

## 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

Decembar, 2022. godine

Autorke: *Nikoleta Pavićević i Milena Muk*

U Crnoj Gori je u toku izrada nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) u Crnoj Gori 2023.-2024, čiji nacrt je pripremljen u saradnji javne uprave i civilnog društva. Partnerstvo za otvorenu upravu je dobrovoljna međunarodna inicijativa koja promoviše multilateralnu saradnju, podržava i pomaže razvoj otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti uprave kroz otvorenu saradnju predstavnika državne uprave sa civilnim društvom i drugim akterima, a u cilju aktivnog uključivanja i osnaživanja učesća građana i civilnog sektora u kreiranje javnih politika.<sup>1</sup>

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.

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. 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. S obzirom na to da Nacrt nije u dovoljnoj meri uključio rodnu perspektivu, tribine i dodatno istraživanje sprovedeno od strane Instituta alternativa imali su, između ostalog, za cilj da ukažu na moguće rodne dimenzije predloženih ciljeva i aktivnosti.

Polazeći od činjenice da javne politike mogu imati različit uticaj na građane i građanke, Inicijativa Partnerstvo za otvorenu upravu snažno zagovara uključivanje rodne perspektive od strane država prilikom izrade akcionih planova. Zato, POU naglašava važnost aktivnog konsultovanja žena i ženskih organizacija kako bi akcioni planovi sadržali rodno-informisane obaveze, ali i uključili obaveze koje se tiču smanjivanja rodno zasnovanog nasilja ili povećanja broja ugovora o javnim nabavkama sa preduzećima koje vode žene. Od osnivanja POU 2011. godine, 106 članica

1 Nacrt Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2023-2024, Partnerstvo za otvorenu upravu Crne Gore, decembar 2022. godine

imalo je ukupno 432 obaveze koje se tiču inkluzivnosti, dok je od tog broja 63 članica imalo 181 obavezu koja se eksplicitno tiče rodne ravnopravnosti.<sup>2</sup>

S tim u vezi, stvorena je i Inicijativa feminističke otvorene Vlade (FOGO)<sup>3</sup>, sa ciljem generisanja istraživanja, podataka i praktičnih alata za podršku članicama POU u efikasnijem korišćenju POU kao mehanizma za unapređenja rodne ravnopravnosti. FOGO je, sa ciljem podrške POU članicama, kreirao i Priručnik za rodno odgovornije akcione planove<sup>4</sup> koji sadrži uputstva za primjenu alata za orodnjavanje planova, kao što su alat za samoprocjenu plana ili primjer dnevnog reda i šablon slajdova za radionicu sa akterkama koje se bave ženskim pravima i rodnom ravnopravnošću.

Prethodna dva nacionalna akciona plana POU u Crnoj Gori, iz 2012. i 2018. godine, nisu imala nijedan prioritet, mjeru/obavezu ili aktivnost koja se tiče rodne ravnopravnosti i položaja žena, pa je pred Crnom Gorom zadatak da se pridruži ostalim članicama POU koje su već integrisale rodnu perspektivu u proces kreiranja planova. Obaveza ocjenjivanja i vrednovanja uticaja svih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca od strane donosilaca i donositeljki odluka, na svim nivoima, propisana je i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti.<sup>5</sup>

Cilj ovog papira je rodna analiza nacrta novog akcionog plana Crne Gore, za period 2022-2026, i pružanje preporuka u okviru svakog od pet prioriteta koji su definisani nacrtom plana, a to su: učešće građana, otvoreni podaci i slobodan pristup informacijama, fiskalna transparentnost, jačanje integriteta i javne odgovornosti u borbi protiv korupcije, otvorenost lokalnih samouprava.

