*A black background with blue text

Description automatically generated*

Finalna evaluacija Nacionalnog programa zaštite potrošača

UNDP Crna Gora

**Reference number: UNDP-MNE-00541**

**Finalni izveštaj**

Maj 2025

***Sadržaj***

[***Rezime*** 4](#_Toc199479344)

[***1.*** ***Uvod*** 9](#_Toc199479345)

[***1.1*** ***Osnovna razmatranja*** 9](#_Toc199479346)

[***1.2*** ***Svrha i opseg FE*** 10](#_Toc199479347)

[***2.*** ***Metodološki pristup*** 11](#_Toc199479348)

[***2.1*** ***Pitanja za evaluaciju*** 15](#_Toc199479349)

[***2.2*** ***Matrica evaluacije*** 16](#_Toc199479350)

[**Relevantnost** 18](#_Toc199479351)

[**Efektivnost** 20](#_Toc199479352)

[**Rezultati** 23](#_Toc199479353)

[**Efikasnost** 26](#_Toc199479354)

[**Koherentnost** 28](#_Toc199479355)

[***4. Preporuke*** 28](#_Toc199479356)

[***Aneksi*** 33](#_Toc199479357)

[***I. Lista dokumenata*** 33](#_Toc199479358)

[***II. Lista stejkholdera*** 33](#_Toc199479359)

[***III. Upitnik za konsultacije*** 33](#_Toc199479360)

[***IV. Terms of Reference*** 35](#_Toc199479361)

[***V. Matrica evaluacije*** 40](#_Toc199479362)

[***VI. Tabela za izveštavanje*** 45](#_Toc199479363)

***Akronimi***

|  |  |
| --- | --- |
| NPZP | Nacionalni program zaštite potrošača |
| FE | Finalna evaluacija |
| UNDP | United Nations Development Program |
| CG | Crna Gora |
| MEL | Monitoring Evaluation and Learning |
| ToR | Terms of reference |
| MER | Ministarstvo ekonomskog razvoja |
| SZP | Savjet za zaštitu potrošača |

# ***Rezime***

Finalna evaluacija Nacionalnog programa zaštite potrošača za period 2022-2024 se sprovodi u cilju informisanja Ministarstva ekonomskog razvoja i drugih implementacionih partnera o rezultatima i efektima sprovedenog programa, te ocene na koji način je program ispunio svoje strateške i operativne ciljeve. Rezultati finalne evaluacije će se koristiti za potrebe finalnog izveštaja o implementaciji Programa. U tom smislu, finalna evaluacija predstavlja deo analize stanja za potrebe izrade novog Nacionalnog programa zaštite potrošača za period 2025-2027.

U cilju ostvarenja većeg nivoa objektivnosti, finalna evaluacija se sprovodi eksterno u skladu sa odeljkom V Programa, a u sklopu uspostavljenog okvira za monitoring, evaluaciju i izveštavanje o rezultatima predmetnog dokumenta javne politike. Finalna evaluacija primenjuje metodološki pristup baziran na dokazima i participativnom modelom koji se zasniva podjednako na analizi relevantne dokumentacije i na konsultativnom procesu, odnosno prikupljanju podataka kroz pregled dostupne literature (implementacionih izveštaja organa javne uprave, strateških dokumenata i nezavisnih eksternih izveštaja, između ostalih) i kroz ličnu perspektivu odabranih učesnika koji su učestvovali u procesu donošenja, implementacije i izveštavanja o Programu.

Ova evaluacija ispunjava zahteve UNDP Crna Gora i Ministarstva ekonomskog razvoj za sprovođenje nezavisne revizije u završnoj fazi implementacije programa, u svrhu učenja i refleksije o upravljačkim mehanizmima i rezultatima. Očekuje se da će nalazi i preporuke finalne evaluacije pomoći u identifikaciji potrebnih korekcija u pristupu i aktivnostima upravljanja Programom, te doneti vredne eksterne refleksije koje će pomoći u jačanju sprovedbenog procesa i dati preporuke za nadogradnju sistema za praćenja, evaluacije i učenje (eng. Monitoring, Evaluation and Learning) kroz adaptivni modalitet upravljanja.

U skladu sa zahtevima, zaključci finalne evaluacije su predstavljeni u odnosu na evaluacione kriterijume: relevantnost, efektivnost, rezultati, efikasnost i koherentnost. Imajući u vidu OECD DAC kriterijume za kvalitetnu evaluaciju, takođe je u okviru kriterijuma istraživanja održivost Programa, odnosno na koji način se obezbeđuje dugoročnost rezultata programa, te maksimiraju efekti učinjenog. Za potrebe finalne evaluacije definisana ključna evaluaciona pitanja u sklopu svakog razmatranog evaluacionog kriterijuma, pri čemu je fokus bio na utvrđivanju direktnih i indirektnih efekata Programa i identifikacije najboljih praksi u toku sprovođenja. Takođe, ključna pitanja su kasnije u toku konsultacija služila za formiranje upitnika koji je korišćen u toku konsultacija sa zainteresovanim stranama. Upitnik je prilagođen potrebama evaluacije i fokusirao se, pre svega, na dobijanje podataka koji nisu sadržani u analiziranim dokumentima ili za dobijanje validacionih podataka, odnosno podataka koji govore u prilog zaključcima dobijenih iz analize dokumenata.

Kvalitet samog dokumenta javne politike je razmatran sa stanovišta zadovoljenja nacionalnih metodoloških pravila koja se tiču sadržine programa, te na koji način dokument adresira društveni kontekst u oblasti zaštite potrošača, te da li su na celishodan način definisani strateški i operativni ciljevi, i u kojoj meri je odgovaraju društvenim potrebama.

Finalna evaluacija je, stoga, zaključila da Nacionalni program zaštite potrošača postavlja jasnu hijerarhiju ciljeva u vidu osnovnog, strateškog cilja i tri operativna (specifična) cilja. Za potrebe praćenje rezultata programa definisana su šest indikatora sa početnim vrednostima, kao i targetiranim vrednosnima nakon prve godine realizacije programa i konačnim vrednostima nakon okončanja važenja Programa. Utvrđeno je, da je u skladu sa zahtevima Programa, na godišnjem nivou izveštavano o realizaciji Programa, pri čemu su u datim izveštajima pružena narativna obrazloženja o postizanju ciljeva, dok je o indikatorima izveštavamo na analitički način, odnosno kroz pružanja numeričkih vrednosti koje govore u prilog ili protiv postizanja očekivanih rezultata.

U odgovaranju na pitanje koliko je pristup i logika intervencije Programa bila prikladna i relevantna u smislu njegovih ciljeva i u kontekstu Crne Gore, finalna evaluacija je zaključila da je Program bio **veoma relevantan**. Pristup i svrsishodnost Nacionalnog plana zaštite potrošača utvrđeni su kao relevantni za celokupni strateški okvir Crne Gore, dok je hijerarhija strateških ciljeva uspostavljena u odnosu na potrebe ekonomije u oblasti zaštite potrošača. Odgovori u intervjuima su potvrdili ovu izjavu, dok su učesnici istakli horizontalnu prirodu zaštite potrošača, usko povezanu sa različitim oblastima politike, kao što su zdravstvena zaštita, osiguranje, elektronski mediji, bankarstvo, onlajn i tradicionalna trgovina i turizam, između ostalog. U tom smislu, zaključeno je da je Program veoma relevantan u smislu targetiranja ključnih oblasti politike, odnosno onih koji imaju najveći značaj za zaštiti potrošača.

Program prepoznaje važnost lokalne administracije i identifikuje probleme koji mogu ometati mere zaštite potrošača. Postoji očigledan nedostatak kapaciteta na lokalnom nivou za sprovođenje politika zaštite potrošača, pri čemu je Program predvideo niz aktivnosti u okviru Operativnog cilja 3 Uspostavljanje efikasnog sistema saradnje i koordinacije sa različitim stejkholderima značajnim za implementaciju politike zaštite potrošača, ali se domet navedenih aktivnosti procenjuje kao prilično ograničen, te nizak nivo aktivnosti lokalnih samouprava ostaje stalni izazov. U skladu sa desk analizom i konsultacijama, razlozi za nisku aktivnost lokalne administracije se mogu pripisati ograničenim kapacitetima na lokalu za sprovođenje politike zaštite potrošača i slabom aktivnošću civilnog sektora koji je u skladu sa zakonskim okvirom smatran vrednim partnerom upravo za sprovođenje tih politika.

U analizi relevantnosti Programa, finalna evaluacija je takođe istraživala činjenice koje su mogle usloviti niži nivo relevantnosti programa, a u konačnosti i efektivnosti u procesu sprovođenja. U tom smislu, bitno je istaći da su konsultacije istakle problem političke nestabilnosti. Ova pojava je ocenjena da stvara značajne administrativnim posledice, jer se sastav i nadležnosti ministarstava i drugih javnih tela koja učestvuju u politikama zaštite potrošača značajno menjaju u različitim političkim ciklusima koji se dešavaju prilično često. Posledično, kapaciteti vodećih ministarstava i agencija se često menjaju usled promena organizacionih oblika i sistematizacija radnih mesta što dovodi do nestabilnosti upravljačke strukture za sprovođenje politike u oblasti zaštite potrošača.

Sa stanovišta efektivnosti, odnosno postizanja očekivanih efekata, finalna evaluacija je pokazala da je Program bio **veoma efektivan**, pri čemu su u toku konsultacija određeni akteri ocenili da je Program čak i izuzetno efektivan u postizanju željenih ciljeva. Analizirajući ostvarenost operativnih ciljeva, zaključeno je da je najveći napredak postignut u ostvarenju prvog operativnog cilja (Obezbeđen veći stepen zaštite potrošačkih prava i interesa kroz dalje unapređenje zakonodavnog okvira i bolju primjenu važećih instituta zaštite potrošačkih prava), jer je ciljana vrednost za 2024. godinu u povećanju pozitivnih rešenja po žalbama potrošača u ukupnom broju žalbi postignuta već 2023. godine. Stoga je željeni rezultat postignut godinu dana ranije nego što je bilo predviđeno.

Finalna evaluacija je u ranim fazama identifikovala objektivan problem kada je u pitanju praćenje i evaluacija indikatora drugog operativnog cilja (Unaprijeđeno znanje i informisanost potrošača i trgovaca o njihovim pravima i obavezama kroz informativno edukativne aktivnosti). Imajući u vidu da se indikatori učinka za cilj dva obračunavaju participativnim istraživanjem javnog mnjenja, praćenje takvih indikatora zahteva da se detaljno istraživanje sprovodi svake godine izveštavanja. Iako su takva istraživanja bila predviđena akcionim planovima za 2022. i 2023. godinu, ona nisu sprovedena zbog nedovoljnih kapaciteta Ministarstva ekonomskog razvoja (prema podacima godišnjim izveštajima o implementaciji). Oba godišnja izveštaja jasno navode da je osoblje Ministarstva u Direkciji za zaštitu potrošača veoma preopterećeno i da je postupak zapošljavanja dodatnog osoblja planiran, ali nije realizovan. U te svrhe je istaknuto da je primena člana 156. Zakona o zaštiti potrošača potrebno sprovesti u delu gde se realizacija aktivnosti iz Akcionog plana može delegirati drugim pravnim ili privatnim licima. U konačnici, nemogućnost praćenja efekata celokupnog operativnog cilja predstavlja značajan izazov u oceni ukupne efektivnosti Programa, te su zaključci evaluacije bazirani, pre svega, na kvalitativnim izvorima.

Prema izveštajima o sprovođenju, za 2022. godinu, od 28 aktivnosti, 12 je u potpunosti sprovedeno, 5 je delimično sprovedeno, dok 11 aktivnosti nije sprovedeno. U 2022. godini, procenat aktivnosti koje su u potpunosti ili delimično sprovedene bio je najveći za operativni cilj 3 (57%), dok je najmanji napredak postignut za operativni cilj jedan, gde je prijavljeno da je sprovedeno samo 33% aktivnosti. U 2023. godini, od 29 aktivnosti, 17 je u potpunosti sprovedeno, 8 je delimično sprovedeno, dok 8 nije sprovedeno. U 2023. godini, najviše aktivnosti je sprovedeno u okviru operativnog cilja dva, dok je, kao i za 2022. godinu, najmanje aktivnosti sprovedeno za operativni cilj jedan, što ilustruje da su i za 2022. i za 2023. godinu postignuti najmanji rezultati u poboljšanju regulatornog okvira za zaštitu potrošača i boljoj primeni prava potrošača.

Ispitanici su ocenili da je Proseku u proseku imao **veoma dobre rezultate**. Ova izjava je u određenoj meri je u suprotnosti sa stvarnim nalazima o statusu realizacije prijavljenih aktivnosti, što implicira da su ispitanici pridali veći značaj aktivnostima koje su u potpunosti ili delimično sprovedene, u poređenju sa onima koje nisu. U konačnici, rezultati sprovedenih aktivnosti su ocenjeni kao značajni, te da su u velikoj meri doprineli ostvarivanju strateškog cilja Programa.

Ostvarenost rezultata Programa je u toku evaluacije istraživana i strane ograničavajućih faktora, pri čemu je istaknuto da su ograničeni administrativni kapaciteti za sprovođenje Programa značajni faktor nesigurnosti koji posledično rezultira velikom broju nerealizovanih aktivnosti. Dodatno, nedostatak finansijskih sredstava je takođe istaknut kao značajan, imajući u vidu da je u više ciklusa istraživanja istaknuto da je potrebno alocirati značajnija sredstva, te podstaći donorsku zajednicu da se više uključi u realizaciju aktivnosti u oblasti zaštite potrošača.

Upravljanje prosecima vezanim za Program su ocenjeni kao relativno složeni i omogućavaju višestruke nivoe nadzora i kontrole, efikasnu koordinaciju između različitih institucionalnih komponenti i jedinica, kao i visok nivo transparentnosti preduzetih akcija i odgovornosti uključenih partnera. Upravljanje budžetom se takođe smatra adekvatnim, jer se redovno izveštava o rashodima i oni su uključeni u godišnje izveštaje o sprovođenju. Posmatrajući rashodnu stranu budžeta, finalna evaluacija zaključuje da planirani budžet Programa nije u potpunosti iskorišćen, odnosno 70% planiranih budžetskih sredstava je potrošeno i u 2022. i u 2023. godini, što pokazuje da javna sredstva nisu u potpunosti potrošena, uglavnom za operativne ciljeve dva i tri. Mnogo neiskorišćenih sredstava potiče iz budžeta ključnog ministarstva, što odgovara nerealizovanim aktivnostima.

Imajući u vidu podatke o budžetu i podatke prikupljene u toku konsultacija, ocenjeno je da je Program **osrednje efikasan**, ističući potrebu za reorganizaciju upravljačke strukture za implementaciju Programa, kao i bolju komunikaciju sa donorskom zajednicom.

Prema analizi dokumenta, Program je prepoznao mogućnosti za saradnju sa relevantnim zainteresovanim stranama, te se angažovao u umrežavanju sa tematski relevantnim inicijativama. U tom smislu, Ministarstvo ekonomskog razvoja i partneri u implementaciji su uspešno sarađivali sa brojnim globalnim, regionalnim i nacionalnim organizacijama/inicijativama kako bi otvorili dijalog ka sprovođenju Programa i osigurali minimalna preklapanja sa drugim tekućim projektima. Progam jasno identifikuje zakonodavni i strateški okvir za zaštitu potrošača, pružajući detaljan spisak zakona i strategija koji utiču na sistem zaštite potrošača u Crnoj Gori. Finalna evaluacija je dalje istraživala koherentnost Programa i došla do zaključka da nema značajnih uskih grla ili problema. Tokom intervjua, učesnici su istakli da je Program **veoma koherentan** sa drugim politikama i inicijativama koje preduzima Crnogorska Vlada.

Kao refleksija na zaključke evaluacije u skladu sa definisanim evaluacionim kriterijumima, finalna evaluacija pruža preporuke za unapređenje budućeg dokumenta javnih politika u oblasti zaštite potrošača. Izveštaj prepoznaje sledeće preporuke:

**Preporuka 1. Uključivanje dodatnih indikatora učinka**

Zaključeno je da su indikatori učinka adekvatno postavljeni u Programu. Međutim, za obim javne politike u oblasti zaštite potrošača, uključivanje dodatnih indikatora učinka na nivou ishoda bi koristilo ukupnom praćenju i evaluaciji navedene javne politike. Pored toga, zaključeno da je da je za neke indikatore (uglavnom za operativni cilj dva) došlo do problema u praćenju zbog nedostatka kapaciteta za blagovremeno sprovođenje istraživanja. Stoga je preporuka da se indikatori formulišu korišćenjem fiša indikatora (eng. Indicator fiche) koji bi jasno naveo mere ublažavanja, odnosno alternativne mere koje treba preduzeti u slučajevima kada se indikator ne može pravilno pratiti. Ovo bi osiguralo da čak i ako se ne može sagledati puni obim indikatora učinka, postoji rezervni mehanizam koji bi obezbedio barem delimičnu procenu postignutih rezultata u korelaciji sa ciljevima operativnih ciljeva. Dodatno se predlaže inkluzija sledećih indikatora:

* Broj preventivnih savetodavnih poseta u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača
* Broj uspešno rešenih vansudskih postupaka
* Broj obučenih državnih službenika za primenu standarda zaštite potrošača, na lokalnom nivou vlasti
* Broj civilnih društava (NVO) koja su uspostavila saradnju sa nacionalnim i lokalnim vlastima, u vezi sa zaštitom potrošača
* Broj unosa u centralni IT sistem za zaštitu potrošača
* Broj građana obuhvaćenih informativnim kampanjama o zaštiti potrošača

**Preporuka 2. Razvoj komunikacione strategije**

Evaluacija je zaključila da je komunikacija između različitih implementacionih partnera bila više nego adekvatna i da je Savjet za zaštitu potrošača imao ključnu ulogu u koordinaciji Programa. Sa druge strane, takođe je zaključeno da postoji praznina u komunikaciji sa drugim zainteresovanim stranama, uključujući lokalne samouprave, civilno društvo, donatorsku zajednicu i građane, dok je zbog tekućih problema učinak Savjeta pod značajnim rizikom.

Razvojem komunikacione strategije kao sastavnog dela budućeg Programa, kreatori politika bi se posvetili kontinuiranim naporima komunikacije potreba i aktivnosti širem krugu zainteresovanih strana, uključujući donatorsku zajednicu, kao sredstvo za dobijanje dodatnih sredstava za sprovođenje Programa. Komunikaciona strategija je osmišljena u obliku akcionog plana, sa komunikacionim aktivnostima, odgovornim akterima, namenskim budžetom, indikatorima rezultata i vremenskim okvirom. Komunikaciona strategija treba da sadrži:

* Interne komunikacione aktivnosti
  + Zadatke koje treba da obavljaju glavni sprovedbeni akteri Programa, uključujući Ministarstvo ekonomskog razvoja i članovi Savjeta, a u vezi sa informisanjem, koordinacijom i praćenjem Programa.
  + Aktivnosti će morati da uključuju zadatke prema predviđenom vremenskom okviru za praćenje i evaluaciju, a u skladu sa okvirom za monitoring i evaluaciju.
  + Aktivnosti mogu da uključuju sastanke sa relevantnim javnim akterima, fokus grupe, izveštavanje ili druge aktivnosti sa ciljem bolje koordinacije i komunikacije, u skladu sa ciljevima Programa.
* Aktivnosti eksterne komunikacije
  + Zadatke koje treba da obavljaju glavni sprovedbeni akteri Programa, uključujući Ministarstvo ekonomskog razvoja i članovi Savjeta, a u vezi sa informisanjem, koordinacijom i praćenjem Programa sa eksternim zainteresovanim stranama (lokalnim zajednicama, nevladinim organizacijama, donatorima itd.)
  + Zadaci se mogu delegirati drugim javnim i nejavnim akterima, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača.
  + Ove aktivnosti mogu da uključuju onlajn promocije, panel diskusije, informativne medijske kampanje, događaje za prikupljanje sredstava, vežbe prikupljanja podataka (uključujući ankete i fokus grupe) i druge aktivnosti koje bi trebalo da podignu svest o Programu i politici zaštite potrošača Crne Gore.

**Preporuka 3. Uključivanje nerealizovanih aktivnosti i novih aktivnosti u buduće planove**

Prema rezultatima Nacionalnog plana zaštite potrošača budući Program bi trebalo da bude osmišljen uz priznavanje aktivnosti koje nisu sprovedene i da pruži dokaze o tome koje aktivnosti treba uključiti u budući dokument politike u oblasti zaštite potrošača. Pored uključivanja nerealizovanih aktivnosti, Ministarstvo i drugi implementacioni partneri bi trebalo da delegiraju nove aktivnosti, u skladu sa analizom potreba, i da odrede vremenske rokove i budžet navedenim aktivnostima.

Evaluacija snažno naglašava potrebu uključivanja aktivnosti koje su direktno povezane sa procesom pristupanja Crne Gore u EU i harmonizacijom nacionalnog zakonodavnog okvira. Stoga, preporučuje da se sledeće aktivnosti uključe u novu politiku zaštite potrošača:

* Usvajanje opštih programa nadzora proizvoda na tržištu za 2025, 2026. i 2027. godinu
* Usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o nadzoru proizvoda na tržištu,
* Usvajanje Zakona o turizmu i ugostiteljstvu
* Usvajanje Zakona o potrošačkim kreditima
* Usvajanje novog Zakona o zaštiti potrošača
* Usvajanje Zakona o kolektivnim tužbama
* Usvajanje Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda

Konsultacije sa Ministarstvom su potvrdile da je usvajanje navedenih zakona planirano krajem 2025. godine i da se, po pravilu, usvajanje zakona neće dodati na spisak aktivnosti u akcionim planovima. Stoga je preporuka da se u akcionim planovima navedu aktivnosti koje su komplementarne i neophodne za zakonodavne promene, kao što su ex-post i ex-ante procena uticaja, aktivnosti izgradnje kapaciteta, konsultacije sa zainteresovanim stranama (stejkholderima), razvoj alata e-uprave i kampanje za podizanje javne svesti, između ostalog.

