

# PARTNERSTVO ZA OTVORENU UPRAVU U CRNOJ GORI: OSVRT NA PRIORITETE ZA PERIOD 2023-2024. GODINE

Decembar, 2022. godine

Autorka: Milena Muk

Partnerstvo za otvorenu upravu, (Open Government Partnership – OGP) međunarodna inicijativa pokrenuta 2011. godine, zasniva se na ideji da je otvorena vlada pristupačnija, odgovornija građanima, i da poboljšanje odnosa između građana i građanki i uprave ima dugoročne, eksponencijalne koristi za sve.

OGP je široko partnerstvo koje uključuje članove na nacionalnom i lokalnom nivou i hiljade organizacija civilnog društva. Kroz Partnerstvo, ovi akteri rade na stvaranju dvogodišnjih akcionih planova sa konkretnim koracima – obavezama – o širokom spektru pitanja. Do sada, više od 4.000 obaveza je preuzeto širom svijeta, pri čemu se obaveze koje zemlje preuzimaju od 2020. godine klasifikuju sa stanovišta „ambicije“, odnosno potencijala da proizvedu konkretne rezultate kao „nejasne“, „skromne“ i „supstancijalne“/relevantne/suštinske.<sup>1</sup> Drugim riječima, prema Statutu OGP-a, obaveze OGP-a bi trebalo da „protežu vladinu praksu izvan njene trenutne osnove u pogledu ključnih oblasti“ koje ova Inicijativa pokriva.

U oktobru 2022. godine, Ministarstvo javne uprave utvrdilo je Nacrt nacionalnog akcionog plana (u daljem tekstu: NAP) za sprovođenje Inicijative partnerstvo za otvorenu upravu 2023-2024. godine.<sup>2</sup> Institut alternativa je uzeo učešće u javnoj raspravi. Kroz projekat „Otvorena uprava za sve: Ka zajedničkim prioritetima“ organizovali smo i dvije tribine, u Baru i u Bijelom Polju, gdje smo okupili građane i građanke, naročito iz nevladinih organizacija, medija, političkih partija, lokalne samouprave, kako bismo proširili raspravu o ključnim tematskim prioritetima iz Nacrta NAP-a.

Imajući u vidu da je prethodni NAP za period 2018-2020. godine, prema ocjeni nezavisnog mehanizma za izvještavanje OGP-a, sadržao čak polovinu prioriteta, odnosno tri od šest obaveza, koje nijesu direktno relevantne ni za jednu od osnovnih vrijednosti Partnerstva za otvorenu upravu (transparentnost, građansko učešće ili javnu odgovornost), cilj nam je bio da kroz aktivni doprinos i organizaciju dodatnih događaja unaprijedimo sadržaj akcionog plana. Dodatno, cilj ovog papira je da utvrđene tematske prioritete za naredni dvogodišnji period stavi u širi kontekst reforme javne uprave, reforme javnih finansija i drugih preuzetih obaveza Crne Gore, naročito na putu ka Evropskoj uniji (EU), kako bi se bolje razumjela i unaprijedila relevantnost preuzetih obaveza, potencijalno i kroz planirano revidiranje akcionog plana tokom 2023. godine.

1 <https://www.opengovpartnership.org/glossary/ambition/>

2 Ministarstvo javne uprave, Nacrt nacionalnog akcionog plana za sprovođenje Inicijative partnerstvo za otvorenu upravu 2023-2024. godine, 28. 10. 2022. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/poziv-na-javnu-raspravu-o-nacrtu-nacionalnog-akcionog-plana-za-sprovođenje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu-u-crnoj-gori-2023-2024>

# UČEŠĆE GRAĐANA

Ključni ciljevi u okviru ovog tematskog prioriteta:

- Poboljšanje funkcionalnosti portala eParticipacija;
- Unaprjeđenje monitoringa kvaliteta sprovođenja javnih rasprava;
- Bolje informisanje i edukacija javnosti o mogućnostima učešća u kreiranju javnih politika;
- Podstaci učešće mladih u sprovođenju zelenih politika.