Dodatno, Institut alternativa je organizovao i dvije tribine u južnoj<sup>6</sup> i sjevernoj<sup>7</sup> regiji države, sa ciljem uključivanja građana i građanki u unapređenje navedenih prioriteta i mjera koje su definisane u okviru njih. Preporuke i sugestije koje se tiču rodne perspektive, a koje smo tom prilikom prikupili od građana i građanki na lokalnom nivou, integrisane su u ovoj analizi.

U nastavku pružamo pregled trenutnog stanja Nacionalnog akcionog plana, rodnu analizu mjera koje su relevantne za rodnu ravnopravnost, sa predlogom za integrisanje rodne perspektive u okviru svakog od pet prethodno utvrđenih prioriteta. Na samom kraju, sumiramo generalne preporuke koje treba uzeti u obzir prilikom izrade narednih nacionalnih akcionih planova za sprovođenje inicijative POU u Crnoj Gori, kao i prilikom izvještavanja o sprovođenju plana koji je trenutno u pripremi.

---

2 Open Government Partnership: Gender, dostupno na: <https://bit.ly/3uF96XB>

3 The Feminist Open Government (FOGO), više informacija na: <https://bit.ly/3YbH43E>

4 Toolkit for More Gender-Responsive Action Plans, Open Government Partnership, dostupno na: <https://bit.ly/3iWCMx7>

5 Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Sl. list RCG”, br. 46/07 od 31.7.2007 i „Sl. list Crne Gore”, br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 8.8.2011, 35/15 od 7.7.2015)

6 Održana tribina u Baru: Otvorena uprava za sve – Ka zajedničkim prioritetima, Institut alternativa 1.12.2022. godine, dostupno na: <http://bit.ly/3hmdibJ>

7 Održana tribina u Bijelom Polju: Otvorena uprava za sve – Ka zajedničkim prioritetima, Institut alternativa 7.12.2022. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3FFVJNl>

# PRIORITET 1: UČEŠĆE GRAĐANA

## Trenutno stanje:

Prioritet sadrži pet mjera i 19 aktivnosti, a koje se tiču poboljšanja funkcionalnosti portala eParticipacija, unapređenja monitoringa kvaliteta sprovođenja javnih rasprava, boljeg informisanja i edukacije javnosti o mogućnostima učešća u kreiranju javnih politika, podsticanja mladih u sprovođenju zelenih politika. Navedene oblasti i aktivnosti pogodne su za vršenje rodne analize i integrisanje rodne perspektive.

Kada je riječ o **funkcionalnosti portala eParticipacija**, naročito je važno vršenje rodne analize s obzirom na postojanje globalnog digitalnog jaza u odnosu na upotrebu kompjutera, upotrebu i pristup internetu, kao i pristup eUslugama u konačnom. Evropski institut za rodnu ravnopravnost (EIGE) ukazuje da rodna neravnopravnost podriva doprinos žena u digitalnom polju, da postoji rodni jaz u korišćenju interneta, da su u porastu izazovi povezani sa rodno zasnovanim digitalnim nasiljem koje može uticati na manju upotrebu digitalnih alata od strane žena, da postoji niža participacija žena u digitalnom obrazovanju, kao i da je manje žena u IT sektoru.<sup>8</sup>

S tim u vezi, EIGE vrši istraživanja u odnosu na to u koje svrhe žene i muškarci koriste eUsluge (upis na fakultet, promjena prebivališta, plaćanje poreza i slično), sa kojim problemima se susrijeću prilikom korišćenja sajtova (nedostatak informacija, pad sajtova, nejasne informacije), koji su razlozi za izbjegavanje podnošenja obrazaca online putem institucijama (nedostatak znanja i vještina, nepostojanje konkretne eUsluge, zabrinutost zbog ugrožavanja ličnih podataka i slično). EIGE mjeri i ko u većoj mjeri koristi internet za učešće u donošenju odluka, pa su tako nalazi pokazali da, recimo u Hrvatskoj, 16% muškaraca i svega 7% žena koristi internet za građansku i političku participaciju.