**Preporuka 4. Unapređenje organizacione strukture za sprovođenje Programa, uključujući unapređeni MEL sistem**

Finalna evaluacija je zaključila da je trenutna upravljačka i organizaciona struktura za sprovođenje Programa bila adekvatna, ali u velikoj meri zavisna od funkcionalnosti Ministarstva ekonomskog razvoja kao vodeće institucije za politiku zaštite potrošača u Crnoj Gori. Ova funkcionalnost je često bila opterećena nedostatkom kvalifikovanog osoblja, što je dovelo do toga da su kapaciteti Ministarstva bili rastegnuti na različite aktivnosti, povremeno neuspevajući da sprovode aktivnosti iz Programa. Savjet za zaštitu potrošača se takođe pokazao veoma aktivnim u sprovođenju Programa, često se doživljavajući više kao operativno telo, nego kao koordinaciono telo. Savjet je tokom vremena prošao kroz niz kadrovskih promena, ali se ipak smatra da ima adekvatnu strukturu članova. Sa obzirom na to da je Ministarstvo takođe administrativno telo za Savjet, zaključeno je da funkcionisanje Savjeta takođe u velikoj meri zavisi od funkcionalnosti Ministarstva. Da bi se uspostavila fleksibilnija i održivija struktura za sprovođenje Program, preporučuje se uvođenje organizacione strukture koja bi delegirala više odgovornosti drugim relevantnim akterima, uz očuvanje koordinacione strukture Savjeta. U tom smislu, preporučuje se formiranje Operativnog tima, koji bi činili predstavnici Ministarstva i drugih javnih tela koja imaju najviše aktivnosti u okviru Programa. Uloga operativnog tima bi bila da operativno vodi sprovođenje Programa, osiguravajući blagovremeno korišćenje resursa, pojednostavljujući aktivnosti praćenja i pripremajući dokumenta za sednice Savjeta. Timom bi predsedavao predstavnik Ministarstva, pri čemu bi se uspostavio sistem zamenika iz drugih ministarstava/agencija, osiguravajući da tim ne zavisi u potpunosti od kapaciteta jedne institucije. Struktura zamenika bi morala biti određena tokom dizajniranja Programa i pratećeg akcionog plana, kao i komunikacione strategije, imajući u vidu da tela sa najviše aktivnosti snose najveću odgovornost u radu operativnog tima.

U konsultacijama sa Ministarstvom je zaključeno je da bi osnivanje operativnog tima bilo nepoželjno sa obzirom na funkcionalnost Savjeta kao koordinacionog i operativnog tela. Međutim, takođe je zaključeno da kapacitete Ministarstva treba dalje razvijati kako bi se politike zaštite potrošača sprovodile blagovremeno, efikasno i delotvorno. U tom smislu, kao alternativa uspostavljanju operativnog tima kao međuresorsnog tela, alternativa bi predvidela reorganizaciju Ministarstva ekonomskog razvoja dodavanjem još jedne organizacione jedinice koja bi pomagala postojećem Direktoratu za zaštitu potrošača. Stoga bi Ministarstvo imalo dve različite jedinice, od kojih bi jedna bila nadležna za sprovođenje regulatornih aktivnosti u okviru agende zaštite potrošača, a druga za sprovođenje strateških aktivnosti, u skladu sa novim Programom i drugim strateškim dokumentima.

Sistem za monitoring i evaluaciju Programa ocenjen je kao efikasan i blagovremen u izradi godišnjih izveštaja o implementaciji. Sa druge strane, zaključci evaluacije govore da je bio fokusiran u velikoj meri na administrativno izveštavanje, dok je komponenta učenja nedostajala. Stoga, poboljšani MEL sistem treba da predvidi i adaptivne mere koje bi se primenjivale u slučajevima kada bi se utvrdilo da Program ne ispunjavaju zacrtane ciljeve iz različitih razloga (političke promene, socio-ekonomske okolnosti, institucionalni problemi itd.). Ove mere treba da budu uključene u sam Program i da predviđaju mogućnost da se tokom implementacije novog Programa mogu izvršiti izmene Programa nakon pružanja dokaza koji govore u prilog takvim promenama. Program se može menjati u smislu strateških i operativnih ciljeva, operativne strukture ili drugih aspekata koji bi odražavali potrebe i dostignuća na realniji način. Stoga bi godišnji akcioni planovi trebalo da budu dizajnirani nakon integracije takvih promena.

# ***Uvod***

## ***Osnovna razmatranja***

Svrha ovog zadataka je Finalna Evaluacija (FE) **Nacionalnog programa zaštite potrošača (NPZP)** koji je Vlada Crna Gore usvojila u decembru 2021. godine na period od tri godine (2022 – 2024). U sklopu dela V Programa koji se odnosi na monitoring i evaluaciju, nezavisna, eksterna ex-post evaluacija Programa se sprovodi i njeni zaključci se uključujući u konačni implementacioni izveštaj. Zaključci finalnog izveštaja će koristiti kao osnova za dalji razvoj strategija zaštite potrošača i mogu se koristiti kao osnovne smernice za dizajn novog dokumenta javne politike u oblasti zaštite potrošača u Crnoj Gori.

NPZP postavlja jasnu hijerarhiju ciljeva sa jednim strateškim (osnovnim) ciljem, tri operativna (specifična) cilja i šest ključnih indikatora učinka. Ciljevi odgovaraju identifikovanim konceptualnim izazovima koji ističu institucionalne probleme, okarakterisane u nedostatke efektivnih mehanizama primene prava potrošača, nedoslednosti u postupcima nadzora tržišta i nedovoljne koordinacije između institucija u sistemi zaštite potrošača. NPZP takođe identifikuje probleme koji se odnose na nekonzistentni regulatorni okvir koji može stvoriti pravnu nesigurnost i negativne posledice u vidu nepravednih ugovornih uslova, obmanjujućeg oglašavanje i nekonzistentnih postupaka rešavanja sporova. Stoga, NPZP adresira svaki od utvrđenih problema, postavljajući strukturu ciljeva i sprovedbenih aktivnosti zamišljenih za ublažavanje negativnih efekata i povećanja opšteg nivoa mehanizama za zaštitu potrošača u Crnoj Gori. NPZP jasno iskazuje značaj EU standarda i kako se oni odnose na strateške ciljeve zaštite potrošača u Crnoj Gori.

Tabela 1. Ilustruje hijerarhiju ciljeva

Tabela 1. Hijerarhija ciljeva NPZP

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Strateški cilj*** | | | |
| Unaprjeđenje sistema zaštite potrošača u Crnoj Gori u skladu sa novim izazovima na svjetskom tržištu radi obezbjeđivanja potpunije zaštite potrošača u skladu sa najboljim praksama Evropske Unije | | | |
| ***Operational Objectives*** | | | |
| 1. Obezbjeđen veći stepen zaštite potrošačkih prava i interesa kroz dalje unapređenje zakonodavnog okvira i bolju primjenu važećih instituta zaštite potrošačkih prava  2. Unaprijeđeno znanje i informisanost potrošača i trgovaca o njihovim pravima i obavezama kroz informativno edukativne aktivnosti  3. Uspostavljanje efikasnog sistema saradnje i koordinacije sa različitim stejkholderima značajnim za implementaciju politike zaštite potrošača | | | |
| ***Key Performance Indicators*** | | | |
| Operativni cilj 1 | **Indikator** | **2023** | **2024** |
| 1. Povećanje broja pozitivno riješenih prigovora potrošača/ica u odnosu na broj podnijetih prigovora | 3% | 5% |
| 2. Povećanje broja podnijetih zahtjeva za vansudsko rješavanje sporova | za 2 | za 5 |
| Operativni cilj 2 | 1. Stepen povećanja informisanosti građana/ki o potrošačkim pravima u tradicionalnoj kupovini | 15% ispitanika/ca je upoznato da potrošač/ica nije dužan/na da uz prigovor podnese i račun | 18% |
| 2. Stepen povećanja informisanosti građana/ki o potrošačkim pravima u elektronskoj kupovini | 15% ispitanik/ca upoznato sa tačnim rokom u kom potrošač/ica može da raskine ugovor sklopljen na daljinu (online) ili van prostorija trgovca | 18% |
| Operativni cilj 3 | 1. Povećanje broja lokalnih samouprava koje su uspostavile saradnju sa udruženjem potrošača | Za 1 | Za 1 |
| 2. Povećanje broja inicijativa i projekata koji se odnose na zaštitu potrošača/ica pokrenutih od strane ostalih stejkholdera | Za 1 | Za 2 |

Izvor: Evaluator

NPZP prepoznaje Potrošačku agendu EU[[1]](#footnote-1) kao osnovni dokument za dizajniranje ciljeva strategije, fokusirajući se na obezbeđivanje višeg stepena poštovanja prava potrošača kroz dalje unapređenje zakonodavnog okvira i veći stepen realizacije prava potrošača, potrošača u digitalnom okruženju, ali i posebnih potreba određenih grupa potrošača.

U tom smislu, NPZP pruža detaljan pregled regulatornog okvira i okvira dokumenata javne politike koji su relevantni za politiku zaštite potrošača u Crnoj Gori, dok se FE fokusirana na identifikovanje uticaja programa na date okvire tokom vremena i koje su značajne promene usvojene kako bi se postigli predviđeni ciljevi. Isto važi i za institucionalni okvir, te kako se on odnosi na efikasno upravljanje zakonskim odredbama koje su utvrđene za politiku zaštite potrošača. NPZP pruža detaljnu analizu institucionalnog okvira koji je relevantan za navedenu politiku, ističući ulogu Ministarstva ekonomskog razvoja (MER) kao ključnog u unapređenju i sprovođenju politike i ulogu koordinacionog tela - Savjeta za zaštitu potrošača (SZP), između ostalih relevantnih institucija.

U pružanju analize trenutnog stanja (osnovne analize) relevantnih dokaza o zaštiti potrošača, NPZP se uglavnom fokusira na predstavljanje istraživanja koja su relevantna za ključne indikatore učinka, ističući rezultate prethodnog strateškog dokumenta za period 2019-2021 i predstavljajući nalaze široko rasprostranjene ankete koja se sprovodila u dva navrata (2019. i 2020. godine) pre izrade programa koji je predmet evaluacije. Rezultati ove osnovne analize identifikuju glavna uska grla u primeni regulatornog okvira za zaštitu potrošača i kakva je percepcija u vezi sa učinkom relevantnih institucija (pretežno inspekcija). Osnovna analiza daje važan zaključak, jer najveći procenat ispitanika (77,4%) smatra da potrošači u Crnoj Gori ne uživaju isti nivo zaštite kao potrošači u EU. Sa obzirom na to, veoma je relevantno utvrditi da li je sprovođenje NPZP-a uticalo na takve rezultate i koje su prakse koje bi se mogle replicirati u budućim politikama. Proces FE duboko se bavi horizontalnom prirodom zaštite potrošača, procenjujući na koje načine se NPZP odnosi na standarde zaštite potrošača u različitim oblastima politike i unutar različitih institucionalnih struktura.

Važan aspekt NPZP, u skladu sa strateškim ciljem, jeste usklađivanje nacionalnih zakonskog okvira sa pravnim tekovinama EU, dok FE procenjuje napredak u usklađivanju zakonodavstva prema utvrđenim potrebama i daje smernice za usklađivanje sa programom pristupanja Crne Gore EU za period 2024-2027.

## ***Svrha i opseg FE***

NPZP je usvojen sa Akcionim planom za period od godinu dana (2022). Akcioni plan definiše zadatke, odgovornosti, obim, sprovedbene institucije, vremenski okvir za izvršenje aktivnosti, potrebna finansijska sredstva i druge uslove neophodne za realizaciju NPZP. Prema odredbama NPZP-a, MER je odgovorno za pripremu i podnošenje godišnjeg izveštaja Vladi o sprovođenju politika zaštite potrošača navedenih u strateškom dokumentu. Shodno tome, Vlada Crne Gore je usvojila godišnji izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za 2022. godinu i izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za 2023. godinu.

FE se sprovodi eksterno, u skladu sa poglavljem V NPZP-a kako bi se postigao viši nivo objektivnosti, pri čemu se evaluacija fokusira na sprovođenje detaljne ex-post analize NPZP koja zaključno identifikuje pozitivne rezultate i probleme koji su se mogli pojaviti tokom faze implementacije. FE primenjuje metodološki pristup zasnovan na dokazima i participativni model u kojem se prikupljanje podataka zasniva na pregledu literature (desk analiza) i na konsultativnom procesu sa relevantnim zainteresovanim stranama.

Zaključci FE će se navesti u konačnom implementacionom izveštaju NPZP i koristiće se kao osnova za dizajn budućih dokumenata javne politike u oblasti zaštite potrošača.

Ova evaluacija ispunjava zahteve UNDP Crna Gora i MER za sprovođenje nezavisne procene u završnoj fazi implementacije programa, u svrhu učenja i refleksije o mehanizmima sprovođenja i rezultatima. Očekuje se da će nalazi i preporuke FE pomoći u identifikaciji potrebnih korekcija kursa u pristupu u projektnom menadžmentu i doneti vredne eksterne refleksije kako bi se pomoglo u jačanju programa, te unapredio sistem monitoringa, evaluacije i učenja (eng. Monitoring, Evaluation and Learning - MEL) kroz adaptivni modalitet upravljanja.

U skladu sa ovlašćenjima predstavljenim u Terms of Reference (ToR), FE će izvestiti UNDP Crna Gora, MER, implementacione partnere i druge stejkholdre o efektivnosti u ispunjenu predviđanih strateških ciljeva i ostvarenju rezultata. Konkretno, Evaluator ima zadatak da:

1. Razvije evaluacionu metodologiju:

* Opisati metodološki pristup, pozivajući se na postojeće smernice strateških dokumenata.
* Navesti metode prikupljanja podataka (npr. broj intervjua, fokus grupa, onlajn anketa).
* Dostavljaje početnog izveštaja kao prvi rezultat, u kojem će biti detaljno opisana predložena metodologija i plan primene.

2. Sprovođenje evaluacije:

* Pregledati godišnje izveštaje i konačni izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa zaštite potrošača
* Program i akcioni planovi.
* Proceniti postignute rezultate u odnosu na definisane indikatore.
* Analizirati razvoj okvira EU za zaštitu potrošača tokom sprovođenja Programa.
* Proceniti napredak u vezi sa specifičnim indikatorima, kao što je povećanje svesti potrošača.

3. Nacrt i Finalni izveštaj o evaluaciji

* Obezbediti sveobuhvatnu procenu efikasnosti, delotvornosti, relevantnosti, koherentnosti i uticaja politike.
* Predstaviti jasne preporuke za buduće strategije, fokusirajući se na održivost i integraciju u EU.

ToR jasno navodi očekivane rezultate i njihov očekivani redosled isporuke, počevši od početnog izveštaja, nakon čega sledi analitički rad koji bi trebalo da rezultira blagovremenom isporukom nacrta izveštaja o evaluaciji. Konačno, konačni izveštaj o evaluaciji se priprema i dostavlja nakon prijema komentara na nacrt izveštaja od strane UNDP Crna Gora i MER i usklađivanja sadržaja na osnovu tih komentara. ToR je dostupan kao Aneks IV. Terms of Reference.

Konačni izveštaj o evaluaciji služi kao osnovni dokument za buduće politike zaštite potrošača i kao takav, sadržaće preporuke za sadržaj budućih politika i mera za obezbeđivanje kvalitetnog MEL sistema i adekvatne upravljačke strukture za kontinuirano ex-post praćenje postignutih rezultata.

# ***Metodološki pristup***

U cilju sprovođenja FE Programa primenjen je pristup zasnovan na dokazima, fokusirajući se na prikupljanje i analizu podataka o ciljevima i rezultatima NPZP, u skladu sa kriterijumima za evaluaciju i ključnim pitanjima za evaluaciju. Dokazi će informisati UNDP CG, MER, implementacione partnere i druge zainteresovane strane (javne i privatne) o konačnim rezultatima strategije, posebno o efektima sprovedenih mera i radnji koje su izvršene radi postizanja rezultata. Metodološki koraci predloženi za obavljanje zadataka ovog zadatka sažeto su predstavljeni u nastavku, a potom su detaljnije opisani, zajedno sa prezentacijom glavnog alata za prikupljanje podataka koji je primenjen tokom FE.

Prvo je izvršena analiza dokumenata kako bi se prikupili relevantni podaci dostupni desk istraživanja. Nakon toga, sproveden je konsultativni proces sa predstavnicima MER kao sredstvo za određivanje obima i oblikovanja FE i prikupljanje odgovarajućih podataka o logičkom modelu, kao i indikatorima učinka i ciljevima NPZP. Nakon toga, nakon početnog određivanja obima, sproveden je konsultativni proces sa ključnim zainteresovanim stranama. Ovaj konsultativni proces podrazumeva primenu sistematskog alata za prikupljanje podataka, koji će omogućiti prezentaciju nalaza na osnovu relevantnosti, efektivnosti, koherentnosti, rezultata i efikasnosti. Ovo zahteva metodološki strogu procenu:

* Relevantnost NPZP u zadovoljavanju lokalnih potreba u poređenju sa strateškim i specifičnim ciljevima NPZP;
* Efikasnost, koja opisuje sve identifikovane efekte, direktne i indirektne,
* Rezultati, u odnosu na očekivane ishode svake od ključnih oblasti intervencije NPZP,
* Efikasnost operativne strukture i intervencija NPZP u doprinosu ukupnim dostignućima, i
* Koherentnost različitih aspekata NPZP (kako interno između aktivnosti, tako i eksterno u poređenju sa drugim sličnim inicijativama koje su usvojene i sprovedene u Crnoj Gori).

Kao deo prvog koraka, sprovedena je analiza dokumenata. Kroz ovaj korak, relevantni dokumenti i akti, uključujući akcione planove, izveštaje o implementaciji, dokumente vezane za pristupanje EU (izveštaje o proširenju, direktive itd.) i sve druge izveštaje o evaluaciji koji su relevantni za sprovođenje aktivnosti i mera za postizanje rezultata, identifikovani su u najvećoj meri i analizirani. Dokumenti koji su procenjeni u vreme pripreme početnog izveštaja predstavljeni su u Aneksu I. Lista dokumenata, kao i dokumenti koji su naknadno identifikovani i analizirani. Podela dokumenata koji su analizirani u početnoj fazi i fazi evaluacije predstavljena je kako bi čitalac mogao da shvati logiku FE, odnosno koja je polazna tačka za evaluaciju i naknadnu evoluciju različitih faza evaluacije.

Tokom konsultativnog procesa dokumenti su kontinuirano ponovo procenjivani i prikupljane su dodatne informacije kako bi se dopunili i potvrdili nalazi intervjua koji su bili specifični i u pogledu posmatranih oblasti politike i u pogledu vrste dokumenata, jer su varirali od zvaničnih izveštaja do izvoda iz internih baza podataka.

Ovi dokumenti su činili osnovu za FE i uspostavili sistematski okvir za primenu kriterijuma evaluacije. Pored kvantitativnih podataka, analiza dokumenata pruža vredne kvalitativne informacije o efektivnosti svake od specifičnih izvršenih aktivnosti i stoga pruža osnovu za procenu efikasnosti izvršenih akcija u korelaciji sa ključnim pitanjima evaluacije. Pored pravnih akata i zvaničnih vladinih dokumenata, faza analize dokumenata fokusirala se na identifikovanje izveštaja i dokumenata koje su pripremili implementacioni partneri i druge zainteresovane strane, jer su oni pružali uporednu vrednost i dodatne podatke o rezultatima aktivnosti iz perspektive korisnika.

Sastavni deo FE je konsultativni proces sa predstavnicima MER i njihovim povezanim osobljem koji imaju značajan uvid u proces implementacije NPZP. Ovaj korak je bio veoma relevantan za prikupljanje podataka o naučenim lekcijama i problemima koji su se javljali tokom faze implementacije. Takođe, ova aktivnost je obezbedila pravilnu identifikaciju specifičnih NPZP procesa, organizacionih karakteristika i drugih važnih karakteristika programa koje su od velikog značaja za osoblje zaduženo za implementaciju. Ovaj korak je preduzet kako bi se osiguralo da preporuke odražavaju specifičan okvir politike zaštite potrošača i daju vredne zaključke o tome kako se ona može poboljšati u budućem strateškom pristupu.

FE je predvideo dodatne sveobuhvatne procese konsultacija koje su sprovedene sa partnerima u implementaciji, donatorskom zajednicom i drugim relevantnim zainteresovanim stranama. U tu svrhu, sastavljena je lista ispitanika (prema relevantnoj organizaciji/instituciji) prema analizi dokumenata i uključena je u Aneks II. Lista konsultovanih strana. FE se fokusirao na sticanje praktičnih iskustava od članova osoblja koji su bili direktno uključeni u dizajn, implementaciju i praćenje NPZP.

Faza konsultacija se sastojala od sveobuhvatnog procesa konsultacija sa ključnim zainteresovanim stranama, u skladu sa ToR. Planirano je da se sprovede najmanje 10 intervjua sa ključnim zainteresovanim stranama u crnogorskoj administraciji i privatnom sektoru. Konačno, obavljeno je 8 intervjua. Svi odabrani ispitanici su blagovremeno kontaktirani putem email-a i pozvani da učestvuju. Uprkos tome, čak i uz maksimalne napore Evaluatora i predstavnika MER-a koji je podržao proces konsultacija, odziv nekih od ključnih zainteresovanih strana bio je nizak. Pretpostavka je da je do niskog odziva uglavnom došlo zbog početka sezone praznika, ali je takođe očigledno da neki ključni akteri nisu pokazali interesovanje za učešće u procesu evaluacije.