Većina ovih ciljeva nije nužno nova, s obzirom na to da je slaba funkcionalnost portala eParticipacija odavno prepoznat problem i djelimično tretiran kroz postojeće strateške dokumente, u prvom redu Strategiju reforme javne uprave za period 2022-2026. godine i Strategiju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026, što je i navedeno u NAP-u uz napomenu da je dodatna vrijednost predloženih aktivnosti to što će biti analizirana komparativna iskustva u korišćenju elektronskih platformi za učešće građana. Međutim, ono na šta relevantnost ove mjere ne odgovara jesu suštinske prepreke za učinkovitije učešće građana, koje se, naročito imajući u vidu komentare tokom održanih tribina u Bijelom Polju i u Baru, sastoje u nedovoljnom efektu javnih rasprava, neuvažavanju sugestija i komentara, ali i nezadovoljavajućem stepenu povratnih informacija na komentare i sugestije date od strane organizacija civilnog društva i građana tokom javnih rasprava.<sup>3</sup> Takođe, s obzirom na to da je promocija portala eParticipacija bila planirana kroz ranije konkurse podrške nevladinim organizacijama i sl, Vlada nije djelotvorno iskomunicirala efekte tih projekata i inicijativa. Na drugoj strani, unaprjeđenje monitoringa kvaliteta sprovođenja javnih rasprava, kao takođe planirani cilj u okviru ovog tematskog prioriteta može dati odgovore na pitanja o nedovoljnom učinku javnih rasprava i njihovom nedosljednom organizovanju. Iako nije riječ o posve novoj aktivnosti, s obzirom na to da uprkos ranijim naporima, Ministarstvo javne uprave je u novembru 2022. godine ukazalo da već pune dvije godine nedostaje realizacije obaveze u pogledu implementiranja centralizovane kontrole javnih konsultacija na način da se obezbijedi da sva ministarstva uz predloge zakona i strategija koje dostavljaju Vladi na razmatranje, ujedno dostavljaju i mišljenje Ministarstva javne uprave o kvalitetu sprovođenja javnih rasprava u pripremi dokumenta: „Realizacija ove obaveze podrazumijeva izmjenu Poslovnika rada Vlade Crne Gore, i to u pogledu člana 40, kojim bi se propisalo da je uz predlog zakona i strategija predlagač je dužan da dostavi mišljenje Ministarstva javne uprave u odnosu na postupak i način sprovođenja javne rasprave propisanih aktom Vlade, a u skladu sa aktom tog ministarstva kojim se utvrđuje postupak kontrole sprovođenja javne rasprave.”<sup>4</sup>

Aktivnosti koje se odnose na bolje informisanje i edukaciju javnosti o mogućnostima učešća u kreiranju javnih politika i podsticaje za učešće mladih u sprovođenju zelenih politika su planirane na način da se ne oslanjaju na konkretne već započete procese, što ih čini novim, u kontekstu OGP inicijative. Ipak, za održivost rezultata važno je naglasiti da bi bilo korisno ove ciljeve povezati sa već postojećim reformama u relevantnom oblastima, uključujući reformu obrazovanja, narednu stra-

3 Održana tribina u Bijelom Polju: Otvorena uprava za sve – Ka zajedničkim prioritetima, Institut alternativa, 7. 2. 2022. godine, dostupna na:

<https://institut-alternativa.org/odrzana-tribina-u-bijelom-polju-otvorena-uprava-za-sve-ka-zajednickim-prioritetima/>

4 Ministarstvo javne uprave, *Informacija o potrebi unaprjeđenja institucionalnih mehanizama za kvalitetnije sprovođenje politike javnih konsultacija*, novembar 2022. godine

tegiju za unapređenje položaja mladih i Strategiju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026. Primjera radi, na tribini u Bijelom Polju, učesnici su ukazali na potrebu uvođenja tematike participacije građana i građanki u škole kroz obrazovni sistem.<sup>5</sup>

## OTVORENI PODACI I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Ključni ciljevi u okviru ovog tematskog prioriteta:

- Promocija i unapređenje politike i prakse otvorenih podataka,
- Unaprijediti participativni monitoring kvaliteta sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama,
- Povećati dostupnost podataka o radu Vlade i vladinih tijela,
- Poboljšati standarde digitalne pristupačnosti za osobe s invaliditetom.