Sa druge strane, analiza procjene rodnog jaza u oblasti digitalnog upravljanja u Crnoj Gori koju je sproveo UNDP, ukazuje da Ministarstvo javne uprave, kao nadležno za portal eUprava, ne vodi rodno osjetljivu statistiku o usvajanju postojećih eUsluga. Takođe, analiza upozorava i da prilikom uspostavljanja portala eUprava pol nije bio definisan kao obavezni podatak pri registraciji korisnika; iako je naknadno uveden, posljedica ovakve inicijalne prakse je da je pol 75% korisnika nepoznat.<sup>9</sup>

Kada je riječ o **javnim raspravama i učešću građana i građanki** u javnim politikama, nalazi Instituta alternativa<sup>10</sup> pokazuju da uprava ne preduzima dovoljne mjere da animira organizacije koje se bave ženskim pravima da učestvuju u javnim raspravama, dok je ovim organizacijama teže da ostvare učešće u radnim grupama za izradu zakona i strategija. Naime, naši nalazi pokazuju da uprava u najvećem broju slučajeva čini samo ono što je zakonski minimum – objavljuje poziv za javnu raspravu na internet stranici ministarstva, stranici eUprava i jednim štampanim novina-

8 Gender Statistics Database, European Institute for Gender Equality, dostupno na: <https://bit.ly/3iS67Zo>

9 Procjena okvira za digitalno upravljanje u Crnoj Gori: Procjena rodnog jaza u oblasti digitalnog upravljanja u dizajniranju, razvoju i upravljanju STEM proizvodima/uslugama od strane javne uprave, United Nations Development Programme (UNDP), 2022. godine

10 Orodnavanje javnih politika: Primjeri iz Crne Gore, Nikoleta Pavićević, Insitut alternativa, 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3HpnACK>

ma koje nisu naročito čitane. Tokom fokus grupe koju smo organizovali u cilju konsultacije sa istaknutim udruženjima, organizacijama i sindikatima u Crnoj Gori, a koji se bave rodnom ravnopravnošću ili položajem žena u različitim sektorima, svi učesnici/ce su odgovorili da nisu nikada bili proaktivno informisani od strane ministarstava o javnim konsultacijama ili raspravama kako bi se motivisali da učestvuju.<sup>11</sup>

Takođe, naše istraživanje je pokazalo određena ograničenja Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave, a u pogledu učešća ženskih organizacija u izradi zakona i strategija. Naime, važeća Uredba članom 9 ograničava multidisciplinarnost **radnih grupa** koje obrazuju ministarstva, na način što daje prednost predstavniku/ci nevladine organizacije koja se usko bavi oblašću koju zakon ili strategija uređuje, i time isključuje organizacije koje se bave pitanjem rodne ravnopravnosti, ali i drugim horizontalnim pitanjima kao što je zaštita životne sredine.