Da bi se osigurao uporediv i sistematičan proces, sve zainteresovane strane su kategorizovane u matrici zainteresovanih strana, koja navodi očekivane podatke i informacije koje je potrebno dobiti od svakog ispitanika, kao i njihove odgovarajuće uloge i odgovornosti unutar organizacije u kojoj su zaposleni. Ova klasifikacija zainteresovanih strana osigurava da je napravljen adekvatno reprezentativan izbor. Metode sprovođenja ovih intervjua sa zainteresovanim stranama razlikovale su se u zavisnosti od dostupnosti ispitanika i obima podataka koji se očekivanju (pristup podacima, nivoi pristupa, odgovornost itd.). Tabela 2. ilustruje sve ključne aktere koji su identifikovani za intervjue.

Table 2. Matrica zainteresovanih strana

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Stejkholder** | **Karakteristike** | **Interes** | **Doprinos** | **Način angažovanja** |
| MER | Vodeća institucija | Dobijanje početnog stanja za potrebe izrade novog NPZP | Neposredno iskustvo u pripremi, vođenju i implementaciji NPZP | Intervjui, email, razmena dokumenata |
| Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge | Partner u implementaciji | Komunikacija rezultata | Neposredno iskustvo u implementaciji NPZP i rada u Savjetu | Intervjui, email, |
| Agencija za elektronske medije | Partner u implementaciji | Komunikacija rezultata | Neposredno iskustvo u implementaciji NPZP i rada u Savjetu | Intervjui, email, |
| Zajednica opština Crne Gore | Partner u implementaciji | Komunikacija rezultata | Neposredno iskustvo u implementaciji NPZP i rada u Savjetu | Intervjui, email, |
| Direkcija za tržišnu inspekciju | Partner u implementaciji | Komunikacija rezultata | Neposredno iskustvo u implementaciji NPZP | Intervjui, email, |
| Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove | Partner u implementaciji | Komunikacija rezultata | Neposredno iskustvo u implementaciji NPZP i rada u Savjetu | Intervjui, email, |
| CEZAP | NVO u oblasti zaštite potrošala | Nove prilike za finansiranje | Neposredno iskustvo o ulozi civilnog sektora u sprovođenju NPZP | Intervjui, email, |
| Centralna banka Crne Gore | Partner u implementaciji | Komunikacija rezultata | Neposredno iskustvo u implementaciji NPZP i rada u Savjetu | Intervjui, email, |

Izvor: Evaluator

Sa namerom da proces bude koherentan i da se maksimizira količina uporednih podataka relevantnih za specifična ključna pitanja evaluacije, sproveden je dvostrani pristup, primenom polustrukturiranog intervjua i naknadne validacije. Upitnik za intervjue je pripremljen na crnogorskom jeziku i prikazan je kao Aneks III. Upitnik za konsultacije.

U skladu sa ciljevima, rezultatima i u kontekstu odgovaranja na ključna pitanja evaluacije, javno dostupni podaci su korišćeni u slučajevima gde su takvi podaci pomogli u daljem razrađivanju nalaza FE. Ovi podaci su prikupljeni putem nacionalne statistike, otvorenih podataka i drugih relevantnih izvora. Dostupni podaci su evaluirani i rangirani u skladu sa njihovom relevantnošću u odgovaranju na kriterijume evaluacije.

U slučajevima gde je bio potreban dodatni doprinos za definisanje preporuka ili nalaza koji su relevantni za konkretno ključno pitanje evaluacije, primenjene su druge metode konsultacija. U ovom procesu, naknadna diskusija, email prepiska i deljenje dokumenata sa relevantnim zainteresovanim stranama sprovedeni su u fazi nakon intervjua. Validacija rezultata je koordinisana sa ključnim predstavnicima MER putem intervjua, dok je nacrt verzija izveštaja o FE prosleđen njima na komentarisanje.

Poslednji korak u sprovođenju FE bio je sistematizacija dobijenih podataka iz analize dokumenata i konsultativnih procesa, čime su se inputi koristili za donošenje zaključaka o sprovođenju NPZP, u odnosu na kriterijume evaluacije. Ovi nalazi pružaju materijal i osnovu za izgradnju narativa koji naglašava pozitivne i negativne prakse i rezultate, i koje akcije treba preduzeti kako bi se poboljšao učinak politike zaštite potrošača u budućnosti. Preporuke su, dakle, osmišljene da odgovaraju specifičnim pitanjima ili da ukažu na budući tok akcija i podeljene su prema meri koju treba primeniti. Preporuke mogu biti:

* Regulatorne – Preporuka o tome koje regulatorne mere treba preduzeti;
* Institucionalno-organizacione – Navođenje nivoa organizacije koja je najpogodnija za dizajniranje, sprovođenje i praćenje budućih politika zaštite potrošača; i
* Informativne/edukativne – Preporučivanje načina delovanja u svrhu komunikacije i edukacije o sadržaju vezanom za zaštitu potrošača.

Slika 1. Tipovi preporuka



Izvor: Evaluator

## ***Pitanja za evaluaciju***

U skladu sa globalno priznatim kriterijumima za evaluaciju OECD DAC[[2]](#footnote-2) i zahtevima iz ToR-a, FE organizuje nalaze i daje preporuke na teme relevantnosti, efektivnosti, rezultata, efikasnosti i koherentnosti u kretanju ka ostvarivanju ciljeva i rezultata. Pitanja za evaluaciju takođe uključuju održivost, iako taj kriterijum nije naveden u opisu poslovanja, fokusirajući se na dugovečnost postignutih rezultata i da li su oni održivi u budućem toku primene politike zaštite potrošača.

Lista ključnih pitanja za evaluaciju za FE je dogovorena i odobrena od strane UNDP CG u početnoj fazi FE, čime je postignuto razumevanje tema koje treba istražiti tokom trajanja FE. Validacijom ključnih pitanja za evaluaciju, klijent je usmerio napore evaluacije, jasno demonstrirajući razumevanje potreba i zahteva budućih dokumenata politike u oblasti zaštite potrošača.

Lista **ključnih pitanja za evaluaciju** finalne evaluacije:

**a) Relevantnost**

Glavno pitanje: Koliko je pristup i logika intervencije NPZP bio prikladan i relevantan u smislu njegovih ciljeva i u kontekstu Crne Gore?

* U kojoj meri je NPZP bio prikladan za promociju znanja, kapaciteta i svesti o rešenjima zaštite potrošača među donosiocima odluka, implementacionim javnim i privatnim institucijama i lokalnim zajednicama?
* U kojoj meri je NPZP bio prikladan za promociju povećanja kapaciteta u Crnoj Gori za dizajniranje projekata zaštite potrošača za podnošenje globalnim fondovima za finansiranje?
* Koje su specifičnosti crnogorske ekonomije (političke, ekološke, vladavina prava, itd.) i da li ih je NPZP obradio na način da su ključna pitanja, akcije, ishodi i rezultati dobro isplanirani?
  + Koliko je relevantan NPZP za opšti strateški okvir u Crnoj Gori?
* Da li je došlo do nekih promena specifičnih za ekonomiju (osim epidemije Kovid-19) koje su ometale relevantnost NPZP-a u Crnoj Gori?
  + Kako su ove promene uticale na aktivnosti izgradnje kapaciteta, regulatornog okvira i okvira javnih politika u oblastima koje obuhvata NPZP?
  + Da li su ovi efekti i dalje tekući?
  + Koje adaptivne mere su preduzete ili bi trebalo da budu preduzete u budućnosti kako bi se ublažili negativni efekti datih promena?

**b) Efektivnost**

Glavno pitanje: Koliko je efektivan bio NPZP? Šta je dalo rezultate, a šta nije, i iz kojih razloga? Konkretno:

* Koliko je efektivno NPZP uticao na nacionalne kreatore politika i zainteresovane strane iz javnog sektora kako bi podigao interesovanje i razumevanje strateškog fokusa zaštite potrošača?
* Da li je NPZP postigao zacrtane ciljeve i indikatore učinka?
* U kojoj meri su strategija i alati MEL-a bili adekvatni i efektivni za praćenje napretka u pogledu i) razumevanja rezultata i, na kraju krajeva, uticaja NPZP-a i ii) otkrivanja bilo kakvih potrebnih prilagođavanja implementacije za bolji napredak ka rezultatima?
  + Koja prilagođavanja MEL sistema se preporučuju u budućim strategijama?
* Koje su lekcije o tome kako poboljšati komunikaciju između MER i zainteresovanih strana, odnosno nacionalnih i lokalnih kreatora politike?
  + Koje su najbolje prakse u efikasnoj komunikaciji ciljeva i željenih rezultata NPZP-a?
* Da li postoji efektivno rešenje u kojem se lokalni kreatori politike mogu dodatno uključiti u sprovođenje NPZP-a? Da li bi se ovo pokazalo efektivnim u ostvarivanju ciljeva NPZP-a u većoj meri?
* Da li su aktivnosti NPZP-a bile komplementarne tekućim aktivnostima politika koje proizilaze iz drugih strateških dokumenata?

**c) Rezultati**

Glavno pitanje: U kojoj meri je NPZP postigao očekivane rezultate u svakoj od svojih ključnih oblasti intervencije?

* Koji su pokazatelji promena među donosiocima odluka/politika i drugim relevantnim partnerima koji pokazuju da je NPZP unapredio integraciju politika zaštite potrošača u nacionalno zakonodavstvo i praksu?
* Koji su bili omogućavajući/ograničavajući faktori koji su uticali na postizanje i nepostizanje ishoda?
* Da li je bilo nekih neželjenih posledica kao rezultat intervencija NPZP-a?
* Koji se napori ulažu kako bi se osigurala održivost rezultata NPZP-a na duži rok?
* Kako je NPZP uticao na regulatorni okvir za zaštitu potrošača?

**d) Efikasnost**

Glavno pitanje: Koliko je NPZP bio efikasan u smislu raspodele raspoloživih sredstava?

* Da li je budžet NPZP-a korišćen u skladu sa isprogramiranom/planiranim iznosima ili je bilo potrebe za prilagođavanjem budžeta i zašto?
* Da li se programirani budžet pokazao adekvatnim u skladu sa potrebama?
* Da li je bilo problema sa zapošljavanjem ili nabavkom i kako su oni uticali na sprovođenje NPZP?
* S obzirom na složenost organizacione i upravljačke strukture NPZP, da li je bilo negativnih uticaja koji su nastali kao direktna posledica takve strukture?
* Da li je bilo uskih grla u komunikaciji?
* Da li postoji organizacioni problem specifičan za ekonomiju Crne Gore?
* Kako su sprovođene aktivnosti praćenja i evaluacije? Da li su sprovođene na sistematičan način i, pored godišnjeg izveštavanja, da li su zainteresovane strane imale redovan pristup rezultatima?

**e) Koherentnost**

Glavno pitanje: U kojoj meri je NPZP bio usklađen sa prioritetima i potrebama zemlje i u podržavanju integracije pristupa zaštite potrošača koji ispunjavaju standarde EU?

* Koliko su aktivnosti NPZP koherentne i komplementarne u odnosu na druge politike i inicijative koje preduzimaju Vlada i drugi regionalni i međunarodni partneri angažovani u promociji zaštite potrošača u Crnoj Gori?

## ***Matrica evaluacije***

Matrica evaluacije pripremljena za ovaj FE je ključni alat za planiranje i organizovanje evaluacije. To je sistematizovana tabela sa jednim redom za svako pitanje evaluacije i kolonama koje se bave pitanjima evaluacije kao što su metode prikupljanja podataka, izvori podataka, metode analize, kriterijumi za poređenje itd. Matrica povezuje svako pitanje evaluacije sa načinom za odgovor na to pitanje. Tabela ispod prikazuje strukturu matrice evaluacije, dok je matrica evaluacije dostupna kao Aneks V. Matrica evaluacije. Konačna matrica evaluacije predstavlja ukupne nalaze FE, dok su detaljni odgovori na pitanja evaluacije predstavljeni u poglavlju 3. Zaključci, kao sastavni deo ovog izveštaja.

Tabela 3: Matrica evaluacije

| Kriterijum | Pitanje | Metod prikupljanja podataka | Odgovor | Mera/Indikator | Početna vrednost (ukoliko je dostupna) | Izvor podataka | Komentari |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |

Izvor: Evaluator

Složenost zahteva ovog FE zahteva upotrebu matrice za evaluaciju koja je umereno složenog dizajna, sa različitim izlaznim informacijama koje matrica pruža čitaocu. Stoga, svaka od kolona zahteva prikupljanje relevantnih informacija, kao što je opisano u nastavku.

* 1. Kriterijumi za evaluaciju – Kolona koja prikazuje kriterijume za evaluaciju je neophodna za tematsko grupisanje pitanja tokom faze analize. Prema opisu projekta, kriterijumi koji će se koristiti su sledeći:
* Relevantnost: Da li intervencija radi prave stvari, da li je relevantna i ažurirana? Da li je NPZP planiran i sproveden na način koji zadovoljava potrebe svojih korisnika, partnera i drugih zainteresovanih strana, na svim nivoima upravljanja, uključujući i privatne subjekte?
* Efektivnost: Da li se strateški ciljevi postižu i u kom obimu?

Efektivnost će uzeti u obzir sve ciljeve, ishode i rezultate jasno navedene u strateškom dokumentu, uključujući i one koji su istaknuti kao specifičan indikator koji proizilazi iz jedinstvenih akcija. FE će zaključno analizirati da li su postavljeni ciljevi ispunjeni, a ako nisu, zašto?

* Rezultati / Dostignuća i uticaji u kretanju ka ciljevima i ishodima: Kakav je bio uticaj intervencije? Ovaj kriterijum je postavljen kako bi se utvrdili pozitivni i negativni uticaji koji su se dogodili tokom sprovođenja NPZP. Veoma je važno identifikovati zainteresovane strane koje su generisale najviše koristi, ili, s druge strane, one koje su imale manje koristi, ili čak troškova. Fokus pristupa ovom kriterijumu evaluacije biće na validaciji nalaza i utvrđivanju direktnih i indirektnih uticaja koji su se dogodili u periodu sprovođenja.
* Efikasnost: Da li su resursi adekvatno korišćeni?

Ovaj kriterijum pokazuje da li su finansijski resursi i ljudski kapital korišćeni na efikasan način i koja su bila moguća uska grla koja su mogla ometati sprovođenje NPZP.

* Koherentnost: Koliko se dobro NPZP uklapa sa drugim inicijativama sprovedenim u Crnoj Gori? S obzirom na to da sve ekonomije Zapadnog Balkana sprovode složene horizontalne i vertikalne reforme u skoro svakom aspektu svoje ekonomije, što se u velikoj meri pripisuje procesu pristupanja EU i tranziciji ka liberalnoj ekonomiji, koherentnost NPZP se dalje procenjuje kako bi se sagledalo da li je program u skladu sa drugim tekućim reformama u tim ekonomijama.
* 2. Pitanje – U ovoj koloni su predstavljena ključna pitanja za evaluaciju sa liste pitanja i prema kriterijumima za evaluaciju na koje se odnose.
* 3. Metod prikupljanja podataka – U ovoj kategoriji postoji određeni broj mogućih metoda koje će se koristiti (analiza dokumenata/intervjui/konsultacije, itd.), ali kao i kod izvora podataka, veoma je važno da se u ovoj koloni pruži što više detalja.
* 4. Odgovor – Odgovor će podrazumevati kratke zaključke na ključno pitanje za evaluaciju.
* 5. Mera ili indikator – Ovaj odeljak će pružiti kratak narativ koji potkrepljuje odgovor ili indikator (vrednost, broj, procenat, itd.).
* 6. Početna vrednost – Ako su dostupni, u ovoj koloni se navode podaci o vrednostima koje su relevantne za pitanje koje se obrađuje od vremena početka ili pre početka NPZP. Ovo je veoma relevantno za određivanje ishoda intervencije. Ako se utvrdi da nema osnovnih podataka, ova kolona se može obrisati.
* 7. Izvor podataka – Svaki odgovor će biti potkrepljen dokazima. U ovom odeljku je ključno biti precizan u navođenju izvora, kako bi se omogućila validacija podataka.
* 8. Komentari – S obzirom na to da se matrica evaluacije dizajnira rano u procesu FE, neophodno je da se svi komentari, sugestije ili druga razmatranja zabeleže i sistematizuju po ključnom pitanju evaluacije kako bi se identifikovala pitanja koja mogu uticati na metodološki pristup evaluacije. To su najčešće praznine u podacima ili problemi sa organizovanjem konsultacija zbog različitih okolnosti.

***3. Zaključci***

Nalazi se zasnivaju na analizi dokumenata i konsultacijama koje su uključivale ključno osoblje MER i druge učesnike koji su bili dostupni za intervjue, pretežno članove SZP. Obe grupe su pružile vredne uvide u proces implementacije NPZP i konačne rezultate koji se odnose na zahteve FE. Nalazi pružaju i kvantitativne podatke vezane za indikatore učinka i kvantifikovane aktivnosti, i kvalitativne (narativne) podatke koji služe u svrhu objašnjenja.

Ovaj odeljak će, stoga, pružiti uvid u zaključke prema kriterijumima evaluacije. Nalazi će biti sumirani prema ključnim pitanjima evaluacije, dok će, gde je to moguće, odgovori uključivati i numeričko rangiranje na Likert skali (1-5, gde je 5 najviša ocena), a dobijene na osnovu zapisnika sa intervjua. Nalazi iz intervjua koji su predstavljeni pomoću Likertove skale takođe će biti praćeni dodatnim obrazloženjem, pri čem treba uzeti u obzir relativno mali uzorak ispitanika.

**Relevantnost**

* Glavno pitanje: Koliko je pristup i logika intervencije NPZP bio prikladan i relevantan u smislu njegovih ciljeva i u kontekstu Crne Gore?

Pristup i opseg NPZP su utvrđeni kao relevantni za celokupni strateški okvir Crne Gore, dok je hijerarhija strateških ciljeva uspostavljena u odnosu na potrebe ekonomije u oblasti zaštite potrošača. Odgovori u intervjuima su u skladu sa ovom izjavom, dok su učesnici istakli horizontalnu prirodu zaštite potrošača, usko povezanu sa različitim oblastima politike, kao što su zdravstvena zaštita, osiguranje, elektronski mediji, bankarstvo, onlajn i tradicionalna trgovina i turizam, između ostalog. U tom smislu, zaključeno je da je NPZP veoma relevantan u adresiranju ključnih oblasti politike, odnosno onih koje najviše pažnje posvećuju zaštiti potrošača.

Procenjeno je da je NPZP osmišljen na način zasnovan na dokazima, nadovezujući se na strateške ciljeve i aktivnostima definisanim na osnovu detaljne ex-post analize koja obuhvata institucionalnu analizu, analizu zakonodavnog i strateškog okvira, kao i detaljnu procenu stanja u zaštiti potrošača i percepcije iste od strane opšte javnosti.

Koristeći Likertovu skalu, glavno pitanje ima ocenu 3,66/5, što zaključuje da je pristup i logika intervencije NPZP u smislu njegovih ciljeva i u kontekstu Crne Gore **veoma relevantan**.

Uticaj NPZP se smatra prilično ograničenim jer postavlja ograničen broj aktivnosti, stoga ne rešava sva dominantna pitanja koja se odnose na sistem zaštite potrošača u Crnoj Gori. NPZP-u pretežno nedostaju aktivnosti u usklađivanju (harmonizaciji) nacionalnog zakonodavnog okvira sa pravnim tekovinama EU o opštoj bezbednosti proizvoda, predstavničkim tužbama i drugim relevantnim politikama zaštite potrošača.

* U kojoj meri je NPZP bio prikladan za promociju znanja, kapaciteta i svesti o rešenjima zaštite potrošača među donosiocima odluka, implementacionim javnim i privatnim institucijama i lokalnim zajednicama?

NPZP prepoznaje potrebe za institucionalnom izgradnjom za zaštitu potrošača i shodno tome je predvideo niz aktivnosti izgradnje kapaciteta, prepoznajući potrebe izgradnje kapaciteta inspekcija i drugih javnih tela koja sprovode politike zaštite potrošača. Izgradnja internih kapaciteta za primenu zakona o zaštiti potrošača je posebno važna s obzirom na nestabilnu prirodu javne uprave u Crnoj Gori. S obzirom na to da su sastav ministarstava i drugih javnih agencija, kao i njihove nadležnosti, skloni redovnim promenama, izgradnja kapaciteta je prilično otežana, dok je NPZP usmerio svoje napore na rešavanje ovog problema tematskim obukama, kao što je obuka za medijatore za vansudsko rešavanje sporova. Sa druge strane, iako je obuka za inspektore bila planirana, ona nije sprovedena. Intervjui su potvrdili institucionalna pitanja, a posebno reformu Uprave za inspekcijske poslove koja prolazi kroz značajne promene, pri čemu su posebni inspektorati vraćeni u nadležnost ministarstava. To se pokazalo kao značajan teret za administraciju I uslovila je složenu reorganizacija javnih tela na nacionalnom i lokalnom nivou upravljanja.

NPZP prepoznaje važnost lokalne administracije i sistematično identifikuje izazove koji mogu ometati mere zaštite potrošača. Postoji očigledan nedostatak kapaciteta na lokalnom nivou za sprovođenje politika zaštite potrošača, pri čemu je NPZP predvideo niz aktivnosti u okviru Operativnog cilja 3. *Uspostavljanje efikasnog sistema saradnje i koordinacije sa različitim stejkholderima značajnim za implementaciju politike zaštite potrošača*, ali se domet navedenih aktivnosti procenjuje kao prilično ograničen, te nizak nivo aktivnosti lokalnih samouprava ostaje stalni izazov.

Razlozi za neaktivnost lokalnih samouprava mogu se posmatrati na dva načina: prvo, postoji očigledan nedostatak kvalitetnog osoblja u lokalnoj administraciji, sa potrebnim veštinama za sprovođenje politika zaštite potrošača, i, drugo, civilni sektor koji bi trebalo da bude sastavni partner lokalne administracije u primeni inicijativa za zaštitu potrošača procenjuje se kao nerazvijen i neaktivan. Razlozi za neaktivnost nevladinih organizacija i drugih civilnih organizacija se procenjuju da su uzrokovani niskim pristupom finansiranju i drugim podsticajima da preusmere svoje glavne napore na zaštitu potrošača kao dominantnu oblast javne politike.