Imajući u vidu značaj ove oblasti za ključne principe OGP inicijative, ova oblast je izuzetno relevantna za sveukupnu otvorenost uprave, a uključuje i aktivnosti koje su proizvod konsultovanja javnosti tokom procesa tzv. ko-kreiranja plana, koji upravo podrazumijeva saradnju Vlade i organizacija civilnog društva prilikom definisanja ključnih mjera.

U odnosu na cilj promocije i unapređenja politike i prakse otvorenih podataka, važno je napomenuti da je u avgustu 2018. godine pokrenut Portal otvorenih podataka (data.gov.me) na kojem je započelo proaktivno objavljivanje državnih podataka u mašinski čitljivom formatu. Krajem 2021. godine, u vrijeme razvoja Strategije digitalne transformacije, koja sadrži set aktivnosti relevantnih za ovaj prioritet, Portal je sadržao 147 setova otvorenih podataka, objavljenih od strane 20 institucija iz 15 različitih tematskih oblasti. Ukupan broj preuzetih podataka do trenutka pripreme Strategije je 61.672, a podaci su bili dostupni u formatu excel, cvs, xml, json.<sup>6</sup> Međutim, najveći broj vrsta skupova podataka je objavila Uprava za statistiku i riječ je zapravo o standardnim statističkim podacima, koji se zbog svog načina prikupljanja i dalje obrade najlakše mogu pretvoriti u otvorene skupove podataka. Prioritetne oblasti od interesa za građane i građanke, poput budžetske potrošnje i javnih finansija, uopšte, nisu uglavnom bile zastupljene na portalu.<sup>7</sup> Samim tim, aktivnosti iz Nacrta akcionog plana koje su usmjerene na promovisanje koncepta otvorenih podataka su potrebne, naročito u dijelu redovnih konsultacija s građanima, privredom i ostalim zainteresovanim akterima o potrebi objavljivanja novih setova podataka od velikog značaja. Ipak, u pokazateljima uspjeha kroz revidiranje Akcionog plana tokom 2023. godine treba staviti naglasak na udio objavljenih setova podataka od velikog značaja. Dodatno, nakon hakerskog napada u avgustu 2021. godine, Portal otvorenih podataka nije u funkciji, što je problem koji nije adekvatno prepoznat u Nacrtu NAP-a.

5 Održana tribina u Bijelom Polju: Otvorena uprava za sve – Ka zajedničkim prioritetima, Institut alternativa, 7. 12. 2022. godine, dostupna na:

<https://institut-alternativa.org/odrzana-tribina-u-bijelom-polju-otvorena-uprava-za-sve-ka-zajednickim-prioritetima/>

6 Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026. godine, Vlada Crne Gore, 27. 12. 2021. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/cyr/clanak/strategija-digitalne-transformacije-za-razvoj-digitalne-crne-gore>

7 Studija o implementaciji koncepta otvorenih podataka u crnogorskim institucijama: Otvoreni podaci za evropske otvorene inovacije (ODEON), Privredna komora Crne Gore

Cyber bezbjednost i održivost informacionih sistema nakon hakerskih napada, za koje se može očekivati da budu ponovljeni, su naročito potencirani kao osnovni preduslov otvaranja uprave na tribinama i u Baru i u Bijelom Polju. Neophodno je ovo pitanje uključiti horizontalno kroz Nacionalni akcioni plan, kroz način implementacije i analizu stanja, i voditi računa da se odgovarajuće zaštitne mjere preduzmu kod unapređenja sajtova i kod kreiranja setova otvorenih podataka.