### Preporuke:

- Prioritet „Učešće građana” je potrebno preimenovati tako da glasi “Učešće građana, sa posebnim akcentom na učešće žena, mladih, osoba sa invaliditetom i drugih ranjivih kategorija”;
- U okviru mjere koja se tiče poboljšanja funkcionalnosti portala eParticipacija i aktivnosti izrade analize portala eParticipacija u odnosu na komparativna najuspješnija međunarodna iskustva, potrebno je definisati sprovođenje istraživanja o zadovoljstvu građana i građanki portalom eUprava, uključujući portale eParticipacija, ePeticiija i slično, sa podacima razvrstanim po polu po uzoru na EIGE analize, kako bi se utvrdio digitalni jaz;
- U okviru aktivnosti 1.3, koja se odnosi na razvijanje naprednije funkcionalnosti statistike o sprovedenim raspravama/konsultacijama u eParticipaciji, potrebno je predvidjeti prikupljanje rodno osjetljive statistike pri samoj registraciji korisnika na svim portalima eUprave, kako bi se mogla pratiti statistika i učešće žena i muškaraca i na eParticipacija portalu; Dodatno, potrebno je da portal od postojećih korisnika, a prilikom narednog korišćenja, traži ove i druge potrebne podatke neophodne za analizu, kao što su godine, lokacija i slično;
- U okviru ovog prioriteta, definisati mjeru izmjene Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, tako da omogućava, pored učešća predstavnika/ca NVO sa ekspertizom u oblasti, i učešće predstavnika/ca nevladinih organizacija koji se bave horizontalnim pitanjima koja pogađaju više sektora, kao što su rodna ravnopravnost, zaštita životne sredine, prava osoba sa invaliditetom, položaj mladih i slično;
- U okviru mjere koja se odnosi na unapređenje monitoringa kvaliteta sprovođenja javnih rasprava, definisati aktivnost unapređenja sadržaja pojedinačnih izvještaja o rezultatima rasprava kako bi Ministarstvo izvještavalo o koracima koje je preduzelo da uključi različite društvene kategorije na koje zakon ili strategija može imati uticaj, te obavezu izvještavanja o broju ženskih organizacija koje su uzele učešće tokom javne rasprave;
- U okviru planiranog sprovođenja redovne godišnje ankete učesnika javnih rasprava radi ispitivanja njihovog zadovoljstva organizacijom, inkluzivnošću i rezultatima, sprovesti anketu organizacija koje se bave položajem žena i unapređenjem rodne ravnopravnosti, kako bi se procijenila njihova uključenost, eventualni faktori koji ih odbijaju da učestvuju, vidljivost javnih rasprava ovim organizacijama, zadovoljstvo prihvaćenim sugestijama u slučaju učešća na javnim raspravama;

- Dodatno, potrebno je predvidjeti obavezu sačinjavanja evaluacionih formulara koji za učesnike/ce javnih rasprava koji će biti standardizovani na način da uključe rodno ravnopravnost i ostale socio-demografske karakteristike ispitanika i ispitanica. Obrasce će učesnici/ce popunjavati neposredno nakon održanog okruglog stola tokom javne rasprave, i online nakon sačinjavanja izvještaja sa javne rasprave;
- U okviru aktivnosti koja se tiče održavanja radionica o građanskom aktivizmu i mogućnostima učešća građana u procesima odlučivanja za građane, a među kojima su već predviđene radionice za studente i mlade, predvidjeti organizaciju obuka za žene i organizacije koje se bave položajem žena u Crnoj Gori. Dodatno, za održavanje ostalih radionica potrebno je definisati rodno odgovorne indikatore, koji bi informisali o broju polaznika radionica raščlanjeno po polu.

## PRIORITET 2: OTVORENI PODACI I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

### Trenutno stanje:

Prioritet sadrži četiri mjere i 17 aktivnosti, koje se odnose na promociju i unapređenje politike i prakse otvorenih podataka, unapređenje participativnog monitoringa kvaliteta sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, povećanje dostupnosti podataka o radu Vlade i Vladinih tijela i poboljšanje standarda digitalne pristupačnosti za osobe sa invaliditetom.

Među problemima koje Institut alternativa prepoznaje u oblasti kojom se bavi navedeni prioritet, izdvaja se nedovoljna razmjena podataka po službenoj dužnosti koja je propisana Zakonom o upravnom postupku, a sa ciljem rasterećenja građana i građanki obaveze prikupljanja hrpe dokumentacije u cilju isporučivanja javnih usluga. Međutim, imajući u vidu jaz između službenih evidencija koji je teško premostiti i sporu dinamiku uspostavljanja interoperabilnosti između elektronskih registara u posjedu javnopravnih organa, ovo načelo nije zaživjelo u praksi u dovoljnoj mjeri. Tokom procesa ko-kreiranja plana, građani su ukazali na tromost određenih procedura i činjenicu da se i dalje traži brojna dokumentacija za ostvarivanje osnovnih usluga.