Koristeći Likerovu skalu, rezultat za ovo ključno pitanje evaluacije je 4/5, što sugeriše da je NPZP bio **veoma relevantan** u povećanju znanja, kapaciteta i svesti među različitim akterima.

* Koje su specifičnosti crnogorske ekonomije (političke, ekološke, vladavina prava, itd.) i da li ih je NPZP obradio na način da su ključna pitanja, akcije, ishodi i rezultati dobro isplanirani?
  + Koliko je relevantan NPZP za opšti strateški okvir u Crnoj Gori?

NPZP se uklapa u sveukupni okvir javnih politika u Crnoj Gori, jer je utvrđeno da je NPZP komplementaran sa drugim strateškim dokumentima. Detaljnije, očigledno je da iako je zaštita potrošača kao pojam relevantna za niz različitih politika, kao što su one u energetici, transportu i turizmu, retko se prepoznaje u tim političkim dokumentima. U tom smislu, NPZP strateški pozicionira zaštitu potrošača kao horizontalno pitanje, relevantno za sve sektore koji moraju da se obavežu na prava potrošača i proizvodne standarde, u skladu sa relevantnim zakonskim okvirom.

* Da li je došlo do nekih promena specifičnih za ekonomiju (osim epidemije Kovid-19) koje su ometale relevantnost NPZP-a u Crnoj Gori?
  + Kako su ove promene uticale na aktivnosti izgradnje kapaciteta, regulatornog okvira i okvira javnih politika u oblastima koje obuhvata NPZP?
  + Da li su ovi efekti i dalje tekući?
  + Koje adaptivne mere su preduzete ili bi trebalo da budu preduzete u budućnosti kako bi se ublažili negativni efekti datih promena?

Tokom konsultacija sa relevantnim zainteresovanim stranama, u intervjuima se stalno pojavljivala tema političke nestabilnosti. Najočigledniji problem je opisan kao problem sa administrativnim posledicama, jer se sastav i nadležnosti ministarstava i drugih javnih tela koja učestvuju u politikama zaštite potrošača značajno menjaju u različitim političkim ciklusima koji se dešavaju prilično često. Na primer, reforma inspekcija, koja je veoma važna za zaštitu potrošača, menja strateške ciljeve u različitim političkim fazama. U najnovijem ciklusu, nadležnosti su izuzete iz Uprave za inspekcijske poslove i vraćene odgovarajućim ministarstvima i drugim javnim telima na nacionalnom i lokalnom nivou upravljanja. Posebno je važno da je Direkcija za tržišnu inspekciju, kao inspektorat sa najdirektnijom nadležnošću u inspekciji pitanja zaštite potrošača u prodaji, osnovana u Ministarstvu ekonomskog razvoja od poslednjeg kvartala 2024. godine, dok je prethodno bila deo centralnog inspektorata od 2012. godine.

Još jedan primer koji ilustruje negativne posledice političke nestabilnosti identifikovan je u slučaju Agencije za elektronske medije i poštanske usluge, koja je kao regulatorno telo i sa članom u SZP, bila ograničenog delovanja tokom dužeg vremena zbog formiranja Vlade u poslednjem političkom ciklusu. Shodno tome, Savjet Agencije, kao upravno telo, nije bio operativan u periodu između decembra 2023. i aprila 2024. godine, obavljajući samo osnovne operacije, bez mogućnosti da u potpunosti sprovodi politike.

Sve gore navedeno je rezultiralo manje efikasnim radom SZP u periodima političkih promena, smanjujući kapacitet SZP za sprovođenje svoje koordinativne funkcije u oblasti zaštite potrošača.

**Efektivnost**

* Glavno pitanje: Koliko je efektivan bio NPZP? Šta je dalo rezultate, a šta nije, i iz kojih razloga? Konkretno:
* Koliko je efektivno NPZP uticao na nacionalne kreatore politika i zainteresovane strane iz javnog sektora kako bi podigao interesovanje i razumevanje strateškog fokusa zaštite potrošača?
* Da li je NPZP postigao zacrtane ciljeve i indikatore učinka?

Logika intervencije NPZP pruža detaljan skup indikatora osmišljenih za praćenje napretka Programa. Indikatori ishoda su razvijeni za operativne ciljeve NPZP, dok su indikatori rezultata utvrđeni za aktivnosti. Za operativne ciljeve utvrđeno je ukupno 6 indikatora ishoda, svi kvantifikovani sa početnim, međuvrednostima i ciljanim vrednostima.

MER, u saradnji sa drugim institucijama učesnicama, uspostavilo je Okvir za praćenje i evaluaciju, koji obuhvata kontinuirano prikupljanje podataka i godišnje izveštavanje Vladi Crne Gore. Godišnji izveštaji su pripremljeni za 2022. i 2023. godinu, dok je za 2024. godinu godišnji izveštaj u pripremi, a zaključci FE će takođe biti uključeni u konačni izveštaj o implementaciji. Godišnji izveštaji jasno ističu ostvarenje aktivnosti utvrđenih u godišnjim akcionim planovima, a takođe pružaju procenu ostvarenja indikatora ishoda, na osnovu dokaza koje su dostavile odgovarajuće institucije. Tabela 4 daje pregled evaluiranih indikatora učinka.

Table 4. Pregled indikatora učinka

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni cilj 1 | **Indikator** | **2023** | **2024** | **Izveštaj za 2023** |
| 1. Povećanje broja pozitivno riješenih prigovora potrošača/ica u odnosu na broj podnijetih prigovora | 3% | 5% | 5% |
| 2. Povećanje broja podnijetih zahtjeva za vansudsko rješavanje sporova | za 2 | za 5 | 2 |
| Operativni cilj 2 | 1. Stepen povećanja informisanosti građana/ki o potrošačkim pravima u tradicionalnoj kupovini | 15% ispitanika/ca je upoznato da potrošač/ica nije dužan/na da uz prigovor podnese i račun | 18% | Nije dostupno |
| 2. Stepen povećanja informisanosti građana/ki o potrošačkim pravima u elektronskoj kupovini | 15% ispitanik/ca upoznato sa tačnim rokom u kom potrošač/ica može da raskine ugovor sklopljen na daljinu (online) ili van prostorija trgovca | 18% | Nije dostupno |
| Operativni cilj 3 | 1. Povećanje broja lokalnih samouprava koje su uspostavile saradnju sa udruženjem potrošača | Za 1 | Za 1 | 0 |
| 2. Povećanje broja inicijativa i projekata koji se odnose na zaštitu potrošača/ica pokrenutih od strane ostalih stejkholdera | Za 1 | Za 2 | 1 |

Izvor: MER, Izveštaj o implementaciji NPZP, 2023

Tabela 4. jasno ilustruje napredak koji je postignut, posmatrajući indikatore učinka. Najveći napredak je postignut u prvom operativnom cilju, jer je ciljna vrednost za 2024. godinu u povećanju pozitivnih rešenja po žalbama potrošača u ukupnom broju žalbi postignuta 2023. godine. Stoga je željeni rezultat postignut godinu dana ranije nego što je bilo očekivano.

FE je u ranim fazama evaluacije identifikovao objektivan problem kada je u pitanju praćenje i evaluacija indikatora u drugom operativnom cilju. Imajući u vidu da se indikatori učinka za cilj 2 izračunavaju participativnim istraživanjem javnog mnjenja, praćenje takvih indikatora zahteva da se detaljno istraživanje sprovodi svake godine izveštavanja. Iako su takva istraživanja bila predviđena akcionim planovima za 2022. i 2023. godinu, ona nisu sprovedena zbog nedovoljnih kapaciteta MER (u skladu sa informacijama u godišnjim izveštajima o implementaciji). Oba godišnja izveštaja jasno navode da je osoblje MER u Direkciji za zaštitu potrošača veoma preopterećeno i da je postupak zapošljavanja dodatnog osoblja planiran, ali nije realizovan. U te svrhe, primena člana 156 Zakona o zaštiti potrošača treba da se sprovede u delu gde se realizacija aktivnosti iz Akcionog plana za NPZP može ustupiti drugim pravnim ili privatnim subjektima. Stoga se očekuje da će se participativno istraživanje javnog mnjenja sprovesti putem javnog poziva, gde bi predviđeni zadatak bio delegiran nejavnom pravnom licu, odnosno instituciji koja bi sprovela istraživanje na komercijalnoj osnovi.

MER i ostali članovi SZP bili su veoma aktivni u podizanju svesti o politikama zaštite potrošača kroz sprovođenje aktivnosti NPZP. Kao što je često isticano tokom intervjua, način razmišljanja javnosti još uvek nije razvijen do tačke u kojoj prosečan građanin Crne Gore sebe smatra potrošačem sa zakonski garantovanim pravima. Stoga je najveći deo aktivnosti sproveden na podizanju svesti, uključujući obeležavanje Međunarodnog dana zaštite potrošača, poboljšanje veb stranice Centralne banke kreiranjem novog segmenta koji bi omogućio potrošaču da na osnovu podataka o uslovima kreditiranja, dobije informacije o najpovoljnijoj ponudi koja je prilagođena njegovoj finansijskoj situaciji, te razvojem raznih brošura, vodiča i informativnih paketa u različitim oblastima koje uzimaju u obzir potrošače. Sa druge strane, potpuna funkcionalnost centralnog IT sistema za zaštitu potrošača tek treba da bude u potpunosti postignuta. S obzirom na to da je zamišljeno da pomenuti portal bude vodeći kanal komunikacije sa potrošačima i da istovremeno služi kao administrativni alat za inspektore koji se bave sporovima sa potrošačima, neophodno je da se on završi jer može značajno podići svest na nacionalnom nivou. Sistem je, kako se navodi, tehnički operativan, dok će MER imenovati operatera (državnog službenika zaduženog za upravljanje ulazima/izlazima) u trećem kvartalu 2025. godine.

Koristeći Likertovu skalu, ispitanici su ocenili ovo ključno pitanje za evaluaciju sa 4,33/5, što sugeriše da je NPZP bio u proseku **veoma efektivan**, dok su neki učesnici istakli da je izuzetno efikasan. Ovaj rezultat ukazuje da je strateški cilj NPZP-a u velikoj meri postignut sa stanovišta osoblja koje je lično bilo uključeno u fazu implementacije. S druge strane, objektivno je postignut mali napredak u cilju 3, i stoga, FE zaključuje da strateški cilj nije u potpunosti postignut i da bi trebalo da posluži kao osnova za buduće politike zaštite potrošača.

* U kojoj meri su strategija i alati MEL-a bili adekvatni i efektivni za praćenje napretka u pogledu i) razumevanja rezultata i, na kraju krajeva, uticaja NPZP-a i ii) otkrivanja bilo kakvih potrebnih prilagođavanja implementacije za bolji napredak ka rezultatima?
  + Koja prilagođavanja MEL sistema se preporučuju u budućim strategijama?

NPZP je predvideo detaljan sistem MEL-a, zasnovan na godišnjem izveštavanju i prikupljanju podataka od odgovarajućih tela. Sistem je podrazumevao da tela koja su odgovorna za sprovođenje aktivnosti NPZP-a izveštavaju o svojim aktivnostima MER-u, koji bi zatim sastavio godišnji izveštaj o sprovođenju. Izveštaj bi se razmatrao na sednici SZP-a, a zatim bi se prosleđivao Vladi na usvajanje. Navedeni godišnji izveštaji su dostavljeni kako je predviđeno, izuzev konačnog izveštaja koji čeka završetak FE. Godišnji izveštaji su korišćeni kao osnova za pripremu godišnjih akcionih planova za sprovođenje NPZP-a. Intervjui sa predstavnicima MER-a zaključili su da su akcioni planovi osmišljeni po principu gde bi se nerealizovane aktivnosti prenele u akcioni plan za sledeću godinu.

FE nije pribavio dokaze koji govore u prilog MEL-ovog sistema koji je rezultirao prilagođavanjem kursa radi boljeg napretka ka rezultatima. Iako su godišnji izveštaji redovno pripremljeni, godišnji akcioni planovi koji su izrađivani nisu nužno odražavali potrebe za prilagođavanjem ka ostvarivanju ciljeva NPZP-a, već su se sastojali od aktivnosti koje su predložili odgovarajući akteri, a koje su inače bile planirane za sprovođenje. U tom smislu, iako su aktivnosti sprovedene, one nisu nužno povećale efikasnost operativnih ciljeva NPZP.

Sistem MEL-a se smatra sasvim adekvatnim s obzirom na obim i prirodu predmetnog strateškog dokumenta i proizveo je blagovremenu refleksiju o rezultatima NPZP-a. Analiza podataka i intervjui sa zainteresovanim stranama zaključili su da su takvi rezultati adekvatno saopšteni i članovima SZP. Međutim, takođe je utvrđeno da je sprovedeno malo aktivnosti na saopštavanju godišnjih rezultata široj javnosti, uključujući prosečnom potrošaču. Ovo se može smatrati propuštenom prilikom za podizanje svesti o strateškom značaju NPZP, kao i o regulatornom okviru za zaštitu potrošača. Intervjui su, shodno tome, utvrdili da bi budući sistem MEL-a trebalo da bude više fokusiran na širenje pozitivnih rezultata politike zaštite potrošača i, stoga, na podizanje svesti i interesovanja šire javnosti za tu oblast politike.

* Koje su lekcije o tome kako poboljšati komunikaciju između MER i zainteresovanih strana, odnosno nacionalnih i lokalnih kreatora politike?
  + Koje su najbolje prakse u efikasnoj komunikaciji ciljeva i željenih rezultata NPZP-a?

Za SZP je utvrđeno da ima ključnu i centralnu ulogu u celokupnoj politici zaštite potrošača. Mnogi ispitanici su potvrdili da, iako je SZP zamišljen kao koordinaciono telo, ona ima više operativnu ulogu. Sastav SZP-a je takav da obuhvata veliki broj članova iz različitih vrsta institucija, od ministarstava i javnih agencija do predstavnika nevladinog sektora. Stoga je komunikacija i rad između članova SZP-a ocenjen kao izuzetan. Uloga MER u celom procesu je takođe označena kao ključna i efikasna, dok su mnogi ispitanici priznali da je lično interesovanje za tematsku oblast i entuzijazam nekoliko zaposlenih u MER-u imao ogroman uticaj na sprovođenje Programa. FE nije identifikovao nijednu najbolju praksu u efikasnoj komunikaciji, ali je celokupna komunikacija ocenjena kao odlična.

* Da li postoji efektivno rešenje u kojem se lokalni kreatori politike mogu dodatno uključiti u sprovođenje NPZP-a? Da li bi se ovo pokazalo efektivnim u ostvarivanju ciljeva NPZP-a u većoj meri?
* Da li su aktivnosti NPZP-a bile komplementarne tekućim aktivnostima politika koje proizilaze iz drugih strateških dokumenata?

U skladu sa zaključcima analize i intervjua, aktivnosti i inicijative NPZP planirane su uz razmatranje drugih aktivnosti koje proizilaze iz drugih strateških dokumenata.

Uključivanje lokalnih samouprava je ključno za postizanje strateškog cilja NPZP, jer je lokalna administracija obavezna da se pridržava standarda zaštite potrošača prilikom pružanja javnih usluga i da kontinuirano povećava transparentnost svojih akcija. Aktivna uloga lokalne administracije obezbeđuje podizanje svesti lokalnih zajednica kada je u pitanju zaštita potrošača, a takođe uspostavlja komunikacione linije koje se mogu koristiti tokom naknadne analize politika.

FE je zaključio da lokalni kreatori politika nisu u velikoj meri angažovani u sprovođenju NPZP. Razlozi za to su različiti, ali najočigledniji su: 1. Nedostatak internih kapaciteta; 2. Nedostatak razumevanja prava i standarda potrošača u lokalnoj zajednici i 3. Nisko angažovanje civilnog društva.

Za lokalnu administraciju je utvrđeno da ima niske kapacitete za sprovođenje politika zaštite potrošača. Iako je broj zaposlenih u lokalnoj administraciji više nego dovoljan, očigledan je nedostatak veština i interesovanja za sprovođenje politika zaštite potrošača. Zajednica opština, kao relevantno udruženje lokalnih samouprava, sprovodi periodične obuke o zakonskim pojmovima zaštite potrošača (koje obuhvataju i Zakon o zaštiti potrošača i Zakon o opštem upravnom postupku), u skladu sa akcionim planovima NPZP. U 2023. i 2024. godini održane su tri obuke (dve o postupcima po žalbama korisnika usluga od opšteg interesa i jedna o administrativnom nadzoru nad preduzećima i institucijama koje je osnovala opština), kojima je obuhvaćeno ukupno 62 učesnika. Međutim, primećuje se da je način razmišljanja lokalne administracije još uvek veoma daleko od razumevanja važnosti NPZP-a i njegovih aktivnosti. Stoga, lokalna administracija ima malo veština u primeni zakona i podizanju svesti lokalne zajednice.

Intervjui su takođe identifikovali problem sa angažovanjem civilnog društva u projektima zaštite potrošača, koje finansiraju lokalne samouprave, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača. Intervjui su potvrdili da postoji prilično mali broj nevladinih organizacija koje imaju zaštitu potrošača u statutima, i stoga se često sredstva za takve projekte ne mogu dodeliti. Među svim registrovanim i aktivnim civilnim društvima (više od 6000), samo 4 imaju zaštitu potrošača kao svoju primarnu oblast interesovanja. Kao rezultat toga, u 2023. godini, prema godišnjem izveštaju o sprovođenju NPZP-a za 2023. godinu, šest nevladinih organizacija je dobilo pristup sredstvima za prioritetnu oblast zaštite potrošača, u skladu sa odlukom Vlade. Zaključak FE je da je angažovanje civilnog društva veoma nisko i da bi se trebalo podsticati u budućnosti.

**Rezultati**

* Glavno pitanje: U kojoj meri je NPZP postigao očekivane rezultate u svakoj od svojih ključnih oblasti intervencije?

NPZP je postigao niz rezultata koji ukazuju na stabilan kurs ka ostvarivanju predviđanih ciljeva i ishoda. Proces implementacije je bio otežan pandemijom Covid-19 i uočenim poteškoćama u upravljanju i administraciji aktivnosti, uključujući nedostatak osoblja za implementaciju. Složenost organizacione strukture i veliki broj spoljnih zainteresovanih strana takođe predstavljaju izazov za postizanje željenih ciljeva, stoga se može uložiti dodatni napor kako bi se održao priliv rezultata i proizvoda koji su direktno u skladu sa strateškim ishodima.

Isto kao i kod indikatora učinka, dostignuća, kada je u pitanju realizacija predviđanih aktivnosti u Akcionim planovima za 2022. i 2023. godinu, predstavljena su u godišnjim izveštajima o implementaciji koje priprema MER. Prema izveštajima o implementaciji, za 2022. godinu, od 28 aktivnosti, 12 je u potpunosti sprovedeno, 5 je delimično sprovedeno, dok 11 aktivnosti nije sprovedeno. U 2022. godini, procenat aktivnosti koje su u potpunosti ili delimično sprovedene bio je najveći za operativni cilj 3 (57%), dok je najmanji napredak postignut za operativni cilj 1, gde je samo 33% aktivnosti prijavljeno kao sprovedeno. U 2023. godini, od 29 aktivnosti, 17 je u potpunosti sprovedeno, 8 je delimično sprovedeno, dok 8 nije sprovedeno. U 2023. godini, većina aktivnosti je sprovedena u okviru operativnog cilja 2, dok je, kao i za 2022. godinu, najmanje aktivnosti sprovedeno za operativni cilj 1, što ilustruje da su i za 2022. i za 2023. godinu postignuti najmanji rezultati u poboljšanju regulatornog okvira za zaštitu potrošača i boljoj implementaciji prava potrošača. Detaljna, najnovija tabela za praćenje aktivnosti akcionih planova napravljena je za potrebe FE i dostupna je na kao Aneks VI. Tabela za izveštavanje.

Koristeći Likertovu skalu, ispitanici su ocenili ovo ključno pitanje za evaluaciju sa 4/5, što sugeriše da je NPZP u proseku imao **veoma dobre rezultate**. Ovaj zaključak je u suprotnosti sa stvarnim nalazima o statusu realizacije prijavljenih aktivnosti, implicirajući da su ispitanici pridali veći značaj aktivnostima koje su u potpunosti ili delimično sprovedene, u poređenju sa onima koje nisu.

* Koji su pokazatelji promena među donosiocima odluka/politika i drugim relevantnim partnerima koji pokazuju da je NPZP unapredio integraciju politika zaštite potrošača u nacionalno zakonodavstvo i praksu?

Na osnovu intervjua i desk analize, zaključuje se da je očigledno da se način razmišljanja potrošača menja, posebno u određenim oblastima koje su relevantne za zaštitu potrošača, kao što su elektronski mediji, onlajn trgovina i mobilne usluge. Način razmišljanja se i dalje razvija, ali je očigledno da građani u većoj meri preuzimaju uloge potrošača, u skladu sa zakonskim okvirom.

Broj žalbi koje su podneli potrošači ukazuje na to da su potrošači više motivisani i značajnije uključeni u korišćenje raspoloživih mehanizama za zaštitu svojih prava. Istovremeno, indikatori učinka nisu prikazani razvrstani po oblastima, jer nadležni organi ne vode evidenciju na neophodan način za pravilno prikazivanje ovih vrednosti. Iz strukture podnetih prigovora može se videti da su potrošači najčešće slali svoje žalbe organizaciji potrošača (40,2%) i Upravi za inspekcijske poslove, koje se posledično unose u Centralni informacioni sistem za zaštitu potrošača (27%). Potrošači su se direktno obraćali Agenciji za elektronske komunikacije i poštansku delatnost (11,4%), Upravi za bezbednost hrane i fitosanitarne poslove (11,28%), dok su se u preostalih 10,1% slučajeva obraćali drugim relevantnim institucijama (Agencija za elektronske medije, Centralna banka Crne Gore, Agencija za nadzor osiguranja, Nacionalna turistička organizacija). Iz navedenog se može zaključiti da je dostupnost nekoliko različitih kanala za podnošenje žalbi i pritužbi potrošača prednost koju svakako treba sačuvati.