Participativni monitoring kvaliteta sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama unosi novi pristup u praćenje primjene javnih politika, koje je u Crnoj Gori nerazvijeno i u elementarnom smislu. Međutim, u dijelu slobodnog pristupa informacijama kao ključni prioritet nijesu prepoznata sadašnja ograničenja u pravnom okviru, poput poreske i poslovne tajne, koji su bez obrazloženja i javne rasprave uvedeni u Zakon o slobodnom pristupu informacijama 2017. godine. Nacrt izmjena ovog Zakona, koji je išao u pravcu ukidanja, odnosno sužavanja ovih neopravdanih ograničenja pripremljen je od strane 42. Vlade, ali ga je 43. Vlada povukla iz skupštinske procedure, iako je predstavljao korak unaprijed u ovoj oblasti. I tokom centralne javne rasprave i tokom tribina u Bijelom Polju i Baru nazadovanje u regulisanju slobodnog pristupa informacijama je istaknuto kao velika barijera za kontrolu vlasti i učešće građana u donošenju odluka, s obzirom na to da ne mogu da ostvare odgovarajući stepen informisanosti.

Veća dostupnost podataka o radu Vlade i vladinih tijela, kroz planirane aktivnosti i pokazatelje, koji podrazumijevaju objavljivanje potpunih dnevnih redova sjednica Vlade, uključujući i tačke sa oznakom stepena tajnosti pojedinih akata, materijale i odluke koje je Vlada donijela na telefonskoj sjednici i zapisnike sa sjednica Vlade, su vrlo relevantni za unapređenje sveukupne otvorenosti izvršne vlasti. Oni su odraz zahtjeva Instituta alternativa tokom javne rasprave, a u julu 2022. godine ugrađeni su i kroz Nacrt zakona o Vladi. U tom smislu, ove aktivnosti su već započete, ali zbog njihovog značaja, poželjno je da budu osnažene i kroz OGP inicijativu, s obzirom na to da, skoro pola godine nakon što je utvrđen njegov nacrt, Zakon o Vladi nije ušao ni u skupštinsku proceduru. Takođe, neophodno je proaktivno objavljivati rodno zasnovanu statistiku o strukturi vladinih radnih tijela, na šta smo takođe ukazali u zasebnoj analizi koja se bavi potencijalnim rodnim aspektima NAP-a.<sup>8</sup>

Mjere koje bi se odnosile na unapređenje položaja osoba sa invaliditetom treba da nađu mjesto u akcionom planu, naročito s obzirom na to da druge relevantne strategije koje bi mogle unaprijediti njihovo učešće u donošenju odluka i generalnu pristupačnost uprave, to ne prepoznaju na adekvatan način. Strategija digitalne transformacije ciljana sadrži samo jednu oblast - Unapređenje digitalnih znanja i vještina za osjetljive grupe građana (starija populacija, osobe sa invaliditetom, RE populacija itd.) u procesu cjeloživotnog učenja. Strategija reforme javne uprave, iako sadrži sekciju o tzv. horizontalnim pitanjima, koja podrazumijeva „javnu upravu zasnovanu na razlikama, rodnoj ravnopravnosti, inkluziji, antidiskriminaciji i jednakim mogućnostima za sve” ne sadrži nijednu ciljanu mjeru ili aktivnost koji bi se odnosili na ovu ciljnu grupu.<sup>9</sup> Ipak, mjera nije formulisana da jasno odgovori na probleme, s obzirom na to da ukazuje da su preduslovi za bolju digitalnu pristupačnost za osobe sa invaliditetom uglavnom

8 Nikoleta Pavićević i Milena Muk, *Rodna perspektiva otvorenosti uprave: Rodna analiza nacionalnog akcionog plana za sprovođenje Inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2023-2024, sa preporukama za unapređenje*, Institut alternativa, decembar 2022. godine

9 Vlada Crne Gore, *Strategija reforme javne uprave 2022-2026 sa AP 2022-2024*, decembar 2021. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

ostvoreni, ali ne identifikuje jasno uzroke njihove slabe primjene, osim što konstatuje da nije bilo obuka za službenike u cilju njihovog osposobljavanja za sačinjavanje e-čitljivih materijala. Neophodno je da mjere koje se odnose na digitalnu pristupačnost osobama sa invaliditetom u većoj mjeri uključuje efekte, poput, primjera radi, trendova u korisničkim iskustvima i nadzora nad primjenom standarda digitalne pristupačnosti.