Naime, ilustrativan primjer komplikovanosti procedura, na koji su građani ukazali tokom javne rasprave<sup>12</sup>, jeste primjer ostvarivanja naknade po osnovu prava na porodijsko, odnosno roditeljsko, odsustvo. Da bi zaposlene trudne žene i porodilje ostvarivale ovo pravo, neophodno je u kancelariju lokalnog centra za socijalni rad dostaviti narednu dokumentaciju:

1. Zahtjev za refundaciju naknade zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo, sa podacima poslodavca i zaposlenog;
2. Kopija lične karte;
3. Potvrda o zaposlenju;

12 Održana tribina u Baru: Otvorena uprava za sve – Ka zajedničkim prioritetima, Institut alternativa 1.12.2022. godine, dostupno na: <http://bit.ly/3hmdibJ>

4. Ugovor o radu;
5. Kopija M4 formulara iz Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (PIO);
6. Listing iz fonda PIO;
7. Izvodi iz banke sa dokazima o uplaćenim zaradama;
8. Uložene IOPPD obrasce u Upravi prihoda i carina, sa dokazom da su obrađeni i sa pečatom;
9. Doznake od izabranog ljekara;
10. Izvod iz matične knjige rođenih za dijete;
11. Prosjek primanja;
12. Izjava da su neto zarade isplaćene na račun;
13. Individualni analitički račun/ kartica iz Uprave prihoda i carina;
14. Poreska potvrda u tom mjesecu iz Uprave prihoda i carina da poslodavac nema poreskog duga.

Pored problema nekorišćenja podataka u posjedu organa vlasti na koji smo ukazali, planom je prepoznata nedovoljno razvijena praksa otvorenog dijaloga sa organizacijama civilnog društva o sadržaju godišnjih izvještaja o stanju u oblasti pristupa informacijama. S obzirom da globalno postoji rodni jaz u pristupu informacijama, zbog sistemskih prepreka koje žene mogu imati kao što su ograničeno vrijeme, razlika u zaradama, pristup tehnologiji, a da je istovremeno slobodan pristup informacijama značajan zbog pristupa informacijama o rodno zasnovanom nasilju na osnovu kojih ženske organizacije podižu svijest i alarmiraju javnost, ovaj prioritet je pogodan za uključivanje rodne perspektive. Osim podataka koje ženske organizacije mogu koristiti u svom radu, javnosti nisu dostupni rodno raščlanjeni podaci o članovima i članicama stalnih ili privremenih savjetodavnih tijela Vlade, a koji bi omogućili praćenje učešća manje zastupljenog pola u ovim tijelima.

### **Preporuke:**

- U okviru prioriteta 2, potrebno je definisati mjeru "Participativni monitoring razmjene podataka po službenoj dužnosti sa predlogom zaključaka za unapređenje primjene";
- U okviru navedene mjere definisati aktivnost: "Analiza najviše korišćenih usluga koje nisu obuhvaćene Jedinstvenim informacionim sistemom za elektronsku razmjenu podataka, sa fokusom na usluge za žene na tržištu rada, osobe sa invaliditetom i usluge iz oblasti socijalne i dječje zaštite";
- U okviru navedene mjere definisati aktivnost: "Izraditi monitoring izvještaj o razmjeni podataka po službenoj dužnosti za odabrane usluge";
- U okviru navedene mjere definisati aktivnost: "Sačinjavanje informacije i izvještavanje o sprovođenju zaključaka za unapređenje razmjene podatka po službenoj dužnosti";
- U okviru mjere 5, koja se tiče promocije i unapređenja politike i prakse otvorenih podataka i aktivnosti koja se tiče sprovođenja redovnih konsultacija s građanima i ostalim zainteresovanim akterima, potrebno je predvidjeti ciljane konsultacije sa određenim grupama stanovništva kako bi se utvrdile potrebe za objavljivanjem novih setova podataka od značaja, uključujući biznis zajednicu, ženske organizacije, omladinske organizacije, organizacije koje predstavljaju OSI i druge kategorije društva;