Takođe je veoma važno napomenuti da pored zvanične statistike žalbi, postoji veliki porast neformalnih žalbi ili zahteva za informacijama koji se nezvanično podnose putem telefona različitim agencijama. Ovi oblici žalbi su veoma važni za celokupni sistem zaštite potrošača jer, uprkos administrativnim troškovima za rešavanje takvih neformalnih zahteva, stvaraju poverenje i podižu ukupnu svest o pravima potrošača.

Sa druge strane, sa aspekta planiranja politika u oblasti zaštite potrošača, od suštinskog je značaja poboljšati sistem izveštavanja nadležnih institucija o podnetim žalbama i njihovom rešavanju, a sve kako bi se postigao bolji uvid u stanje zaštite potrošača. Dalja operacionalizacija centralnog informacionog sistema za zaštitu potrošača i izmena Zakona o zaštiti potrošača, prema kojoj će nosioci zaštite potrošača biti obavezni da vode evidenciju podataka iz nadzora, uključujući evidenciju primljenih žalbi i drugih podnesaka (pitanja, inicijativa) potrošača i njihovog rešavanja, značajno bi unapredila kapacitete za kontinuiranu ex-post analizu i kreiranje politika.

* Koji su bili omogućavajući/ograničavajući faktori koji su uticali na postizanje i nepostizanje ishoda?
* Da li je bilo nekih neželjenih posledica kao rezultat intervencija NPZP-a?

FE je identifikovala nekoliko ograničavajućih faktora koji su mogli uticati na postizanje rezultata NPZP-a. Najočiglednija posledica identifikovanih problema je nedostatak kontinuiteta u sprovođenju istraživanja relevantnih za praćenje drugog operativnog cilja. Istraživanje je bilo ključno za procenu trenutnog stanja stepena povećanja svesti građana o pravima potrošača u elektronskoj i tradicionalnoj kupovini, i samim tim, pružajući vredne dokaze o tome da li je do takvog povećanja došlo i u kojem obimu.

Najdominantniji ograničavajući faktor je na operativnoj strani NPZP-a. Postoji očigledan problem administrativnih kapaciteta u Direkciji za zaštitu potrošača što je prijavljeno u dva godišnja izveštaja o implementaciji, dok je navedeno da ako se rešenje ne pronađe u narednom periodu, potpuno postizanje postavljenih ciljeva i kretanje ka evropskom standardu zaštite potrošača biće veoma izazovan i težak proces. Pored toga, potrebno je poboljšati saradnju svih institucija uključenih u politiku zaštite potrošača i postići punu primenu člana 156. Zakona o zaštiti potrošača, omogućavajući dodeljivanje aktivnosti iz Akcionog plana organizacijama potrošača i drugim pravnim i fizičkim licima kako bi se smanjilo opterećenje javne administracije. Ovo je posebno važno jer su aktivnosti Akcionog plana osmišljene na takav način da prevazilaze obim redovnih nadležnosti i dužnosti organa za zaštitu potrošača, te institucije nisu uvek u mogućnosti da adekvatno sprovedu planirane aktivnosti.

Ključni izazov ostaju finansijska sredstva dodeljena oblasti zaštite potrošača, jer su odobrena sredstva bila znatno manja od planiranih i traženih od strane MER. Takođe, obezbeđivanje sredstava putem donatorskih programa ili evropskih fondova moglo bi da pruži rešenje za predmetni izazov, ali su usko povezana sa prethodnim izazovom, nedostatkom administrativnih kapaciteta. S obzirom na to da krovna institucija ima veoma ograničene administrativne kapacitete, ova vrsta aktivnosti bi zahtevala angažovanje dodatnih kapaciteta i njihovu obuku za pisanje prijava za projekte i praćenje dostupnih poziva za projekte u oblasti zaštite potrošača. Prema intervjuima sa MER, zaključeno je da su kapaciteti neznatno poboljšani od poslednjeg ciklusa izveštavanja, ali da i dalje nedostaju, jer još uvek postoji jedno otvoreno radno mesto u Direkciji koje bi značajno podiglo ukupne kapacitete za sprovođenje politike zaštite potrošača. Čak i popunjavanjem tog radnog mesta, pritisak količine regulatornih i strateških zadataka bi i dalje predstavljao organizacioni rizik.

* Koji se napori ulažu kako bi se osigurala održivost rezultata NPZP-a na duži rok?

Održivost NPZP obezbeđena je kontinuiranim kreiranjem politika, dok je usvajanje novog Programa zaštite potrošača planirano do kraja drugog kvartala 2025. godine. Ovo, shodno tome, osigurava da će politika zaštite potrošača biti pokrivena strateškim dokumentom i razrađena kroz aktivnosti sprovođenja. Ideja je da će institucije učesnice nominovati nerealizovane aktivnosti u budućoj politici zaštite potrošača.

Efikasno funkcionisanje SZP pokazalo se ključnim za celokupnu oblast politike zaštite potrošača i sprovođenje NPZP. Održivost SZP je u poslednje vreme pod operativnom pretnjom. Naime, članovi SZP su dobijali malu, prilično simboličnu naknadu za prisustvovanje sednicama Savjeta, ali odlukom Agencije za sprečavanje korupcije, članovi vladinih saveta se smatraju javnim funkcionerima i stoga, prihvatanjem naknade, krše zakone o borbi protiv korupcije. To je dovelo do toga da je nekoliko članova SZP prošlo kroz prekršajni postupak. Ovo se smatra prilično neuobičajenom praksom, posebno imajući u vidu da su neki članovi vladinih saveta nejavne ličnosti iz nevladinih organizacija, udruženja i slično. Procesi su još uvek u toku, ali dok se čekaju odluke nadležnog suda, predstavljaju značajan rizik za održivost KPK.

* Kako je NPZP uticao na regulatorni okvir za zaštitu potrošača?

Evolucija crnogorskog regulatornog okvira za zaštitu potrošača je veoma važna za postizanje strateškog cilja NPZP, istovremeno približavajući crnogorsko društvo standardima EU za zaštitu potrošača. NPZP je predvideo sprovođenje aktivnosti koje zavise od usvajanje sledećih zakona:

* Zakon o kolektivnim tužbama
* Novi zakon o zaštiti potrošača
* Zakon o potrošačkim kreditima
* Izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima
* Zakon o turizmu i ugostiteljstvu i
* Izmene i dopune Zakona o nadzoru nad tržištem proizvoda

Tokom sprovođenja NPZP-a, nijedan od gore pomenutih zakona nije usvojen sa izuzetnom Zakona o potrošačkim kreditima za koji je utvrđen da će svakako morati iznova biti menjan zbog dodatnog usklađivanja sa EU pravnim tekovinama. Stoga je potrebna usvajanje ovih i drugih zakona, u skladu sa Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, 2024-2027[[3]](#footnote-3).

### **Efikasnost**

* Glavno pitanje: Koliko je NPZP bio efikasan u smislu raspodele raspoloživih sredstava?
  + Da li je budžet NPZP-a korišćen u skladu sa isprogramiranom/planiranim iznosima ili je bilo potrebe za prilagođavanjem budžeta i zašto?
  + Da li se programirani budžet pokazao adekvatnim u skladu sa potrebama?

Upravljački procesi NPZP-a su prilično složeni i omogućavaju višestruke nivoe nadzora i kontrole, efikasnu koordinaciju između različitih institucionalnih komponenti i jedinica, kao i visok nivo transparentnosti preduzetih akcija i odgovornosti uključenih partnera. Ovo obezbeđuje veliki broj pojedinačnih sastanaka i drugih oblika komunikacije sa različitim zainteresovanim stranama, što uzrokuje značajno opterećenje za MER, a posebno za Direkciju za zaštitu potrošača. Takva složenost je uticala na postizanje ciljeva i ishoda NPZP, posebno u pogledu postizanja rezultata za koje je MER jedina odgovorna strana, što potvrđuje organizacioni rizik. Politika zaštite potrošača, na nivou upravljanja, nalazi se u okviru SZP, tela koje je prilično inkluzivno i ima veliki broj članova iz javnog i privatnog sektora. Administrativnu podršku Savetu takođe pruža MER.

Utvrđeno je da je upravljanje budžetom adekvatno, jer se redovno izveštava o rashodima i oni su uključeni u godišnje izveštaje o sprovođenju. U tabelama 5 i 6 prikazan je raspoređeni i korišćeni budžet za 2022. i 2023. godinu.

Tabela 5. NPZP Budžet za 2022

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resursi** | **Potrošeno** | **Planirano** | **Izvor** |
| Operativni cilj 1 | / | 2 000 | Budžet |
| / | / | Donori |
| Operativni cilj 2 | 60 919,81 | 82 000 | Budžet |
| 3 714 | 1200 | Donori |
| Operativni cilj 3 | 38 060,60 | 57 000 | Budžet |
| 6 000 | 2 000 | Donori |
| **Ukupno** | **98 980, 41** | **141 000** | **Budžet** |
| **9 714** | **3 200** | **Donori** |

Izvor: MER, Godišnji izveštaj o implementaciji NPZP

Tabela 6. NPZP Budžet za 2023

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resursi** | **Potrošeno** | **Planirano** | **Izvor** |
| Operativni cilj 1 | 6 582,88 | 7 150 | Budžet |
| 3 445 | 3 470 | Donori |
| Operativni cilj 2 | 14 075 | 19 000 | Budžet |
| 4 744,73 | 5 250 | Donori |
| Operativni cilj 3 | 7 545,5 | 13 650 | Budžet |
| 2 800 | 2 800 | Donori |
| **Ukupno** | **28 203,38** | **39 800** | **Budžet** |
| **10 990,63** | **11 520** | **Donori** |

Izvor: MER, Godišnji izveštaj o implementaciji NPZP

Tabela raspodele budžeta jasno pokazuje da je raspoloživi budžet bio prilično ograničen i da je značajno smanjen u poređenju između 2022. i 2023. godine, iako postoji gotovo isti broj aktivnosti (28 u 2022. u odnosu na 29 u 2023. godini), sa sličnim obimom.

Koristeći Likertovu skalu, učesnici FE su ocenili NPZP kao **umereno efikasan**, sa ocenom 3,5/5. Ova ocena potvrđuje da postoje značajna ograničenja u raspoloživom budžetu, kao i da postoje problemi u njegovoj potrošnji.

* Da li je bilo problema sa zapošljavanjem ili nabavkom i kako su oni uticali na sprovođenje NPZP?
* S obzirom na složenost organizacione i upravljačke strukture NPZP, da li je bilo negativnih uticaja koji su nastali kao direktna posledica takve strukture?

Iz liste rashoda, FE zaključuje da planirani budžet NPZP nije u potpunosti iskorišćen, odnosno 70% planiranih budžetskih sredstava je potrošeno i u 2022. godini i u 2023. godini, što pokazuje da javna sredstva nisu u potpunosti potrošena, uglavnom za operativne ciljeve 2 i 3. Velika količina neiskorišćenih sredstava potiče iz budžeta MED-a, što odgovara nerealizovanim aktivnostima.

Neke od tih aktivnosti su:

* Kampanja za podizanje svesti o kolektivnoj zaštiti prava potrošača
  + S obzirom da Zakon o kolektivnim tužbama nije usvojen, kampanja nije osmišljena i sprovedena.
* Kreiranje Vodiča o novim pravilima usklađenosti i garancije sa fokusom na robu sa digitalnim elementom, digitalni sadržaj i usluge
  + Pošto novi Zakon o zaštiti potrošača nije usvojen, kampanja nije osmišljena i sprovedena.
* Unapređenje evidencije podnetih žalbi u centralnoj elektronskoj bazi za zaštitu potrošača (CIZSP)
  + Zbog promene organizacione strukture, Tržišna inspekcija trenutno nema osobu koja ima pristup CIZSP-u u ime ove institucije, pa samim tim u ovom trenutku se ne evidentiraju žalbe kroz sistem. Planirano je da se u budućnosti zaposli osoba koja će imati uvid i delegirati odgovornosti u ovom delu, prema izveštajima o implementaciji.
* Sprovođenje istraživanja radi utvrđivanja nivoa znanja i svesti građana o pravima potrošača, uključujući elektronsku trgovinu
  + Nerealizovano zbog nedostatka kapaciteta u MER. U budućnosti, prema izveštajima o implementaciji, takva istraživanja će se sprovoditi putem eksternog angažovanja civilnih društava ili pravnih/privatnih lica.
* Izrada studije podsticajnih mera za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova
  + Nerealizovano zbog nedostatka kapaciteta u MER. U budućnosti, prema izveštajima o implementaciji, takva istraživanja će se sprovoditi putem eksternog angažovanja civilnih društava ili pravnih/privatnih lica.

Ove aktivnosti ilustruju negativne efekte koji su nastali zbog problema sa kadrovima, jer mnoge važne aktivnosti nisu direktno sprovedene zbog nedostatka osoblja u vodećem ministarstvu. Stoga, iako je budžet prvobitno bio prilično ograničen, čak ni on nije iskorišćen u potpunosti.

* Da li je bilo uskih grla u komunikaciji?

U skladu sa rezultatima konsultacija sa relevantnim zainteresovanim stranama, nisu identifikovana uska grla u komunikaciji. Smatra se da je dobra komunikacija između aktera uglavnom uzrokovana efikasnim radom SZP i MER kao vodećeg ministarstva. Sa druge strane, u više navrata je primećeno da je efikasnost komunikacionih linija i operacionalizacija SZP isključivo posvećena entuzijazmu nekoliko vodećih ličnosti u MER. Stoga je zaključak da ne postoje uska grla u komunikaciji, ali da postoji značajan organizacioni rizik koji bi mogao izazvati negativne posledice u budućnosti.

* Da li postoji organizacioni problem specifičan za ekonomiju Crne Gore?

Kao što je već pomenuto u potpoglavlju o efikasnosti, postoji očigledan problem u obliku političke nestabilnosti koja utiče na javnu upravu sa mnogim organizacionim rizicima. To uzrokuje nedovoljan broj zaposlenih kod određenih aktera, ali i nisku koherentnost u komunikacionim linijama jer se vodeće osoblje često menja.

**Koherentnost**

* + Glavno pitanje: U kojoj meri je NPZP bio usklađen sa prioritetima i potrebama zemlje i u podržavanju integracije pristupa zaštite potrošača koji ispunjavaju standarde EU?
  + Koliko su aktivnosti NPZP koherentne i komplementarne u odnosu na druge politike i inicijative koje preduzimaju Vlada i drugi regionalni i međunarodni partneri angažovani u promociji zaštite potrošača u Crnoj Gori?

Prema analizi dokumenta, NPZP je prepoznao mogućnosti za saradnju sa relevantnim zainteresovanim stranama, te se angažovao u umrežavanju sa tematski relevantnim inicijativama. U tom smislu, MER i partneri u implementaciji su uspešno sarađivali sa brojnim globalnim, regionalnim i nacionalnim organizacijama/inicijativama kako bi otvorili dijalog ka sprovođenju NPZP i osigurali minimalna preklapanja sa tekućim projektima.

NPZP jasno identifikuje zakonodavni i strateški okvir za zaštitu potrošača, pružajući detaljan spisak zakona i strategija koji utiču na sistem zaštite potrošača u Crnoj Gori. FE je dalje istražio koherentnost NPZP i došao do zaključka da nema značajnih uskih grla ili problema.

Tokom intervjua, učesnici su istakli da je NCPP **veoma koherentan** sa drugim politikama i inicijativama koje preduzima crnogorska vlada i da je postigao ocenu 4,2/5 na Likertovoj skali.

# ***4. Preporuke***

Preporuke FE su zasnovane na doprinosima koje su učesnici dali tokom faze konsultacija, analizi dokumenata i stručnom mišljenju o najboljim praksama koje mogu dodatno poboljšati buduću implementaciju politike zaštite potrošača u Crnoj Gori. Preporuke su predstavljene nasumičnim redosledom, a ne po značaju.

***Preporuka 1. Uključivanje dodatnih indikatora učinka***

Zaključeno je da su indikatori učinka adekvatno postavljeni u Programu. Međutim, za obim javne politike u oblasti zaštite potrošača, uključivanje dodatnih indikatora učinka na nivou ishoda bi koristilo ukupnom praćenju i evaluaciji navedene javne politike. Pored toga, zaključeno da je da je za neke indikatore (uglavnom za operativni cilj dva) došlo do problema u praćenju zbog nedostatka kapaciteta za blagovremeno sprovođenje istraživanja. Stoga je preporuka da se indikatori formulišu korišćenjem fiša indikatora (eng. Indicator fiche) koji bi jasno naveo mere ublažavanja, odnosno alternativne mere koje treba preduzeti u slučajevima kada se indikator ne može pravilno pratiti. Ovo bi osiguralo da čak i ako se ne može sagledati puni obim indikatora učinka, postoji rezervni mehanizam koji bi obezbedio barem delimičnu procenu postignutih rezultata u korelaciji sa ciljevima operativnih ciljeva.

Tabela 7 ilustruje sadržaj fiša indikatora koji treba pripremiti za svaki indikator učinka.

Tabela 7. Obrazac indikatora

| Red | Polje | Metapodaci |
| --- | --- | --- |
| 1 | Ime indikatora |  |
| 2 | Merna jedinica |  |
| 3 | Definicija I koncept |  |
| 4 | Tip indikatora |  |
| 5 | Početna vrednost |  |
| 6 | Srednja vrednost |  |
| 7 | Ciljna vrednost |  |
| 8 | NPZP relevantni cilj |  |
| 9 | Metod prikupljanja podataka |  |
| 10 | Uloge I odgovornosti |  |
| 11 | Vremenski okvir praćenja |  |
| 12 | Problemi u agregaciji |  |
| 13 | Mere za ublažavanje problema u agregaciji |  |
| 14 | Izveštavanje |  |
| 15 | Reference |  |
| 16 | Komentari |  |

Izvor: Evaluator

Kreator politike treba da revidira niz različitih indikatora koji će biti uključeni, dok FE predlaže da se uključe sledeći dodatni indikatori:

* + Broj preventivnih savetodavnih poseta u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača
* Broj uspešno rešenih vansudskih postupaka
* Broj obučenih državnih službenika za primenu standarda zaštite potrošača, na lokalnom nivou vlasti
* Broj civilnih društava (NVO) koja su uspostavila saradnju sa nacionalnim i lokalnim vlastima, u vezi sa zaštitom potrošača
* Broj unosa u centralni IT sistem za zaštitu potrošača
* Broj građana obuhvaćenih informativnim kampanjama o zaštiti potrošača

Za svaki indikator je ključno odrediti početnu vrednost i metode prikupljanja podataka koje treba primeniti kako bi se procenile srednje i ciljane vrednosti indikatora. Delegiranje uloga i odgovornosti za praćenje indikatora učinka takođe treba jasno definisati.

***Preporuka 2. Razvoj komunikacione strategije***

Evaluacija je zaključila da je komunikacija između različitih implementacionih partnera bila više nego adekvatna i da je SZP imao ključnu ulogu u koordinaciji Programa. Sa druge strane, takođe je zaključeno da postoji praznina u komunikaciji sa drugim zainteresovanim stranama, uključujući lokalne samouprave, civilno društvo, donatorsku zajednicu i građane, dok je zbog tekućih problema učinak Savjeta pod značajnim rizikom.

Razvojem komunikacione strategije kao sastavnog dela budućeg Programa, kreatori politika bi se posvetili kontinuiranim naporima komunikacije potreba i aktivnosti širem krugu zainteresovanih strana, uključujući donatorsku zajednicu, kao sredstvo za dobijanje dodatnih sredstava za sprovođenje Programa. Komunikaciona strategija je osmišljena u obliku akcionog plana, sa komunikacionim aktivnostima, odgovornim akterima, namenskim budžetom, indikatorima rezultata i vremenskim okvirom. Komunikaciona strategija treba da sadrži:

* Interne komunikacione aktivnosti
  + Zadatke koje treba da obavljaju glavni sprovedbeni akteri Programa, uključujući Ministarstvo ekonomskog razvoja i članovi Savjeta, a u vezi sa informisanjem, koordinacijom i praćenjem Programa.
  + Aktivnosti će morati da uključuju zadatke prema predviđenom vremenskom okviru za praćenje i evaluaciju, a u skladu sa okvirom za monitoring i evaluaciju.
  + Aktivnosti mogu da uključuju sastanke sa relevantnim javnim akterima, fokus grupe, izveštavanje ili druge aktivnosti sa ciljem bolje koordinacije i komunikacije, u skladu sa ciljevima Programa.
* Aktivnosti eksterne komunikacije
  + Zadatke koje treba da obavljaju glavni sprovedbeni akteri Programa, uključujući Ministarstvo ekonomskog razvoja i članovi Savjeta, a u vezi sa informisanjem, koordinacijom i praćenjem Programa sa eksternim zainteresovanim stranama (lokalnim zajednicama, nevladinim organizacijama, donatorima itd.)
  + Zadaci se mogu delegirati drugim javnim i nejavnim akterima, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača.
  + Ove aktivnosti mogu da uključuju onlajn promocije, panel diskusije, informativne medijske kampanje, događaje za prikupljanje sredstava, vežbe prikupljanja podataka (uključujući ankete i fokus grupe) i druge aktivnosti koje bi trebalo da podignu svest o Programu i politici zaštite potrošača Crne Gore.

***Preporuka 3. Uključivanje nerealizovanih aktivnosti i novih aktivnosti u buduće planove***

Prema rezultatima Nacionalnog plana zaštite potrošača budući Program bi trebalo da bude osmišljen uz priznavanje aktivnosti koje nisu sprovedene i da pruži dokaze o tome koje aktivnosti treba uključiti u budući dokument politike u oblasti zaštite potrošača. Pored uključivanja nerealizovanih aktivnosti, Ministarstvo i drugi implementacioni partneri bi trebalo da delegiraju nove aktivnosti, u skladu sa analizom potreba, i da odrede vremenske rokove i budžet navedenim aktivnostima.