## FISKALNA TRANSPARENTNOST

Ključni ciljevi u okviru ovog tematskog prioriteta:

- Povećati transparentnost podataka o sadržaju i izvršenju državnog budžeta;
- Podsticanje transparentnosti i iskorišćenosti EU fondova za zelene politike.

Ove mjere su u velikoj mjeri komplementarne sa reformom javnih finansija. Međutim, novi program reforme upravljanja javnim finansijama nije usvojen do decembra 2022. iako je primjena prethodnog programa istekla još 2020. godine. U oktobru 2022. godine na Savjetu za reformu javne uprave razmatran je nacrt ovog programa, koji jeste uključio mjere koje se u izvjesnoj mjeri poklapaju sa gore predstavljenim ciljevima.<sup>10</sup> Naime, u nacrtu programa navodi se da, iako Ministarstvo finansija objavljuje zbirni izvještaj o izvršenju budžeta na mjesečnom nivou na svojoj internet stranici, ovi izvještaji su prezentovani prema ekonomskoj klasifikaciji i ne izvještavaju odvojeno o različitim potrošačkim jedinicama, funkcijama ili programima: „Stoga je direktno poređenje sa originalnim budžetom moguće samo na određenom nivou agregacije i samo na osnovu ekonomske klasifikacije. Imajući prethodno u skladu, potrebno je unaprijediti izvještavanje na način da se prezentuju podaci o izvršenju u skladu sa ostalim raspoloživim klasifikacijama”.

Konkretno aktivnosti koje su planirane da se unaprijedi izvještavanje o izvršenju budžeta su da se nadogradi odgovarajući informacioni sistem za pripremu budžeta (BMIS), kako bi se poboljšali godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta, ali i da se poveća transparentnost kroz vizuelno predstavljanje izvršenja budžeta. Planirana je izrada polugodišnjih i godišnjih izvještaja o učinku budžeta putem BMIS-a što predstavlja značajno preklapanje sa ciljevima NAP-a, iako nije preciziran način izvještavanja o izvršenju budžeta, što može predstavljati dodatnu vrijednost planiranog cilja kroz OGP nacionalni akcioni plan, koji podrazumijeva objavljeni budžet za građane sa jednostavnim prikazom ciklusa javnih finansija u 2023. i 2024. godini. Međutim, ovaj cilj je neophodno dodatno razraditi kako bi se pojasnila razlika u odnosu na procese započete kroz reformu upravljanja javnim finansijama. Takođe, kao što smo ukazali u analizi o potencijalu za uvođenje rodno aspekta u NAP, neophodno je planirati prikaz rodno odgovornih budžetskih programa.<sup>11</sup>

Nacrt PFM programa podrazumijeva i bolje upravljanje i izvještavanje o korištenju EU fondova i naglašava da postoji potreba za razvojem relevantnog informacionog sistema. Kako se navodi u nacrtu ovog dokumenta, evidentiranje podataka o fondovima EU, odnosno izvještavanje o

10 Ministarstvo finansija, Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026. godine (NACRT), oktobar 2022. godine

11 Nikola Pavićević i Milena Muk, Rodna perspektiva otvorenosti uprave: *Rodna analiza nacionalnog akcionog plana za sprovođenje Inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2023-2024, sa preporukama za unapređenje*, Institut alternativa, decembar 2022. godine

njihovom korištenju glavni je zahtjev za upravljanje pretpristupnim fondovima, a kasnije, kada država postane članica EU, i za upravljanje strukturnim i kohezionim fondovima. Podsjeća se i da je jedno od mjerila za Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata uspostavljanje sistema praćenja i evaluacije, uključujući postavljanje elektronskog upravljačkog i informacionog sistema (MIS): „MIS, koji bi Crna Gora trebala razviti, omogućiće pozdane podatke o ugovorima i finansijskom upravljanju, kao i praćenje upravljanja pomoći EU, u skladu sa zahtjevima poglavlja 22.” Nabavka ovog informacionog sistema i unos podataka su planirani kroz Nacrt PFM programa. Te aktivnosti su u velikoj mjeri komplementarne sa ciljevima NAP-a, s obzirom na to da bi ojačale analitičku osnovu i tehničke pretpostavke za podsticanje transparentnosti i praćenja stepena iskorišćenosti EU fondova za zelene politike.

