa principima Partnerstva otvorenih vlada o realizaciji aktivnosti za period 1. januar – 31. mart 2015. godina
- ❖ Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva javne uprave za 2017. godinu sa izvještajem Uprave za kadrove, mart 2018.
- ❖ Strategija reforme Javne uprave 2016-2020, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine
- ❖ Godišnji program rada Ministarstva javne uprave za 2017. godinu, Ministarstvo javne uprave, Vlada CG
- ❖ Pilipović D., Mirković B., Koncept e-demokratije – osnov i/ili poboljšanje digitalnog uređenja društva, pregledni članak 2015. godina
- ❖ Informacija- Partnerstvo otovorenih vlada (POV), septembar,2014. godine
- ❖ Informacija o korišćenju portala e-uprave za 2017. godinu Ministarstvo javne uprave, Vlada CG, mart, 2018. godine
- ❖ Promise and Problems of E-democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD 2003

- ❖ Prijedlog odluke o obrazovanju i sastavu tima Partnerstva za otvorenu upravu, Vlada Crne Gore, jun 2018
- ❖ Informacija o daljim aktivnostima Crne Gore u Partnerstvu za otvorenu upravu s prijedlogom plana aktivnosti do 2019. god., Vlada Crne Gore, jun 2018.
- ❖ [http://www.gov.me/sluzbena\\_vozila/](http://www.gov.me/sluzbena_vozila/)
- ❖ <http://www.euprava.me/>
- ❖ <https://epeticije.gov.me/>
- ❖ <http://www.uom.co.me/>
- ❖ <http://www.opengovpartnership.org/>