Evaluacija snažno naglašava potrebu uključivanja aktivnosti koje su direktno povezane sa procesom pristupanja Crne Gore u EU i harmonizacijom nacionalnog zakonodavnog okvira. Stoga, preporučuje da se sledeće aktivnosti uključe u novu politiku zaštite potrošača:

* Usvajanje opštih programa nadzora proizvoda na tržištu za 2025, 2026. i 2027. godinu u skladu sa Uredbom (EU) 2019/1020 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o nadzoru tržišta i usaglašenosti proizvoda i o izmeni Direktive 2004/42/EZ i Uredbi (EZ) br. 765/2008 i (EU) br. 305/2011,
* - Usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o nadzoru proizvoda na tržištu, u skladu sa Uredbom (EU) 2019/1020 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o nadzoru tržišta i usaglašenosti proizvoda i o izmeni Direktive 2004/42/EZ i Uredbi (EZ) br. 765/2008 i (EU) br. 305/2011,
* - Usvajanje Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, u skladu sa Direktivom (EU) 2015/2302 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2015. godine o paket putovanjima i povezanim putovanjima aranžmani, izmena Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Evropskog parlamenta i Saveta i stavljanje van snage Direktive Saveta 90/314/EEZ i rezolucija Evropskog parlamenta od 19. juna 2020. o transportu i turizmu u 2020. godini i nadalje (2020/2649(RSP)),
* - Usvajanje Zakona o potrošačkim kreditima, u skladu sa Direktivom 2008/48/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. aprila 2008. o ugovorima o potrošačkom kreditu i stavljanjem van snage Direktive Saveta 87/102/EEZ, i Direktivom 2014/17/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 4. februara 2014. o ugovorima o potrošačkom kreditu koji se odnose na stambene nepokretnosti i izmena direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010 – MCD,
* - Usvajanje novog Zakona o zaštiti potrošača, u skladu sa Direktivom (EU) 2019/771 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. maja 2019. godine o određenim aspektima ugovora o prodaji robe, kojom se menja Uredba (EU) 2017/2394 i Direktiva 2009/22/EZ, i kojom se stavlja van snage Direktiva 1999/44/EZ, Direktiva (EU) 2019/770 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. maja 2019. godine o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga, i Direktiva (EU) 2019/2161 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. novembra 2019. godine kojom se menja Direktiva Saveta 93/13/EEZ i direktive 98/6/EZ, 2005/29/EZ i 2011/83/EU Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu boljeg sprovođenja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača, - Usvajanje Zakona o kolektivnim tužbama, u skladu sa Direktivom (EU) 2020/1828 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2020. godine o reprezentativnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanjem van snage Direktive 2009/22/EZ, i
* Usvajanje Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda, u skladu sa Uredbom (EU) 2023/988 Evropskog parlamenta i Saveta od 10. maja 2023. godine o opštoj bezbednosti proizvoda, kojom se menja Uredba (EU) br. 1025/2012 Evropskog parlamenta i Saveta i Direktiva (EU) 2020/1828 Evropskog parlamenta i Saveta, i kojom se stavljaju van snage Direktiva 2001/95/EZ Evropskog parlamenta i Saveta i Direktiva Saveta 87/357/EEZ.

Konsultacije sa Ministarstvom su potvrdile da je usvajanje navedenih zakona planirano krajem 2025. godine i da se, po pravilu, usvajanje zakona neće dodati na spisak aktivnosti u akcionim planovima. Stoga je preporuka da se u akcionim planovima navedu aktivnosti koje su komplementarne i neophodne za zakonodavne promene, kao što su ex-post i ex-ante procena uticaja, aktivnosti izgradnje kapaciteta, konsultacije sa zainteresovanim stranama (stejkholderima), razvoj alata e-uprave i kampanje za podizanje javne svesti, između ostalog.

***Preporuka 4. Unapređenje organizacione strukture za sprovođenje Programa, uključujući unapređeni MEL sistem***

Finalna evaluacija je zaključila da je trenutna upravljačka i organizaciona struktura za sprovođenje Programa bila adekvatna, ali u velikoj meri zavisna od funkcionalnosti Ministarstva ekonomskog razvoja kao vodeće institucije za politiku zaštite potrošača u Crnoj Gori. Ova funkcionalnost je često bila opterećena nedostatkom kvalifikovanog osoblja, što je dovelo do toga da su kapaciteti Ministarstva bili rastegnuti na različite aktivnosti, povremeno neuspevajući da sprovode aktivnosti iz Programa. Savjet za zaštitu potrošača se takođe pokazao veoma aktivnim u sprovođenju Programa, često se doživljavajući više kao operativno telo, nego kao koordinaciono telo. Savjet je tokom vremena prošao kroz niz kadrovskih promena, ali se ipak smatra da ima adekvatnu strukturu članova. Sa obzirom na to da je Ministarsvo takođe administrativno telo za Savjet, zaključeno je da funkcionisanje Savjeta takođe u velikoj meri zavisi od funkcionalnosti Ministarstva. Da bi se uspostavila fleksibilnija i održivija struktura za sprovođenje Program, preporučuje se uvođenje organizacione strukture koja bi delegirala više odgovornosti drugim relevantnim akterima, uz očuvanje koordinacione strukture Savjeta. U tom smislu, preporučuje se formiranje Operativnog tima, koji bi činili predstavnici Ministarstva i drugih javnih tela koja imaju najviše aktivnosti u okviru Programa. Uloga operativnog tima bi bila da operativno vodi sprovođenje Programa, osiguravajući blagovremeno korišćenje resursa, pojednostavljujući aktivnosti praćenja i pripremajući dokumenta za sednice Savjeta. Timom bi predsedavao predstavnik Ministarstva, pri čemu bi se uspostavio sistem zamenika iz drugih ministarstava/agencija, osiguravajući da tim ne zavisi u potpunosti od kapaciteta jedne institucije. Struktura zamenika bi morala biti određena tokom dizajniranja Programa i pratećeg akcionog plana, kao i komunikacione strategije, imajući u vidu da tela sa najviše aktivnosti snose najveću odgovornost u radu operativnog tima.

U konsultacijama sa Ministarstvom je zaključeno je da bi osnivanje operativnog tima bilo nepoželjno sa obzirom na funkcionalnost Savjeta kao koordinacionog i operativnog tela. Međutim, takođe je zaključeno da kapacitete Ministarstva treba dalje razvijati kako bi se politike zaštite potrošača sprovodile blagovremeno, efikasno i delotvorno. U tom smislu, kao alternativa uspostavljanju operativnog tima kao međuresorsnog tela, alternativa bi predvidela reorganizaciju Ministarstva ekonomskog razvoja dodavanjem još jedne organizacione jedinice koja bi pomagala postojećem Direktoratu za zaštitu potrošača. Stoga bi Ministarstvo imalo dve različite jedinice, od kojih bi jedna bila nadležna za sprovođenje regulatornih aktivnosti u okviru agende zaštite potrošača, a druga za sprovođenje strateških aktivnosti, u skladu sa novim Programom i drugim strateškim dokumentima.

Sistem za monitoring i evaluaciju Programa ocenjen je kao efikasan i blagovremen u izradi godišnjih izveštaja o implementaciji. Sa druge strane, zaključci evaluacije govore da je bio fokusiran u velikoj meri na administrativno izveštavanje, dok je komponenta učenja nedostajala. Stoga, poboljšani MEL sistem treba da predvidi i adaptivne mere koje bi se primenjivale u slučajevima kada bi se utvrdilo da Program ne ispunjavaju zacrtane ciljeve iz različitih razloga (političke promene, socio-ekonomske okolnosti, institucionalni problemi itd.). Ove mere treba da budu uključene u sam Program i da predviđaju mogućnost da se tokom implementacije novog Programa mogu izvršiti izmene Programa nakon pružanja dokaza koji govore u prilog takvim promenama. Program se može menjati u smislu strateških i operativnih ciljeva, operativne strukture ili drugih aspekata koji bi odražavali potrebe i dostignuća na realniji način. Stoga bi godišnji akcioni planovi trebalo da budu dizajnirani nakon integracije takvih promena.

# ***Aneksi***

### ***I. Lista dokumenata***

* Vlada Crne Gore (2021), Nacionalni programa zaštite potrošača 2022-2024
* Ministarstvo ekonomskog razvoja (2023) Akcioni plan za Nacionalni programa zaštite potrošača, za 2023
* Ministarstvo ekonomskog razvoja (2023) Akcioni plan za Nacionalni programa zaštite potrošača, za 2024
* Sigma monitoring reports (2024), Public administration in Montenegro 2024
* Marko Beretić and Vitomir Fister (2022), TAIEX ekspertska Misija o zaštiti potrošača u Crnoj Gori – Ispunjavanje završnog mjerila za Poglavlje 28
* European Commission, SWD (2024), Montenegro 2024 Report, Communication on EU enlargement policy
* Zakon o zaštiti potrošača (Official Gazette of Montenegro 002/14, 006/14, 043/15, 070/17, and 67/2019)
* European Commission, COM (2020) 696, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, New Consumer Agenda, Strengthening consumer resilience for sustainable recovery
* Ministarstvo ekonomskog razvoja (2025) Izveštaj o radu Direkcije za tržišnu inspekciju za 2025, <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-radu-trzisne-inspekcije-za-april-2025-godine>
* Biblioteka Vlade CG (2025) Registrovane organizacije civilnog društva, <https://www.gov.me/dokumenta/01ff49b1-cb7a-43b4-8d58-429d95d99310>
* Vlada Crne Gore (2024), Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2024-2027
* Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (2024), Godišnji izveštaj

## ***II. Lista stejkholdera***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Ime** | **Organizacija** | **Email** |
| Marina Janković | Direkcija za tržišnu inspekciju | marina.jankovic@mek.gov.me |
| Saša Lješković | Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove | sasa.ljeskovic@ubh.gov.me |
| Željko Tomović | Ministarstvo ekonomskog razboja | zejko.tomovic@mer.gov.me |
| Jasna Vujović | Ministarstvo ekonomskog razboja | jasna.vujovic@mer.gov.me |
| Marija Lalović | Agencija za nadzor osiguranje | marija.lalovic@ano.co.me |
| Ivana Đuranović Sudar | Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge | ivana.djuranovic@ekip.me |
| Jadranka Vojvodić | Agencija za elektronske medije | jadranka.vojvodic@aemcg.org |
| Sanja Živković | Zajednica opština | sanja.zivkovic@uom.co.me |

### ***III. Upitnik za konsultacije***

NACIONALNI PROGRAM ZAŠTITE POTROŠAČA 2022 – 2024

UPITNIK U SKLOPU FINALNE EVALUACIJE

**RELEVANTNOST PROGRAMA**

1.U kontekstu ekonomije Crne Gore, koliko smatrate da je Program bio relevantan, te da su ciljevi Programa postavljeni na adekvatan način?

Ocenite od 1-5 (1-Nerelevantan; 2-U određenoj meri; 3-Osrednje relevantan; 4-Veoma relevantan; 5-Izuzetno relevantan)

2. U kojom meri je Program uticao na povećanje znanja, kapaciteta i svesti o potrošačkim pravima kod svih aktera (javna uprava, potrošači, trgovine, i dr.)

Ocenite od 1-5 (1-Nije uticao; 2-U određenoj meri; 3-Osrednje; 4-Veoma; 5-Izuzetno)

Dodatna pitanja:

* Šta mislite da je najviše uticalo na implementaciju Programa?
* Da li smatrate da su ciljevi Programa doprineli razvoju zaštite potrošača?
* Da li je uloga Programa bila značajna u razvoju regulatornog i strateškog okvira u Crnoj Gori?

**EFEKTIVNOST PROGRAMA**

1.Koliko je efektivan bio Program, odnosno u kojoj meri su ostvareni ciljevi Programa?

Ocenite od 1-5 (1-Neefektivan; 2-U određenoj meri; 3-Osrednje efektivan; 4-Veoma efektivan; 5-Izuzetno efektivan)

2.Koliko je efektivan bio Program u komuniciranju strateških ciljeva relevantnim akterima, a posebno javnoj upravi, lokalnoj samoupravi, organizacijama civilnog društva i potrošačima?

Ocenite od 1-5 (1-Neefektivan; 2-U određenoj meri; 3-Osrednje efektivan; 4-Veoma efektivan; 5-Izuzetno efektivan)

Dodatna pitanja:

* Da li smatrate da je sistem za monitoring i evaluaciju Programa bio postavljen na adekvatan način po pitanju praćenja rezultata i izveštavanja?
* Šta smatrate da su primeri dobre, a šta loše prakse u toku implementacije Programa?
* Šta smatrate da može unaprediti u budućnosti implementaciju strategija u oblasti zaštite potrošača?

**REZULTATI**

1.U kojoj meri su postignuti planirani rezultati Programa?

Ocenite od 1-5 (1-Nisu postignuti; 2-U određenoj meri; 3-Osrednji rezultati; 4-Veoma dobri rezultati; 5-Izuzetni rezultati)

Dodatna pitanja:

* Šta je uticalo na rezultate Programe u najvećoj meri?
* Da li je bilo indirektnih (neočekivanih) efekata implementacije Programa (pozitivnih ili negativnih)?
* Da li su ostvareni rezultati održivi na dugi rok?

**EFIKASNOST**

1.Koliko je Program bio efikasan u kontekstu raspodele raspoloživih sredstava

Ocenite od 1-5 (1-Neefikasan; 2-U određenoj meri; 3-Osrednje efikasan; 4-Veoma efikasan; 5-Izuzetno efikasan)

Dodatna pitanja:

* Da li su raspoloživa sredstva korišćena u skladu sa planovima ili je bilo potrebe za preraspodelom sredstava?
* Da li su raspoloživa sredstva bila dovoljna za realizaciju aktivnosti Programa?
* Da li je ljudski kapital (osoblje direktno angažovano za implementaciju Programa) bio dovoljan?
* Koliko je efikasna bila komunikacija između različitih organizacija koje su bile uključene u realizaciju Programa?

**KOHERENTNOST**

1.U kojoj meri je Program bio koherentan sa drugim tekućim strateškim programima Vlade, u smislu predviđanih rezultata i ciljeva?

Ocenite od 1-5 (1-Nekoherentan; 2-U određenoj meri; 3-Osrednje koherentan; 4-Veoma koherentan; 5-Izuzetno koherentan)

Dodatna pitanja:

* Da li je program bio u skladu sa tekućim projektima finansiranim od strane donorske zajednice ili iz nacionalnog, odnosno lokalnih budžeta?

**PITANJA U VEZI BUDUĆEG PROGRAMA ZAŠTITE POTROŠAČA**

* **Koje nerealizovane aktivnosti iz prethodnog Programa mislite da bi trebalo da se prenesu u budući Program?**
* **Koje nove aktivnosti bi trebalo da se uvrste u novi Program?**
* **Koji su strateški ciljevi koje novi Program treba da obuhvati?**
* **Da li je potrebno unaprediti strukturu za praćenje i izveštavanje o budućem Programu, a u odnosu na strukturu prethodnog Programa?**

## ***IV. Terms of Reference***

TERMS OF REFERENCE

1. **Job title:**Final Evaluation of the National Consumer Protection Program 2022-2024
2. **Type of position:** National, short-term
3. **Post Reference:** MNE 2025-032
4. **Duty Station:** Home-based / Montenegro
5. **Duration of appointment****:** 20 consultancy days (24 April – 10 June 2025)
6. **Contract type:** IC (Individual Contract)
7. **Background:**

Based on Article 154 of the Consumer Protection Act, the Government of Montenegro, at its session on December 29, 2021, adopted the National Consumer Protection Program for a three-year period, covering 2022–2024. The National Consumer Protection Program 2022-2024 is a strategic document developed by the Government of Montenegro to strengthen consumer rights, improve market transparency, and align national policies with European Union standards.

The Program identifies three key conceptual challenges—the lack of effective consumer rights enforcement mechanisms, inconsistencies in market surveillance procedures, and insufficient coordination among consumer protection institutions. Furthermore, the fragmented nature of the current framework has been highlighted as one of its biggest shortcomings. A particular concern for businesses and consumer organizations involves certain ambiguities in terminology, such as definitions of consumer vulnerability, unfair contract terms, misleading advertising, and dispute resolution procedures. Additionally, a significant number of inconsistencies within the legal framework, resulting from contradictory provisions, have been noted, ultimately contributing to legal uncertainty. While some of these issues can be addressed through clearer interpretation and regulatory guidance, others require direct legislative intervention. Therefore, while maintaining and further refining well-established consumer protection principles, the need for a comprehensive evaluation and potential legal amendments has become evident.

Based on the previously conducted analysis and assessment of the current state of consumer protection, the following strategic goal has been identified:

* Improvement of the consumer protection system in Montenegro in line with new challenges in the global market, ensuring more comprehensive consumer protection in accordance with the best practices of the European Union.

To contribute to the achievement of this strategic goal over the past three-year period, the following operational objectives have been identified as priorities:

1. Ensuring a higher level of protection of consumer rights and interests through improvements in the legislative framework.
2. Enhancing consumer and trader knowledge and awareness of their rights and obligations through informational and educational activities.
3. Establishing an effective system of cooperation and coordination with various stakeholders significant for the implementation of consumer protection policies.

Operational goals are tied to specific actions and performance indicators, ensuring measurable progress which include raising solved consumer complaints by 3 - 5% to regulatory bodies, indicating increased awareness and enforcement; increasing consumer knowledge by 5 - 8% through education initiatives; boosting the resolution rate of consumer disputes, particularly in out-of-court settlements and establishing better coordination between the relevant stakeholders, particularly by increasing the number of local governments that have established cooperation with NGO associations.

To implement the National Program, the Government adopts an Action Plan for a one-year period. The Action Plan defines tasks, responsibilities, scope, implementing entities, execution timeline, required financial resources, and other conditions necessary for the realization of the National Program. The Ministry submits an annual report to the Government on the implementation of consumer protection policies outlined in the National Program. Accordingly, the Government adopted the annual report on the implementation of the Action Plan for 2022 at its session on July 6, 2023, and the report on the implementation of the Action Plan for 2023 at its session on July 4, 2024.

As per part V of the Program, the evaluation of the strategic document in question will be conducted ex post by external expert due to its complexity and scope, as well as to ensure a higher degree of objectivity. These findings will be presented in the final report and will serve as a solid foundation for the potential development of a new strategic document. The evaluation results will provide a clear and precise assessment of the effectiveness of policy implementation through a consolidated document. This approach aims to determine whether the intended effects are being achieved, assess the sustainability of the policy in question, and explore the feasibility of implementing a greater number of activities with the support of European Union funds.

Having all this in mind and with the coordination with the Ministry for Economic Development, UNDP intends to hire an individual consultant to undertake final evaluation of the National Consumer Protection Programme. The objective of the evaluation is to assess the impact of the programme (results, achievements, constraints), to provide information on the effectiveness, relevance and value added of the undertaken activities, and to receive recommendations for the design of a follow up program for the next 3-year period.

**II. Duties and Responsibilities:**

*Objectives of the assignment:*

The main objective of this assignment is to provide ex post external evaluation of the National Consumer Protection Program 2022-2024.

*Job content:*

Under the supervision of the UNDP Project manager and in close cooperation with the Ministry, the Evaluator is expected to deliver the following services:

1. **Develop an Evaluation Methodology:**
   * Outline the methodological approach, referencing existing strategic document guidelines.
   * Specify data collection methods (e.g., number of interviews, focus groups, online surveys).
   * Deliver an Inception Report as the first deliverable, detailing the proposed methodology and application plan.
2. **Conduct the Evaluation:**
   * Review annual reports and the Final Implementation Report of the National Consumer Protection Program and Action Plans.
   * Assess achieved results against defined indicators.
   * Analyse the evolution of the EU consumer protection framework during the Program's implementation.
   * Evaluate progress related to specific indicators, such as the increase in consumer awareness.
3. **Draft and Final Evaluation Reports:**
   * Provide a comprehensive assessment of policy effectiveness, efficiency, relevance, coherence, and impact.
   * Present clear recommendations for future strategies, focusing on sustainability and EU integration.

*The expected results:*

Under the supervision of the UNDP Project manager in close cooperation with the Ministry, the Evaluator is expected to deliver the following results:

* Inception Report: Outlining the evaluation methodology and implementation approach.
* Draft Evaluation Report: Detailed assessment with preliminary findings and recommendations
* Final Evaluation Report: Incorporating feedback and providing conclusive analysis and recommendations.

*Timing and reporting:*

The evaluator will provide services for the period of 24 April – 10 June 2025. The estimated number of working days for the assignment is 20.

The Ministry will provide comments on the Draft Report within 7 calendar days of receipt and will approve the Final Evaluation Report within 14 days. If necessary, the evaluator will resubmit the revised Final Evaluation Report, incorporating additional comments from the Ministry, within 14 calendar days of receiving the feedback.

The services under this contract will be carried out in Podgorica, Montenegro, although the expert will have a certain number of remote working days to fulfil the contract requirements.

*Time duration and travel:*

The evaluator will be engaged under Individual Contract, for the total of **20 consultancy days (24 April – 10 June 2025),** pursuant to the agreed plan with UNDP and the Ministry. No travel is envisaged under this assignment.

**III. Competencies:**

* Demonstrates integrity by modelling the UN’s values and ethical standards;
* Promotes the vision, mission and strategic goals of UN/UNDP;
* Displays cultural, gender, religion, race, nationality and age sensitivity and adaptability;
* Ability to lead strategic planning, results-based management and reporting;
* Builds strong relationships with clients, focuses on impact and result for the client and responds positively to feedback;
* Consistently approaches work with energy and a positive, constructive attitude;
* Demonstrates good oral and written communication skills;
* Demonstrates ability to manage complexities and work under pressure, as well as conflict resolution skills.

**IV. Qualifications and expertise:**

* VII-1 level of the National Qualifications Framework;
* Experience in at least one project task related to the evaluation of strategic policies in a relevant field and within the context of EU accession;
* At least two years of experience in designing, implementing, or monitoring/evaluating strategies and policies in consumer protection, internal market, or similar fields;
* Excellent knowledge of the relevant legal and institutional framework in Montenegro;
* Expertise and prior experience in relevant sectoral policies;
* Excellent oral and written communication skills in Montenegrin language;
* Advanced computer literacy (MS Office);
* Excellent organisational skills, proven communication and presentation skills, and ability to work in an environment requiring liaison and collaboration with multiple actors including government representatives, international organizations, and other stakeholders.