## JAČANJE INTEGRITETA I JAVNE ODGOVORNOSTI U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Ključni ciljevi u okviru ovog tematskog prioriteta su:

- Utvrditi zakonski okvir za zaštitu zviždača;
- Poboljšati informisanost državnih službenika o standardima etike i integriteta.

S obzirom na značaj borbe protiv korupcije za sveukupni napredak Crne Gore u reformama, ova oblast sadrži nedovoljno ambiciozne ciljeve. Naime, u samom nacrtu NAP-a napomenuto je da je Srednjoročnim programom rada Vlade planirano utvrđivanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije u II kvartalu 2024. godine kada se očekuje i usklađivanje zakonskog okvira za zaštitu zviždača. Drugim riječima, mjera koja se odnosi na utvrđivanje zakonskog okvira za zaštitu zviždača podrazumijeva isključivo obavezu usklađivanja sa odgovarajućom EU direktivom, dok izostaje odgovor na specifične probleme primjene postojećeg pravnog okvira u Crnoj Gori. Slično tome, poboljšana informisanost državnih službenika o standardima etike i integriteta, posebno kroz planirane obuke, je nedovoljan odgovor na slabi kvalitet planova integriteta i njihovu neusklađenost sa stvarnim rizicima od korupcije u praksi. Dodatno, Uprava za ljudske resurse već sprovodi Program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta<sup>12</sup>, pa eventualna nadogradnja ovog programa, koji već postoji, nije dovoljno ambiciozna mjera.

Na drugoj strani, nemoguće je izvršiti adekvatnu eksternu procjenu kvaliteta planova integriteta imajući u vidu problem nedovoljne dostupnosti izvještaja o sprovođenju planova integriteta od strane institucija, s obzirom na to da je propisana samo obaveza Agencije za sprječavanje korupcije da objavi zbirni izvještaj. S obzirom na to da je prepoznat problem nedostatka kontrole kvaliteta izvještaja o sprovođenju planova integriteta, ali i da oni često ne prepoznaju važne rizike od korupcije u pojedinim oblastima, primjera radi, zapošljavanja i radnih odnosa, u odnosu na koje postoji trend rasta prijava zviždača, neophodno je povećati javnu dostupnost ovih izvještaja kako bi se obezbijedila eksterna kontrola kvaliteta kroz rad medija, civilnog društva i ostalih zainteresovanih strana.

<sup>12</sup> Uprava za ljudske resurse, Godišnji plan obuka za 2021. godinu

Primjera radi, u odnosu na izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2021. godinu, Agencija za sprječavanje korupcije izvještava samo zbirno o broju dostavljenih izvještaja o sprovođenju planova integriteta, a nalaze predstavlja takođe bez osvrta na pojedinačne institucije ili institucije koje nisu ispoštovale zakonsku obavezu dostavljanja izvještaja o sprovođenju plana integriteta.<sup>13</sup> Samim tim, mjera koja bi uključila objavljivanje izvještaja o sprovođenju planova integriteta od strane svih pojedinačnih institucija i Agencije za sprječavanje korupcije, kojoj se ovi izvještaji dostavljaju, bi unaprijedila zainteresovanost medija i civilnog društva za sprovođenje planova integriteta, čime bi se doprinijelo njihovoj kontroli kvaliteta i posljedično većoj odgovornosti javnih institucija.

## OTVORENOST LOKALNIH SAMOUPRAVA

Ključni ciljevi u okviru ovog tematskog prioriteta:

- Unaprijediti transparentnost podataka o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave (JLS);
- Poboľjšati transparentnost lokalnih parlamenata;
- Promocija otvorenih podataka na lokalnom nivou;
- Unaprijediti digitalnu pristupačnost web stranica opština;
- Unaprijediti informisanost lokalnih službenika o standardima etike i integriteta;
- Ojačati ulogu mjesnih zajednica u neposrednom učešću građana u lokalnom odlučivanju;
- Povećati broj e-usluga na lokalnom nivou.