- U okviru mjere 6.1, koja se tiče održavanja godišnjih konsultacija s javnošću o sadržaju godišnjeg izvještaja o slobodnom pristupu informacijama, neophodno je predvidjeti uključivanje žena, mladih, nezaposlenih, OSI i drugih ranjivih kategorija;
- U okviru mjere 7, koja se tiče povećanja dostupnosti podataka o radu Vlade i Vladinih tijela i aktivnosti "Izrada baze podataka o članovima savjetodavnih tijela Vlade", dodati obavezu prikupljanja rodno raščlanjenih podataka o članovima/cama ovih tijela, kako bi se moglo pratiti učešće manje zastupljenog pola;
- U okviru mjere 8, koja se odnosi na poboljšanje standarda digitalne pristupačnosti za OSI, sprovesti fokus grupu koja će uključiti različite kategorije OSI - žene, osobe različitog doba, prebivališta i slično, koje su višestruko diskriminirane i ranjive kategorije, i ispitati njihovo zadovoljstvo portalom eUprava u cilju unapređenja Vladinog novog portala.

## PRIORITET 3: FISKALNA TRANSPARENTNOST

### Trenutno stanje:

Prioritet sadrži dvije mjere i pet aktivnosti, a koje se odnose na povećanje transparentnosti podataka o sadržaju i izvršenju državnog budžeta i podsticanje transparentnosti i iskorišćenosti EU fondova za zelene politike.

Institut alternativa godinama poziva na veću transparentnost budžeta kroz uvođenje prakse objavljivanja budžetskih podataka u formi koja omogućava obradu i pretraživanje podataka<sup>13</sup>, budući da su budžetski podaci dostupni u nepretraživom pdf formatu kao i da ne postoji budžet za građane na centralnom nivou. To dovodi do otežanog praćenja procesa planiranja i donošenja budžeta od strane NVO, ali i građana i građanki.

Institut alternativa je, izradom portala [Moj Novac](#), omogućio građanima i građankama jednostavan uvid u način na koji uprava prikuplja i troši njihov novac.

Međutim, u narednom periodu potrebno je raditi na većoj transparentnosti rodno odgovornog budžetiranja, koje je započeto uvođenjem programskog budžeta u 2021. godini. Prema definiciji Savjeta Evrope, rodno odgovorno budžetiranje je uvođenje rodne perspektive u budžetski proces, koji predstavlja uključivanje ovog pitanja na svim nivoima procesa planiranja i donošenja budžeta, a sa ciljem postizanja rodne ravnopravnosti i uklanjanja barijera sa kojima se žene i muškarci susrijeću. Iako su stvorene pretpostavke za rodno odgovorno budžetiranje u Crnoj Gori, podaci o sredstvima i budžetske linije koje doprinose rodnoj ravnopravnosti i boljem položaju žena nisu dovoljno vidljivi, dok ne postoji ni praksa participativnog budžetiranja u okviru kojeg bi ženske organizacije mogle učestvovati i dati svoje predloge.

13 Saopštenje: Otvoriti budžetske podatke za javnost, Marko Sošić, Institut alternativa, dostupno na: <https://bit.ly/3UM0Gsl>

Među članicama Partnerstva za otvorenu upravu, ističu se pojedine države koje su u svojim nacionalnim akcionim planovima, u okviru fiskalne transparentnosti, stavile akcenat na rodno odgovorno budžetiranje. Takva je Kanada, koja je svojim akcionim planom uvela obavezu Vlade da pripremi rodnu analizu za sve predloge budžeta u budućnosti.<sup>14</sup> Na taj način, Kanada obezbjeđuje da budžet doprinosi ostvarivanju ciljeva koji je postavila u okviru Gender Results Framework-a, a koji počiva na stubovima koji se odnose na jednake mogućnosti za obrazovanje, jednako učešće i participaciju u ekonomiji, ravnopravnost na pozicijama moći, rodno-senzitivan pristup pravdi, smanjivanje siromaštva i promovisanje rodne ravnopravnosti u svijetu.<sup>15</sup> Analiza budžeta daje pregled kako će budžet doprinijeti postizanju navedenih ciljeva.