**V. Consultant’s Signature:**

Name: Marko PESIC

Signature: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Date: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

## ***V. Matrica evaluacije***

| **Kriterijum** | **Pitanje** | **Metod prikupljanja podataka** | **Odgovor** | **Mera/Indikator** | **Početna vrednost** | **Izvor podataka** | **Komentar** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Relevantnost | Koliko je pristup i logika intervencije NPZP bio prikladan i relevantan u smislu njegovih ciljeva i u kontekstu Crne Gore? | Desk analiza  /Intervjui | 3,66 | 1-5 | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Implementacioni izveštaji  Izveštaj EU o napretku | Pristup NPZP-a utvrđen kao relevantni za celokupni strateški okvir Crne Gore, dok je hijerarhija strateških ciljeva uspostavljena u odnosu na potrebe ekonomije u oblasti zaštite potrošača.  Relativno mali uzorak je mogao uticati na ukupni rezultat. |
| Relevantnost | U kojoj meri je NPZP bio prikladan za promociju znanja, kapaciteta i svesti o rešenjima zaštite potrošača među donosiocima odluka, implementacionim javnim i privatnim institucijama i lokalnim zajednicama? | Desk analiza  /Intervjui | 4 | 1-5 | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Analiza dokumenata | Doseg NPZP-a se pokazao veoma relevantnim, dok lokalne zajednice i nevladine organizacije i dalje treba da budu angažovane u većem obimu. |
| Relevantnost | Koje su specifičnosti crnogorske ekonomije (političke, ekološke, vladavina prava, itd.) i da li ih je NPZP obradio na način da su ključna pitanja, akcije, ishodi i rezultati dobro isplanirani? | Desk analiza | NPZP se uklapa u opšti okvir javnih politika u Crnoj Gori.  Očigledno je da, iako je zaštita potrošača kao pojam relevantna za niz različitih politika, kao što su one u energetici, transportu i turizmu, retko se prepoznaje u tim političkim dokumentima. U tom smislu, NPZP strateški pozicionira zaštitu potrošača kao horizontalno pitanje. | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Implementacioni izveštaji  NPZP | / |
| Relevantnost | Koliko je relevantan NPZP za opšti strateški okvir u Crnoj Gori? | Desk analiza  /Intervjui |
| Relevantnost | Da li je došlo do nekih promena specifičnih za ekonomiju (osim epidemije Kovid-19) koje su ometale relevantnost NPZP-a u Crnoj Gori? | Intervjui | Politička nestabilnost je istaknuta kao glavni izazov | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua | Nalazi se zasnivaju na intervjuima sprovedenim sa brojnim ispitanicima iz SZP i potvrđenim sa nadležnim ministarstvom |
| Efektivnost | Koliko je efektivan bio NPZP? Šta je dalo rezultate, a šta nije, i iz kojih razloga? | Desk analiza  /Intervjui | 4,33 | 1-5 | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Analiza dokumenata | NPZP je bio u proseku veoma efikasan, dok su neki učesnici istakli da je izuzetno efikasan. Ovaj rezultat ukazuje na to da je strateški cilj NPZP-a u velikoj meri postignut sa stanovišta osoblja koje je lično bilo uključeno u fazu implementacije. S druge strane, objektivno je postignut mali napredak u cilju 3, i stoga FE zaključuje da strateški cilj nije u potpunosti postignut i da bi trebalo da posluži kao osnova za buduće politike zaštite potrošača.  Relativno mali uzorak je mogao uticati na ukupni rezultat. |
| Efektivnost | Koliko je efektivno NPZP uticao na nacionalne kreatore politika i zainteresovane strane iz javnog sektora kako bi podigao interesovanje i razumevanje strateškog fokusa zaštite potrošača? |
| Efektivnost | Da li je NPZP postigao zacrtane ciljeve i indikatore učinka? | Desk analiza | Pregled u Tabeli 4. Indikatori učinka | Numerički | Kao u tabeli 4 | Implementacioni izveštaji | NPZP je postigao izvestan napredak u ciljevima 1 i 3, dok se za cilj 2 ne može dati konačan zaključak jer indikatori nisu dostupni u vremenskim okvirima za srednje i ciljane vrednosti. |
| Efektivnost | U kojoj meri su strategija i alati MEL-a bili adekvatni i efektivni za praćenje napretka u pogledu i) razumevanja rezultata i, na kraju krajeva, uticaja NPZP-a i ii) otkrivanja bilo kakvih potrebnih prilagođavanja implementacije za bolji napredak ka rezultatima? | Desk analiza  /Intervjui | NPZP je predvideo detaljan MEL sistem, zasnovan na godišnjem izveštavanju i prikupljanju podataka od nadležnih tela.  MEL sistem se smatra sasvim adekvatnim s obzirom na obim i prirodu predmetnog strateškog dokumenta. Međutim, takođe je utvrđeno da je sprovedeno malo aktivnosti na komunikaciji godišnjih rezultata sa širom publikom, uključujući prosečne potrošače. | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua | / |
| Efektivnost | Koje su lekcije o tome kako poboljšati komunikaciju između MER i zainteresovanih strana, odnosno nacionalnih i lokalnih kreatora politike? | Intervjui | FE nije identifikovao nijednu najbolju praksu u efikasnoj komunikaciji, ali je celokupna komunikacija ocenjena kao odlična | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua | Uloga MER je od strane ispitanika istaknuta kao ključna u unapređenju kvalitetne komunikacije |
| Efektivnost | Da li postoji efektivno rešenje u kojem se lokalni kreatori politike mogu dodatno uključiti u sprovođenje NPZP-a? Da li bi se ovo pokazalo efektivnim u ostvarivanju ciljeva NPZP-a u većoj meri? | Desk analiza  /Intervjui | FE je zaključio da lokalni kreatori politike nisu mnogo angažovani u sprovođenju NPZP-a. Razlozi za to su različiti, ali najočigledniji su: 1. Nedostatak internih kapaciteta; 2. Nedostatak razumevanja prava i standarda potrošača u lokalnoj zajednici i 3. Nizak angažman civilnog društva.  Morala bi se razviti efikasna komunikaciona strategija. | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Implementacioni izveštaji  NPZP | / |
| Efektivnost | Da li su aktivnosti NPZP-a bile komplementarne tekućim aktivnostima politika koje proizilaze iz drugih strateških dokumenata? | Desk analiza | Da | Da/Ne | Da | Analiza dokumenata | NPZP je komplementaran drugim strateškim dokumentima. |
| Rezultati | U kojoj meri je NPZP postigao očekivane rezultate u svakoj od svojih ključnih oblasti intervencije? | Desk analiza | 4 | 1-5 | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Implementacioni izveštaji  NPZP | Ovaj rezultat je u suprotnosti sa stvarnim nalazima o statusu realizacije prijavljenih aktivnosti, što implicira da su ispitanici pridali veći značaj aktivnostima koje su u potpunosti ili delimično sprovedene, u poređenju sa onima koje nisu.  Relativno mali uzorak je mogao uticati na ukupni rezultat. |
| Rezultati | Koji su pokazatelji promena među donosiocima odluka/politika i drugim relevantnim partnerima koji pokazuju da je NPZP unapredio integraciju politika zaštite potrošača u nacionalno zakonodavstvo i praksu? | Desk analiza  /Intervjui | Način razmišljanja potrošača se menja, posebno u određenim oblastima koje su relevantne za zaštitu potrošača, kao što su elektronski mediji, onlajn trgovina i mobilne usluge | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Implementacioni izveštaji različitih organa | Porast interakcije potrošača sa relevantnim institucijama potvrdio je da je politika zaštite potrošača postigla bolje razumevanje prava potrošača. |
| Rezultati | Koji su bili omogućavajući/ograničavajući faktori koji su uticali na postizanje i nepostizanje ishoda? | Desk analiza  /Intervjui | FE je identifikovala nekoliko ograničavajućih faktora koji su mogli uticati na postizanje rezultata NPZP-a. Najočiglednija posledica identifikovanih problema je nedostatak kontinuiteta u sprovođenju istraživanja relevantnih za praćenje operativnog cilja dva.  Najvažniji ograničavajući faktor je na operativnoj strani NPZP-a. Postoji očigledan problem administrativnih kapaciteta u Direkciji za zaštitu potrošača, što je prijavljeno u dva godišnja izveštaja o implementaciji.  Ključni izazov ostaju finansijska sredstva dodeljena oblasti zaštite potrošača, jer su odobrena sredstva bila znatno manja od planiranih i traženih od MER-a. | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Implementacioni izveštaji | / |
| Rezultati | Da li je bilo nekih neželjenih posledica kao rezultat intervencija NPZP-a? | I Intervjui |
| Rezultati | Koji se napori ulažu kako bi se osigurala održivost rezultata NPZP-a na duži rok? | Desk analiza | Održivost NPZP obezbeđena je kontinuiranim kreiranjem politika, dok je usvajanje novog Programa zaštite potrošača planirano do kraja drugog kvartala 2025. godine. Ovo, shodno tome, osigurava da će politika zaštite potrošača biti obuhvaćena strateškim dokumentom i razrađena kroz aktivnosti sprovođenja. | Narativ | Nije dostupno | Implementacioni izveštaji  Program CG za EU 2024 - 2027 | / |
| Rezultati | Kako je NPZP uticao na regulatorni okvir za zaštitu potrošača? | Desk analiza  /Intervjui | Bilo ne neznatnog uticaja | Narativ | Nije dostupno | Implementacioni izveštaji | U toku implementacije samo jedan zakon značajan za NPZP je usvojen |
| Efikasnost | Koliko je NPZP bio efikasan u smislu raspodele raspoloživih sredstava? | Desk analiza  /Intervjui | 3,5 | 1-5 | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Analiza dokumenata | Relativno mali uzorak je mogao uticati na ukupni rezultat. |
| Efikasnost | Da li je budžet NPZP-a korišćen u skladu sa isprogramiranom/planiranim iznosima ili je bilo potrebe za prilagođavanjem budžeta i zašto? | Desk analiza | Kao u Tabeli 5 i 6 | Numerički | Kao u tabeli 5 i 6 | Implementacioni izveštaji | Potrošeno je 70% planiranog godišnjeg budžeta |
| Efikasnost | Da li se programirani budžet pokazao adekvatnim u skladu sa potrebama? | Desk analiza | Budžet se pokazao adekvatnim. Ipak, došlo je do značajnog smanjenja raspoloživog budžeta između dva programska perioda. | Narativ | Nije dostupno | Implementacioni izveštaji | / |
| Efikasnost | Da li je bilo problema sa zapošljavanjem ili nabavkom i kako su oni uticali na sprovođenje NPZP? | Desk analiza  /Intervjui | FE je zaključio da vodeće ministarstvo ima kadrovskih problema | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  Implementacioni izveštaji | Jedna pozicija i dalje otvorena u MER |
| Efikasnost | S obzirom na složenost organizacione i upravljačke strukture NPZP, da li je bilo negativnih uticaja koji su nastali kao direktna posledica takve strukture? | Intervjui | Niz aktivnosti nije sproveden zbog nedostatka kvalifikovanog osoblja | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua | / |
| Efikasnost | Da li je bilo uskih grla u komunikaciji? | Intervjui | Ne | Da/Ne | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua | / |
| Efikasnost | Da li postoji organizacioni problem specifičan za ekonomiju Crne Gore? | Desk analiza  /Intervjui | Da | Da/Ne | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua | Politička nestabilnost i promene u sastavu i nadležnostima relevantnih tela istaknute su kao uzrok organizacionih problema. |
| Koherentnost | U kojoj meri je NPZP bio usklađen sa prioritetima i potrebama zemlje i u podržavanju integracije pristupa zaštite potrošača koji ispunjavaju standarde EU? | Desk analiza  /Intervjui | 4,2 | 1-5 | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  NPZP analiza stanja | Relativno mali uzorak je mogao uticati na ukupni rezultat. |
| Koherentnost | Koliko su aktivnosti NPZP koherentne i komplementarne u odnosu na druge politike i inicijative koje preduzimaju Vlada i drugi regionalni i međunarodni partneri angažovani u promociji zaštite potrošača u Crnoj Gori? | Desk analiza  /Intervjui | NPZP jasno identifikuje zakonodavni i strateški okvir za zaštitu potrošača, pružajući detaljan spisak zakona i strategija koji utiču na sistem zaštite potrošača u Crnoj Gori. FE je dalje ispitao koherentnost NPZP i došao do zaključka da ne postoje značajna uska grla ili problemi. | Narativ | Nije dostupno | Zapisnici sa intervjua  NPZP analiza stanja | / |