Zanimljivo je da se najduži set ciljeva odnosi na lokalni nivo, iako OGP ima poseban ogranak „OGP Local“, koji ima za cilj da iskoristi inovacije i zamah koje su pokazale lokalne samouprave i partneri iz civilnog društva širom svijeta, i samim tim, fokus stavlja na lokalne ili regionalne administracije.<sup>14</sup> Ipak, mjere koje se odnose na lokalni nivo imaju određeni potencijal, naročito imajući u vidu da Nacrt programa reforme upravljanja javnim finansijama ne sadrži značajne mjere koje bi uključivale lokalne samouprave, izuzev reforme srednjoročnog budžetskog planiranja i uvođenja programskog budžeta. Slično tome, Strategija reforme javne uprave u fokus stavlja jačanje funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština u cilju obezbijedivanja ravnomjernijeg razvoja svih jedinica lokalne uprave, što podrazumijeva mahom broj poslova u kojima je uspostavljena međuopštinska saradnja i odnos duga u odnosu na njihove ukupne prihode (na nivou svih opština). U drugim oblastima, takođe su planirane mjere kroz povezivanje lokalnih samouprava na jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JISERP), uvođenje elektronskog upravljanja dokumentima i sl, ali se u njima ne uvažavaju u potpunosti specifičnosti crnogorskih opština. Strategija digitalne transformacije bi trebalo da obuhvata i lokalni nivo, ali osim mjera usmjerenih na unapređenje elektronskih usluga u načelu, ne sadrži mjere koje bi uvažile potrebe ili izazove na lokalnom nivou u punoj mjeri.

13 Agencija za sprječavanje korupcije, Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2021. godinu, 8. 6. 2022. godine, dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvjestaji/>

14 <https://www.opengovpartnership.org/ogp-local/about-ogp-local-program/>

Samim tim, postoji potreba za aktivnostima koje bi bile usmjerene isključivo na lokalne samouprave. Ipak, predložene mjere nisu u dovoljnoj mjeri transformativne, s obzirom na to da mahom podrazumijevaju sprovođenje analiza, obuka, izradu preporuka, smjernica i uputstava, a u manjoj mjeri obuhvataju očekivane efekte tih aktivnosti. Primjera radi, u nacrtu NAP-a ignoriše se činjenica da je Ministarstvo javne uprave još 2019. godine izradilo prvu verziju Smjernica za standardizaciju internet sajtova jedinica lokalne samouprave.<sup>15</sup> Nije poznato da je sproveden monitoring primjene ovih smjernica, a značajan prostor je dat mjerama slične sadržine bez jasne polazne osnove.

## ŠTA DALJE?

Posmatrajući pet tematskih prioriteta definisanih u Nacrtu NAP-a, iz perspektive organizacije civilnog društva sa višegodišnjim iskustvom u zagovaranju transparentne i otvorene uprave, najambicioznije mjere su definisane u okviru oblasti koja se odnosi na otvorene podatke i slobodan pristup informacijama, a najmanje ambiciozne u odnosu na prioritet jačanja integriteta i odgovornosti u borbi protiv korupcije. Dva definisana cilja u okviru oblasti „integriteta” naslanjaju se na nužne procese transponovanja relevantne EU direktive, odnosno sprovođenja obuka koje su djelimično već definisane kroz postojeće programe, u prvom redu Uprave za ljudske resurse. U načelu, nacrt NAP-a nije u dovoljnoj mjeri uvažio izazove i probleme u praksi, niti već preuzete obaveze kroz druge strateške dokumente, kako bi obezbijedio dodatnu vrijednost i izbjegao preklapanja. To je najvidljivije u dijelu koji se odnosi na fiskalnu transparentnost, gdje nije u punoj mjeri uvažen paralelni proces pripreme Programa reforme upravljanja javnim finansijama, iako postoji potencijal za sinergijom ova dva strateška pravca.