Takođe, Obala Slonovače je u okviru POU akcionog plana predvidjela treninge za participativno budžetiranje sa rodnom modulom, dok je Gvatemala izradila SICOIN platformu kako bi građani mogli da prate rodno odgovorno budžetiranje u pojednostavljenoj formi.

### Preporuka:

- U okviru mjere koja se odnosi na povećanje transparentnosti podataka o sadržaju i izvršenju državnog budžeta, uvesti obavezu vizuelizacije podataka iz programskog budžeta na državnom nivou, sa posebnom sekcijom o rodno odgovornoj komponenti budžeta, odnosno odgovarajućim programima sa finansijskim i nefinansijskim pokazateljima. Dodatno, u okviru planirane izrade budžeta za građane u štampanoj formi, takođe predvidjeti izradu posebnog poglavlja u kojem bi se građanima i građankama na prijemčiv način predstavile rodno odgovorne budžetske linije, približilo na koji način i kroz koje aktivnosti će doprinositi zatvaranju rodnog jaza.

14 Canada's National Action Plan on Open Government, Government of Canada, 2022-2024, dostupno na: <https://bit.ly/3Wf6Z8C>

15 Gender Report, 2019, dostupno na: <https://bit.ly/3YgAl2S>



## PRIORITET 4: JAČANJE INTEGRITETA I JAVNE ODGOVORNOSTI U BORBI PROTIV KORUPCIJE

### Trenutno stanje:

Prioritet sadrži dvije mjere i tri aktivnosti, a koje se odnose na utvrđivanje zakonskog okvira za zaštitu zviždača i poboljšavanje informisanosti državnih službenika o standardima etike i integriteta.

Cilj prioriteta je usklađivanje zakonskog okvira sa ciljem većeg stepena zaštite zviždača, kao važnog elementa u borbi protiv korupcije na svim nivoima. Partnerstvo za otvorenu upravu u okviru mjera za zaštitu zviždača, naročito ističe da je potrebno obezbijediti dodatnu zaštitu za žene zviždače, za koje postoji veća vjerovatnoća da će se suočiti sa odmazdom, prijetnjama i zastrašivanjem.<sup>16</sup> Dodatno, Agencija za sprječavanje korupcije ne vodi rodno raščlanjenu statistiku o prijavama zviždača, niti po drugim demografskim karakteristikama, što bi moglo pomoći u praćenju određenih trendova.

### Preporuke:

- U okviru mjere koja se odnosi na utvrđivanje zakonskog okvira za zaštitu zviždača i aktivnosti koja se odnosi na donošenje izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije radi zaštite zviždača, sprovesti rodnu analizu sa pregledom komparativne prakse, i organizovati fokus grupu koja će uključiti žene zviždače, a kako bi donošenje zakona bilo rodno-informisano i kako bi se utvrdilo na koji način postići efikasnu zaštitu;
- Propisati obavezu evidencije rodno raščlanjenih karakteristika zviždača od strane Agencije za sprječavanje korupcije.

16 Open Government Reforms Need to Protect Whistleblowers, Andreas Pavlou, OGP, 2021, dostupno na: <https://bit.ly/3hen3sM>

## PRIORITET 5: OTVORENOST LOKALNIH SAMOUPRAVA

### Trenutno stanje:

Prioritet sadrži sedam mjera i 18 aktivnosti, a koje se odnose na unapređenje transparentnosti podataka o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave, poboljšanje transparentnosti lokalnih parlamenata, promocija otvorenih podataka na lokalnom nivou, unapređivanje digitalne pristupačnosti web stranica opština, unapređivanje informisanosti lokalnih službenika o standardima etike i integriteta, jačanje uloge mjesnih zajednica u neposrednom učešću građana u lokalnom odlučivanju i povećanje broja eUsluga na lokalnom nivou.