## ***VI. Tabela za izveštavanje***

**III TABELA ZA IZVJEŠTAVANJE**

**AKCIONI PLAN 2024. GODINE**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **STRATEŠKI CILJ I:** | **Unaprjeđenje sistema zaštite potrošača u Crnoj Gori u skladu sa novim izazovima na svjetskom tržištu radi obezbjeđivanja potpunije zaštite potrošača u skladu sa najboljim praksama Evropske Unije** | | | | | | | | | | | | | |
| **Operativni cilj 1:** | **Obezbjeđen veći stepen zaštite potrošačkih prava i interesa kroz dalje unapređenje zakonodavnog okvira i bolju primjenu važećih instituta zaštite potrošačkih prava** | | | | | | | | | | | | | |
|  | **Polazne vrijednosti 2022. godine** | | | **2023** | | | | | | **2024** | | | | |
| **Indikator učinka 1.**  Povećanje broja pozitivno riješenih prigovora potrošača/ica u odnosu na broj podnijetih prigovora | Početna vrijednost biće definisana prije donošenja Programa, trenutno se prikupljaju potrebni podaci za izračunavanje | | | Broj podnijetih prigovora potrošača: 2765 | | | | | Povećanje za 5 % u odnosu na 2022. godinu | | | | | |
| **Indikator učinka 2.**  Povećanje broja podnijetih zahtjeva za vansudsko rješavanje sporova | 3 | | | Broj podnijetih tužbi Odboru za vansudsko rješavanje potrošačkih sporova: 2 | | | | | Povećanje za 5 u odnosu na 2022. godinu | | | | | |
| **Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 1** | | **Indikator rezultata i postignute vrijednosti na kraju izvještajnog perioda** | **Institucije odgovorne za sprovođenje aktivnosti** | | **Datu mpočetka** | **Plani rani datu m završ etka** | **Status realizaci je** | **Novi rok za realizacij u (uz odgovar ajuće obrazlož enje)** | | | **Sreds tva planir ana** | **Sreds tva realizov ana** | **Izvor finansir anja** | Preporuk e za naredni period sprovođe nja |
| **1.1. Organizovanje obuka za inspekcijske službe u oblasti zaštite potrošača** | | Broj održanih obuka -najmanje 5 Broj učesnika/ca – najmanje 30, od čega najmanje 16 žena | UIP Resorna ministarstva | | IIQ 2024 | IIIQ 2024 | Nerealizovano | IIIQ - IVQ 2025 | | | Redovna aktivnost za koju nisu potrena dodatna sredstva. |  | / | Usled promjene organizacione strukture, nisu se održale planirane obuke u oblasti zaštite potrošača. Tržišna inspekcija predlaže da se u toku 2025. godine održe obuke na ovu temu, sa najmanje 25 učesnika, od čega najmanje 13 žena. |
| **1.2. Povećan broj inspekcijskih kontrola u oblasti zaštite potrošača** | | Broj izvršenih inspekcijskih nadzora u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača i drugih zakona koji se odnose na ovu oblast. | UIP | | IQ 2024 | IVQ 2024 | Nerealizovano | IVQ 2025 | | | Redovna aktivnost za koju nisu potrena dodatna sredstva. |  | / | Usled promjene organizacione strukture još za vrijeme postojanja UIP-a, počelo se sa radom jedne redovne kontrole, umjesto dotadašnjih dvije. Osim toga, u periodu prelaska iz jedne institucije u drugu, a usled neposjedovanja zapisnika, prekršajnih naloga, pečata i legitimacija, u oktobru nisu rađene kontrole. Sve to je razlog činjenici da je u 2024. izvršeno ukupno 7815 kontrola u oblasti zaštite potrošača, dok je u 2023.  godini taj broj bio 12531, što znači da se broj kontrola smanjo skoro duplo. Treba napomenuti da su i pored toga rezultati rada gotovo identični. |
| **1.3. Aktivnosti na predstavljanju i promovisanju novog Zakona o potrošačkim kreditima** | | Broj info dana – najmanje 1 | CBCG | | IV Q 2024 | IV Q 2024 | Nerealizovano | IV Q 2025 | | | Nisu potrebna sredstva. | / | Budžet CBCG | **Nije realizovano, jer nije usvojen Zakon o potrošačkim kreditima.**  S obzirom na činjenicu da je aktivnost uslovljena donošenjem novog Zakona o potrošačkim kreditima, predmetna aktivnost će biti realizovana u 2025. godini, nakon stupanja na snagu ovog zakona |
| **1.4. Organizovanje obuka za zaposlene kreditnih institucija i pružaoca finansijskih usluga kojima su povjereni poslovi zaštite prava potrošača/ica** | | Broj održanih obuka -najmanje 1 Broj učesnika/ca – najmanje 19, od čega najmanje 10 žena | CBCG | | IV Q 2024 | IV Q 2024 | Nerealizovano | IV Q 2025 | | | Nisu potrebna sredstva. | / | Budžet CBCG | **Nije realizovano, jer nije usvojen Zakon o potrošačkim kreditima.**  S obzirom na činjenicu da je aktivnost uslovljena donošenjem novog Zakona o potrošačkim kreditima, predmetna aktivnost će biti realizovana u 2025. godini, nakon stupanja na snagu ovog zakona |
| **1.5. Organizovanje obuke za lica zadužena za vansudsko rješavanje sporova potrošača/ica** | | Broj obuka – najmanje 1 u 2024. godini Broj učesnika/ca obuke – najmanje 10, od kojih najmanje 6 žena | Ministarstvo ekonomskog razvoja | | II Q 2024 | III Q 2024 | Realizovano |  | | | 3.000 eur | 3.000 | Budžet MER | Nastaviće se sa obukama minimum jednom godišnje |
| **1.6. Izrada studije podsticajnih mjera za vansudsko rješavanje potrošačkih sporova** | | Izrađena studija | Ministarstvo ekonomskog razvoja | | II Q 2024 | III Q 2024 | Nerealizovano | III Q 2025 | | | 2.500 eur |  | Budžet MER | U svrhu realizacije preporuke Evropske komisije (Izvještaj TAIEX ekspertske Misije o zaštiti potrošača u Crnoj Gori – ispunjavanje završnog mjerila za Poglavlje 28 od 26. do 29. septembra 2022. godine)  o jačanju finansijske i logističke podrške nevladinim organizacijama za zaštitu potrošača i drugim pravnim licima iz ove oblasti Ministarstvo će u skladu sa Uredbom o uslovima za ustupanje poslova utvrđenih Nacionalnim programom zaštite potrošača i bližim kriterijumima, načinu i postupku finansiranja organizacija potrošača (,,Službeni list Crne Gore”, br. 40/15) raspisati Javni oglas za ustupanje pojedinih poslova predviđenih Nacionalnim programom zaštite potrošača. |
| **1.7. Predstavljanje i promovisanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama** | | Broj info dana – najmanje 1 Broj distribuiranih brošura – najmanje 50 | EKIP | | IVQ 2024 | IVQ 2024 | Nerealizovano |  | | | 150 eur |  | Budžet EKIP | Nije realizovano jer čekamo da se izmjeni odredba ZEK-a koja se direktno tiče prava korisnika |
| **1.8. Obuka: Nadzor nad društvima i ustanovama čiji je osnivač opština** | | Broj obuka – najmanje 2 Broj učesnika/ca – najmanje 30 od kojih najmanje 15 žena | ZOCG | | IIQ 2024 | IVQ 2024 | Realizovano | / | | | 1.000 eur | 1.633,63 | Budžet ZOCG | Realizovano kroz objedinjenu obuku za sva tri regiona.  Broj polaznika 23 od kojih žena 18 |
| **Operativni cilj 2:** | | **Unaprijeđeno znanje i informisanost potrošača i trgovaca o njihovim pravima i obavezama kroz informativno edukativne aktivnosti** | | | | | | | | | | | | |
|  | | Polazne vrijednosti - 2022 | 2023 | | 2024 | | | | | | | | | |
| **Indikator učinka 1.**  **Stepen povećanja informisanosti građana/ki o njihovim potrošački m pravima u tradicionalnoj kupovini** | | 11,7% ispitanika/ca je upoznato da potrošač/ica nije dužan/na da uz prigovor podnese i račun | n/a Nijesu rađena istraživanja javnog mnjenja | | 18% ispitanika/ca je upoznato da potrošač/ica nije dužan/na da uz prigovor podnese i račun | | | | | | | | | |
| **Indikator učinka 2.**  **Stepen povećanja informisanosti građana/ki o potrošačkim pravima u elektronskoj kupovini** | | 9,9% ispitanika/ca upoznato sa tačnim rokom u kom potrošač/ica može da raskine ugovor sklopljen na daljinu (online) ili van prostorija trgovca | n/a Nijesu rađena istraživanja javnog mnjenja | | 18% ispitanik/ca upoznato sa tačnim rokom u kom potrošač/ica može da raskine ugovor sklopljen na daljinu (online) ili van prostorija trgovca | | | | | | | | | |
| **Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 2.** | | **Indikator rezultata i postignute vrijednosti na kraju izvještajnog perioda** | **Institucije odgovorne za sprovođenje aktivnosti** | | **Datum početka** | **Planirani datum završetka** | **Status realizacije** | **Novi rok za realizaciju (uz odgovarajuće obrazloženje)** | | | **Sredstva planir ana** | **Sredstva realizovana** | **Izvor finansiranja** | Preporuk e za naredni period sprovođe nja |
| **2.1 Sprovođenje istraživanja za utvrđivanje nivoa znanja i informisanosti građana/ki o potrošačkim pravima obuhvatajući i elektronsku trgovinu** | | Sprovedeno istraživanje i na bazi rezultata, pripremljene preporuke za unaprijeđivanje znanja i informisanosti uz približno is ti broj ispitanika/ca oba pola | Ministarstvo ekonomskog razvoja | | II Q 2024 | III Q 2024 | **Nerealizovano** | **IV Q 2025** | | | 5.000 eur |  | Budžet MER | U svrhu realizacije preporuke Evropske komisije (Izvještaj TAIEX ekspertske Misije o zaštiti potrošača u Crnoj Gori – ispunjavanje završnog mjerila za Poglavlje 28 od 26. do 29. septembra 2022. godine) o jačanju finansijske i logističke podrške nevladinim organizacijama za zaštitu potrošača i drugim pravnim licima iz ove oblasti Ministarstvo će u skladu sa Uredbom o uslovima za ustupanje poslova utvrđenih Nacionalnim programom zaštite potrošača i bližim kriterijumima , načinu i postupku finansiranja organizacija potrošača (,,Službeni list Crne Gore”, br. 40/15) raspisati Javni oglas za ustupanje pojedinih poslova predviđenih Nacionalnim programom zaštite potrošača. |
| **2.2 Izrada informativno - edukativnog materijala za potrošače/ice o njihovim pravima, postupku ostvarivanja istih, sa posebnim akcentom na elektronsku trgovinu** | | Izrađen informativno -edukativni materijal Broj podijeljenih komada materijala -najmanje 10/broj preuzetih informativno - edukativnih materijala sa sajta Ministarstva ekonomskog razvoja -najmanje 30 | Ministarstvo ekonomskog razvoja | | II Q 2024 | III Q 2024 | **Nerealizovano** | **III Q 2025** | | | 3.000 eur |  | Budžet MER | U svrhu realizacije preporuke Evropske komisije (Izvještaj TAIEX ekspertske Misije o zaštiti potrošača u Crnoj Gori – ispunjavanje završnog mjerila za Poglavlje 28 od 26. do 29. septembra 2022. godine) o jačanju finansijske i logističke podrške nevladinim organizacijama za zaštitu potrošača i drugim pravnim licima iz ove oblasti Ministarstvo će u skladu sa Uredbom o uslovima za ustupanje poslova utvrđenih Nacionalnim programom zaštite potrošača i bližim kriterijumima , načinu i postupku finansiranja organizacija potrošača (,,Službeni list Crne Gore”, br. 40/15) raspisati Javni oglas za ustupanje pojedinih poslova predviđenih Nacionalnim programom zaštite potrošača. |
| **2.3 Izrada novog sajta zaštite potrošača sa potrebnim registrima** | | Izrađen sajt | Ministarstvo ekonomskog razvoja | | II Q 2024 | III Q 2024 | **Realizovano** |  | | | 3.000 eur | **4.000** | Budžet MER | Kontinuirano unapređenje sajta. |
| **2. 4 Kampanja za podizanje svijesti o kolektivnoj zaštiti prava potrošača/ica** | | Organizovana najmanje dva događaja, za potrošače/ice i trgovce; Broj učesnika/ca po događaju – najmanje 15, od čega najmanje 8 žena ; Izrađen informativno -edukativni materijal na relevantne teme; Broj distribuiranih i preuzetih materijala – najmanje 50. | Ministarstvo ekonomskog razvoja | | III Q 2024 | IV Q 2024 | **Nerealizovano** | **IV Q 2025** | | | 5. 000 eur |  | Budžet MER | Obzirom na to da je aktivnost uslovljena donošenjem novog Zakona o kolektivnim tužbama biće realizovana nakon donošenja istog. |
| **2. 5 . Izrada Vodiča o novim pravilima saobraznosti i garancije sa fokusom na robu sa digitalnim elementom, digitalni sadržaj i usluge** | | Izrađen Vodič Broj podijeljenih i preuzetih primjeraka Vodiča – najmanje 50 | Ministarstvo ekonomskog razvoja | | III Q 2024 | IV Q 2024 | **Nerealizovano** | **IV Q 2025** | | | 1. 500 eur |  | Budžet MER | Obzirom na to da je aktivnost uslovljena donošenjem novog Zakona o zaštiti potrošača biće realizovana nakon donošenja istog. |
| **2.6. Obilježavanje međunarodnog dana zaštite potrošača/ica** | | Organizovan info dan na temu zaštite potrošača/ica za zainteresovanu opštu javnost uz učešće najmanje 5 predstavnika/ca MER, UIP i drugih resornih institucija | Ministarstvo ekonomskog razvoja; UIP; Resorne institucije | | IQ 2024 | IQ 2024 | **Realizovano** |  | | | 1.000 eur | **1.000** | Budžet MER | Ministarstvo će kao i do sada upriličiti obilježavanje ovog događaja u vidu panel diskusija, tribina i sl. |
| **2.7.Organizovanje „Otvorenih vrata“ na temu zaštita prava potrošača/ica** | | Organizovan događaj u trajanju od dva dana u prostorijama UIPa. Broj posjetilaca/posjetiteljki najmanje 30 | UIP | | IIQ 2024 | IIQ 2024 | Nerealizovano | IVQ 2025 | | | Nijesu potrebna sredstva. | **/** | **/** | Usled promjene organizacione strukture, navedeni događaj nije realizovan. Tržišna inspekcija može upriličiti obilježavanje ovog događaja u svojim prostorijama u toku 2025. |
| **2.8. Ažuriranje informacija na sajtu UIP-a i potrosac.me za potrebe informisanja potrošača/ica** | | Broj članaka objavljenih na sajtu UIP-a i potrosac.me. | UIP | | IQ 2024 | IVQ 2024 | Nerealizovano | II - III Q 2025 | | | Nijesu potrebna sredstva. | **/** | **/** | Usled promjene organizacione strukture, sajt potrosac.me nije bio u funkciji, pa samim tim nije ažuriran sajt UIP-a usled rasforminja institucije neće više biti ažuriran. Tržišna inspekcija redovno dostavlja informacije i Novosti u oblasti svog nadzora PR službi resornog ministarstva, koje te informacije dalje objavljuje na sajtu.  U budućnosti je planirano ažuriranje informacija i za potrebe sajta potrosac.me. |
| **2.9. Promovisanje sistema potrošač.me putem medija** | | Broj TV emisija/izjava/priloga na temu promovisanja sajta Najmanje 2 televizijske kuće koje će plasirati prilog o sajtu. | UIP | | IQ 2024 | IVQ 2024 | Nerealizovano | II - III Q 2025 | | | Nijesu potrebna sredstva. |  | **/** | Usled promjene organizacione strukture, sajt nije bio u funkciji, pa samim tim nije mogao biti promovisan. U budućnosti je planirano da se navedenom posveti više medijske pažnje, odnosno kad sajt profunkcioniše. |
| **2.10. Unapređenje internet stranice CBCG** | | Unapređenje internet stranice CBCG, kreiranjem novog segmenta koji bi, potrošaču/ici omogućavao da na osnovu podataka o uslovima kreditiranja, dobije informaciju o najpovoljnijoj ponudi koja je prilagođena njegovom/njenom finansijskom stanju | CBCG | | IV Q 2024 | IV Q 2024 | **Realizovano** | **/** | | | Nijesu potrebna sredstva. | **/** | Budžet CBCG | Unapređenje internet stranice CBCG, kreiranjem novog segmenta koji bi, potrošaču omogućavao da na osnovu podataka o uslovima kreditiranja, dobije informaciju o najpovoljnijoj ponudi koja je prilagođena njegovom finansijskom stanju  Centralna banka Crne Gore objavljuje Informativnu listu ponude potrošačkih kredita, koja sadrži osnovne informacije koje su potrošačima potrebne prilikom donošenja odluke o izboru kredita, poput podataka o visini kamatne stope, periodu otplate kredita, vrsti kamatne stope (fiksna, promjenjiva ili kombinovana) i dr.  Informativna lista pruža informacije o ponudi svih kreditnih institucija za osam najčešćih vrsta potrošačkih kredita  https://www.cbcg.me/me/kljucne-funkcije/nadzor-usaglasenosti-poslovanja-i-zastita-prava/zastita-prava-klijenata-kreditnih-institucija-i-korisnika-finansijskih-usluga  U cilju unapređenja transparentnosti i zaštite prava potrošača, u kontinuitetu će biti unapređivana internet stranica CBCG |
| **2.11. Izrada informativnoedukativnog materijala za potrošače/ice o njihovim pravima i postupku zaštite prava** | | Izrađen informativno-edukativni materijal Broj distribuiranih primjeraka – najmanje 2000 primjeraka | CBCG | | IV Q 2024 | IV Q 2024 | **Realizovano** |  | | | 3000 eur |  | Budžet CBCG | <https://www.cbcg.me/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_usagl_posl_zastita_prava/zastita_prava_klijenata/brosure_flajeri/zastita_klijenata_i_korisnika_finansijskih_usluga.pdf>  <https://www.cbcg.me/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_usagl_posl_zastita_prava/zastita_prava_klijenata/brosure_flajeri/potrosacki_krediti.pdf>  U cilju dodatne edukacije potrošača, CBCG će kontinuirano raditi na štampanju edukativnog materijala koji će sadržavati ključne informacije o pravima potrošača, kao i postupku zaštite tih prava |
| **2.12. Izrada informativnog video materijala o pravima potrošača/ica** | | Izrađen informativni-video materijal Emitovanje video materijala preko društvenih mreža (najmanje jedne društvene mreže) | CBCG | | IV Q 2024 | IV Q 2024 | **Realizovano** |  | | | Nijesu potrebna sredstva |  | Budžet CBCG | [**https://www.facebook.com/share/r/18L3M9CGCq/**](https://www.facebook.com/share/r/18L3M9CGCq/)  U cilju dodatne edukacije potrošača, CBCG će raditi na edukativnom materijalu koji će sadržavati ključne informacije o pravima potrošača, kao i postupku zaštite tih prava |
| **2.13. Sprovođenje linearnog tematskog ispitivanje praksi kreditora prilikom pružanja usluga potrošačkog kreditiranja** | | Sprovođenje tematskog ispitivanja kreditrora Najmanje jedno tematsko ispitivanje - 19 kreditora | CBCG | | IV Q 2024 | IV Q 2024 | **Realizovano** |  | | | Nijesu potrebna sredstva |  | Budžet CBCG | Ostvarujući jednu od svojih ključnih funkcija, CBCG je, u cilju zaštite prava potrošača, sprovela istraživanje sa fokusom na najranjiviju kategoriju potrošača koji se suočavaju sa problemima u otplati, u cilju utvrđivanja sljedećeg:   * Da li je su kreditori uspostavili procedure kojima su definisali postupak ranog prepoznavanja potrošača sa mogućim poteškoćama u plaćanju i aktivnosti odgovornih lica, prije pokretanja postupka prinudne naplate; * Da li su poslovi prepoznavanja potrošača sa mogućim poteškoćama u plaćanju povjereni zaposlenima ili timu koji se isključivo bave tim poslovima.   Podaci koji su korišćeni u istraživanju obuhvataju sljedeće:   * podatke o potrošačkim kreditima kod kojih su primijenjene procedure za rano prepoznavanje potrošača sa poteškoćama u plaćanju, podatke o potrošačkim kreditima kod kojih je izvršeno ukupno ili djelimično refinansiranje obaveza po ugovoro o kreditu; * podatke o potrošačkim kreditima kod kojih je izvršena izmjena ugovorenih uslova ugovora o kreditu.   CBCG će u narednom periodu sprovoditi linearna istraživanja s ciljem prikupljanja relevantnih podataka koji će doprinijeti unapređenju regulative i politike, boljoj zaštiti potrošača kao i postizanju većeg nivoa transparentnosti i poverenju između potrošača i kreditora. |
| **2.14. Vodič o neupakovanoj hrani** | | Izrađen Vodič ; Broj preuzetih vodiča sa internet stranica Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove -najmanje 40 | Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove | | II Q 2024 | IV Q 2024 | **Nerealizovano** | **IV Q 2025** | | | 2.000 eur |  | Budžet Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove | Zbog povećanog broja obaveza u UBHVFP (izrada 3 zakona u oblasti veterine I bezbjednosti hrane, usklađivanja sekundarnog zakonodavstva, priprema odgovorana EU upitnike za audite zakazane u periodu od 3 marta do 11 jula 2025 godine i dr.) |
| **2.15. Izrada brošure o pravima potrošača/ica u oblasti elektronskih komunikacija I poštanske djelatnosti** | | Broj podijeljenih brošura - najmanje 100 | EKIP | | IV Q 2024 | IV Q 2024 | **Realizovano** |  | | | 2.500 eur |  | Budžet EKIP | EKIP je izradila brošure na 9 različitih tema |
| **2.16.Organizacija Potrošačkog karavana na teritoriji Podgorice i okoline** | | Broj organizovanih info sesija – najmanje 3 | CEZAP | | I Q 2024 | II Q 2024 | **Realizovano** |  | | | 2.400 eur | 2.361,94 eur | Projekat “Aktivan potrošač je zaštićen potrošač” |  |
| **2.17. Izrada kratkih edukativnih video klipova o p** | | Pripremljeno i emitovano najmanje 4 video klipa | CEZAP | | I Q 2024 | II Q 2024 | Djelimično realizovano | IV Q 2025 | | | 1.500 eur |  | Projekat “Jak potrošač – jaka ekonomija” | Aktivnost planirati za naredni AP |
| **2.18. Izrada Praktičnog priručnika za potrošače/ice** | | a Praktičnog priručnika za potrošače/ice Izrađen Priručnik Broj distribuiranih primjeraka: najmanje 50 | CEZAP | | I Q 2024 | II Q 2024 | **Realizovano** |  | | | 900 eur | 900 eur | Projekat “Jak potrošač – jaka ekonomija” |  |
| **Operativni cilj 3:** | | **Uspostavljanje efikasnog sistema saradnje i koordinacije sa različitim stejkholderima značajnim za implementaciju politike zaštite potrošača** | | | | | | | | | | | | |
|  | | **Polazne vrijednosti – 2022** | **2023** | | **2024** | | | | | | | | | |
| **Indikator učinka**  **1.**  **Povećanje broja lokalnih samouprava koje su ostvarile saradnju sa NVO udruženjima** | | 1 | 2023: 0 | | Povećanje broja lokalnih samouprava koje su uspostavile saradnju sa udruženjem potrošača za 1 u odnosu na 2022. godinu | | | | | | | | | |
| **Indikator učinka 2.**  **Povećanje broja inicijativa i projekata koji se odnose na zaštitu potrošača/ica pokrenutih od strane ostalih stejkholdera** | | 2 | 2023: 2 (planirano povećanje za 1) | | Povećanje projekata za 2 u odnosu na 2023. godinu | | | | | | | | | |
| **Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativn ogcilja 3.** | | **Indikator rezultat a i postignute vrijednosti na kraju izvješta jnog perioda** | **Instituci je odgovor ne za sprovođ enje aktivno sti** | | **Datu m počet ka** | **Plani rani datu m završ etka** | **Status realizaci je** | **Novi rok za realizacij u (uz odgovar ajuće obrazlož enje)** | | | **Sreds tva planir ana** | **Sreds tva realizov ana** | **Izvor finansir anja** | **Preporuke za naredni period sprovođenja** |
| **3.1. Unaprjeđenje evidencije podnijetih žalbi u CISZP-u** | | Broj podnesenih žalbi potrošača/ica putem sistema Namjanje 100 Unaprijeđena analitika i izvještavanje o broju podnijetih žalbi sa rodnog aspekta (rodna segregacija podataka) | Ministarstvo ekonomskog razvoja Ministarstvo saobraćaja i pomorstva; Uprava za inspekcijske poslove Agencija za nadzor osiguranja Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove Centralna banka Crne Gore; Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost | | IQ 2024 | IVQ 2024 | **Nerealizovano** | II Q 2025 | | | Nijesu potrebna sredstva | **/** | Budžet MER | **Usled promjene organizacione strukture, Tržišna inspekcija za sad nema osobu koja u ime ove institucije ima pristup CIZSP-u, te samim tim ni evidenciji žalbi u ovom trenutku. Planirano je da se u budućnosti zaduži osoba koja će umati uvid i delegirati obaveze u ovom dijelu.** |
| **3.2. Sprovođenje analize opština u kojima je potrebno uspostaviti Savjetovalište za zaštitu potrošača/ica** | | Sprovedena analiza | Ministarstvo ekonomskog razvoja; UIP; Jedinice lokalne samouprave | | I Q 2024 | IV Q 2024 | **Djelimično realizovano** | **II Q 2025** | | | 1.000 eur | **/** | Budžet MER | **Analiza je sprovedena u centralnom i južnom regionu, a do kraja drugog kvartala će biti sprovedena i u sjevernom.** |
| **3.3. Sprovođenje Analize emitovanih sadržaja sa aspekta obezbjeđivanja inkluzivnosti ranjivih društvenih grupa** | | Urađena i objavljena Analiza | Agencija za elektronske medije | | II Q 2024 | III Q 2024 | Realizovano |  | | | 1.000 eur | 1.000 eur | Budžet Agencije za elektronske medije/ Agencija za audiovizuelne medijske usluge | Urađena i objavljena Analiza uključenosti ranjivih društvenih  grupa u televizijskim programima  sa nacionalnim pokrivanjem  (jun 2024.) [[4]](#footnote-4) |
| **3.4. Sprovođenje Analize vidljivosti žena i muškaraca u centralnim informativnim emisijama nacionalnih televizija** | | Urađena i objavljena Analiza | Agencija za elektronske medije | | II Q 2024 | III Q 2024 | Realizovano |  | | | 1.000 eur | 1.000 eur | Budžet Agencije za elektronske medije/ Agencija za audiovizuelne medijske usluge | Urađena i objavljena Analiza vidljivost žena i muškaraca u  centralnim informativnim  emisijama nacionalnih televizija  (jun 2024.)[[5]](#footnote-5) |
| **3.5. Prevod i priprema dostupnog Google priručnika na temu digitalne i medijske pismenosti** | | Priručnik preveden, pripremljen, objavljen i odstampan | Agencija za elektronske medije | | II Q 2024 | III Q 2024 | Realizovano |  | | | 6.000 eur | 1.520 eur | Budžet Agencije za elektronske medije/ Agencija za audiovizuelne medijske usluge | Preveden, pripremljen, objavljen i odstampan Priručnik „Medijska i digitalna pismenost“ i na romskom jeziku.[[6]](#footnote-6) |
| **3.6. Aktiviranje SOS linije za medijsku pismenost** | | SOS linija aktivna tri mjeseca | Agencija za elektronske medije | | III Q 2024 | IV Q 2024 | Realizovano |  | | | 4.000 eur | 3.600 eur | Budžet Agencije za elektronske medije/ Agencija za audiovizuelne medijske usluge | SOS linija aktivna tri mjeseca (10/24-2/25). Zaprimljeno je 44 poziva, najčešće su tražene (1) informacije o „Vodiču za srebrne surfere“ u izdanju Agencije, (2) dodatna objašnjenja o funkciji SOS linije, kao i o ciljevima kampanje, (3) pojašnjenja definicije medijske pismenosti digitalne pismenosti i (4) informacije o osnovnoj upotrebi mobilnih telefona. Prosječno trajanje poziva iznosilo je oko šest minuta. Korisnici su uglavnom iskazivali pozitivan stav prema inicijativi, zahvaljujući na podršci i pomoći. Najviše poziva zabilježeno je iz opština: Podgorica, Nikšić, Budva, Bijelo Polje, Berane, Tivat, Kotor, Ulcinj, Zeta i Cetinje. |
| **3.7 Uspostavljanje usluge sertifikacije za kompanije "Fer sa potrošačem“** | | Broj izdatih sertifikata kompanijama – najmanje 1; Potpisan memorandum o saradnji sa najmanje 2 trgovca/kompanije | CEZAP | | I Q 2024 | IV Q 2024 | **Djelimično realizovano** | IV Q 2025 | | | Nijesu potrebna sredstva |  | Troškove sertifikacije snosi aplikant za dobijanje sertifikata “Fer sa potrošačem” | Pokrenute su procedure za sertifikaciju u dvije kompanije  Aktivnost planirati u narednom AP |
| **3.8. Izrada studije o modelu funkcionisanja Savjetovališta za potrošače/ice u Podgorici** | | Izrađena studija Broj ditribuiranih primjeraka: najmanje 50 | CEZAP | | I Q 2024 | II Q 2024 | **Realizovano** |  | | | 1.500 eur | 1921,00 eur | Projekat “Aktivan potrošač je zaštićen potrošač” |  |
| **3.9. Okrugli sto sa Glavnim gradom i MER na temu Savjetovališta za potrošače/ice u Podgorici** | | Organizovan okrugli sto Najmanje 1 0 učesnika/ca, od čega 5 žena | CEZAP | | I Q 2024 | II Q 2024 | **Realizovano** |  | | | 1.500 eur | 955,00 eur | Projekat “Aktivan potrošač je zaštićen potrošač” |  |

1. European Commission, COM (2020) 696, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, New Consumer Agenda, Strengthening consumer resilience for sustainable recovery [↑](#footnote-ref-1)
2. OECD (2010), Quality Standards for Development Evaluation, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264083905-en. [↑](#footnote-ref-2)
3. Dostupan na https://www.eu.me/wp-content/uploads/2024/04/4-IV-24-Nacrt-PPCG-a-2024-2027-za-OS.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://amu.me/wp-content/uploads/2025/01/Analiza-ukljucenosti-ranjivih-drustvenih-grupa-u-TV-programima-sa-nacionalnim-pokrivanjem-24.01.2025.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://amu.me/wp-content/uploads/2025/01/Analiza-vidljivosti-zena-i-muskaraca-u-centralnim-informativnim-emisijama-nacionalnih-televizija-22.01.2025.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://amu.me/wp-content/uploads/2022/11/Medijako-thai-digitalno-siklipe-1.pdf> [↑](#footnote-ref-6)