---

15 Ministarstvo javne uprave, *Smjernice za standardizaciju internet sajtova jedinica lokalne samouprave verzija 1.0*, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/5b5bdba4-04e2-4766-a6c9-077308d93df3>



Korisno je da se procesi koji su odavno „na čekanju”, poput institucionalizacije procesa kontrole kvaliteta javnih rasprava i unapređenja javnosti rada Vlade kroz donošenje i primjenu Zakona o Vladi, dodatno osnaže i preciziraju kroz NAP u okviru OGP inicijative. Ipak, kako bi se na pravi način ostvarila održivost zacrtanih rezultata, neophodno je imati u vidu sljedeće:

- Aktivnosti koje se odnose na bolje informisanje i edukaciju javnosti o mogućnostima učešća u kreiranju javnih politika i podsticaje za učešće mladih u sprovođenju zelenih politika bi bilo korisno povezati sa reformama u relevantnim oblastima, uključujući reformu obrazovanja, narednu strategiju za unapređenje položaja mladih i Strategiju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026; jedan od pravaca moglo bi biti razmatranje uvođenja tematike participacije građana i građanki u škole kroz obrazovni sistem;
- Cyber bezbjednost i održivost informacionih sistema nakon hakerskih napada, za koje se može očekivati da budu ponovljeni, su osnovni preduslov otvaranja uprave. Neophodno je ovo pitanje uključiti horizontalno kroz Nacionalni akcioni plan, kroz način implementacije i analizu stanja, i voditi računa da se odgovarajuće zaštitne mjere preduzmu kod unapređenja sajtova (primjera radi, digitalne pristupačnosti i razvoja novih funkcionalnosti portala e-participacija, aplikacija za mlade itd.), i kod kreiranja setova otvorenih podataka;
- Neophodno je da mjere koje se odnose na digitalnu pristupačnost osobama sa invaliditetom u većoj mjeri uključuje efekte, poput, primjera radi, trendova u korisničkim iskustvima i nadzora nad primjenom standarda digitalne pristupačnosti;
- Nazadovanje u regulisanju slobodnog pristupa informacijama je velika barijera za kontrolu vlasti i učešće građana u donošenju odluka, s obzirom na to da ne mogu da ostvare odgovarajući stepen informisanosti. Međutim, iako predviđa participativni monitoring primjene ovog Zakona, NAP ignoriše njegovu spornu sadržinu. Samim tim, jedna od ključnih preporuka je promjena pravnog okvira u ovoj oblasti (Zakona o slobodnom pristupu informacijama) ali i bolja primjena, naročito u pogledu lociranja jasne odgovornosti za ćutanje administracije;
- Cilj povećanja transparentnosti podataka o sadržaju i izvršenju državnog budžeta, je neophodno dodatno razraditi kako bi se pojasnila razlika u odnosu na procese započete kroz reformu upravljanja javnim finansijama. Takođe, kao što smo ukazali u analizi o potencijalu za uvođenje rodno aspekta u NAP, neophodno je planirati prikaz rodno odgovornih budžetskih programa;
- Planirano postavljanje elektronskog upravljačkog i informacionog sistema (MIS) koji bi omogućio praćenje upravljanja pomoći EU, u skladu sa zahtjevima poglavlja 22 u okviru pregovora sa EU i aktivnostima planiranim kroz Nacrt PFM programa je u velikoj mjeri komplementarno sa ciljevima NAP-a o podsticanju veće transparentnosti i iskorištenosti EU fondova. Neophodno je ostvariti adekvatnu sinergiju ovih aktivnosti, kako bi se ojačali analitička osnova i tehničke pretpostavke za podsticanje transparentnosti i praćenja stepena iskorišćenosti EU fondova za zelene politike;
- Kroz reviziju NAP-a tokom 2023. godine, neophodno je veći naglasak staviti na efekte predviđenih analiza, obuka, izrade preporuka, smjernica i uputstava, s obzirom na to da je riječ o mjerama nejasnog transformativnog učinka, a koje naročito obiluju kada je u pitanju peti tematski prioritet o otvorenosti lokalnih samouprava.

## O INSTITUTU ALTERNATIVA

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike. Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovela međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)

[www.mojgrad.me](http://www.mojgrad.me)

[www.mojauprava.me](http://www.mojauprava.me)

[www.mojnovac.me](http://www.mojnovac.me)