Problemi prethodno prepoznati na centralnom, uglavnom se preslikavaju i na lokalni nivo. Sa ciljem započinjanja rodno odgovornog budžetiranja na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija je 2020. godine usvojilo Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave, koje sadrži i rodnu dimenziju. Uputstvom je propisano da analiza uticaja propisa obuhvata, između ostalog, procjenu uticaja propisa na rodnu ravnopravnost. Dodatno, Zakonom o rodnoj ravnopravnosti propisana je analiza uticaja svih javnih politika na žene i muškarce, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Ipak, analizom budžeta Opštine Bar i Glavnog grada Podgorice, nije pronađeno izvještavanje o rodno odgovornim budžetskim linijama, niti u obrazloženjima budžeta, niti u budžetima za građane, pa tako sredstva koja doprinose boljem položaju žena na lokalnom nivou nisu jasno vidljiva.

### Preporuke:

- Brošura Budžeta za građane, koju priprema Zajednica opština, treba da obuhvati poseban dio koji će informisati, na prijemčiv način, o sredstvima koja će biti opredijeljena budžetom za doprinos rodnoj ravnopravnosti;
- U okviru aktivnosti 13.2, kojom se planira sprovođenje edukacije o tome kako budžete opština objavljivati u otvorenim podacima s vizuelnom prezentacijom strukture budžeta (budžeti za građane) integrisati modul koji se odnosi na rodno odgovorno budžetiranje i vizuelizaciju istog na lokalnom nivou;
- Zajednica opština treba da na svojoj internet stranici, na kojoj ima bazu podataka o opštin-skim finansijama, uvrsti kategoriju sredstava za rodno odgovorne budžetske linije, kako bi se na interaktivan način mogla pratiti izdvajanja po ovom osnovu i porediti po opštinama;
- Izrada smjernica za objavljivanje podataka o trošenju/ distribuciji sredstava lokalnih budžeta, koja je planirana kroz aktivnost 13.1, treba da uključi i smjernice za objavljivanje podataka o rodno odgovornim budžetskim linijama na lokalnom nivou. Prilikom izrade smjernica potrebno je konsultovati i uključiti ženske NVO na lokalnom nivou.

## Generalne preporuke za unapređenje budućih nacionalnih akcionih planova:

### 01

**C**rna Gora treba da se pridruži POU Rodnoj Koaliciji, koja čini više od 20 država i organizacija civilnog društva, kako bi se informisala o najboljim praksama otvorenosti uprave, rodne ravnopravnosti i inkluzivnosti i unaprijedila buduće nacionalne akcione planove;

### 02

**P**rilikom narednih kreiranja nacionalnih akcionih planova, Ministarstvo javne uprave treba da, koristeći alate iz POU Priručnika za rodno odgovornije planove, sprovede regionalne javne rasprave i konsultacije sa ženama i ženskim organizacijama, ali i ostalim ranjivim kategorijama kao što su LGBTQIA+ zajednica, osobe sa invaliditetom, mladi i slično, a radi prepoznavanja i integrisanja njihovih potreba u okviru planova;

### 03

**M**inistarstvo javne uprave treba da prilikom izvještavanja o sprovođenju nacionalnog akcionog plana posebnu pažnju posveti izvještavanju o tome na koji način je plan doprinio položaju žena i ostalih ranjivih kategorija društva u izvještajnom periodu;

### 04

**N**acionalni akcioni planovi ubuduće treba da sadrže posebno pitanje „Da li mjera doprinosi postizanju rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori? Ako da, na koji način?“ za svaku mjeru, zajedno sa pitanjima koja su trenutno definisana.

# 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, „zaključenih” 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 sprovedla 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)