

NVO Akcija za socijalnu pravu

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE**NACRT NACIONALNOG AKCIONOG PLANA ZA SPROVOĐENJE INICIJATIVE PARTNERSTVO
ZA OTVORENU UPRAVU U CRNOJ GORI 2026 - 2029**

Primjedba/predlog/sugestija 1: Nacrtom Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 kao cilj 1 je postavljeno „Učešće građana u donošenju odluka“, što se ne čini ambiciozno postavljenim prioritetom i potrebno je redefinisati prioritetne oblasti.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Dokumentom se predviđa da Nacionalni akcioni plan bude usmjeren na „sljedeće prioritetne oblasti: 1. Učešće građana u procesima donošenja odluka; 2. Fiskalna transparentnost; 3. Jačanje integriteta i javne odgovornosti za borbu protiv korupcije; 4. Otvorenost lokalnih samouprava; 5. Digitalno upravljanje.“ Nadalje, a u odnosu na cilj 1 “Učešće građana u donošenju odluka”, ukazuje se da problem koji se želi riješiti ovom obavezom se odnosi na ograničeno i nedovoljno efikasno učešće javnosti u procesima donošenja odluka, da ključni izazovi uključuju nizak nivo transparentnosti rada javne uprave, nedostatak dostupnih i pravovremenih informacija, kao i slabu komunikaciju između građana i institucija, da ova situacija dovodi do formalnog, a ne stvarnog učešća građana, što znači da i kada građani učestvuju u konsultativnim procesima, njihov uticaj je često minimalan ili nepostojeći, da se problemi, prije svega, ogledaju u neobavještenosti građana o održavanju javnih konsultacija i javnih rasprava.

Iako cijenimo da stvarna participacija građana godinama ostaje potpuno nedovoljna, dok u isto vrijeme nadležni organi ne provode kvalitetne (efektivne) kampanje da podignu svijest građana o potrebi učešća u donošenju odluka, a zahvaljujući kojima bi se posledično uticalo na njihovo veće angažovanje u pitanjima od interesa za njih, ipak smatramo neopravdanim da cilj „učesće građana u donošenju odluka“ po ko zna koji put bude prioritetna oblast. Za razliku od, recimo, prioriteta otvaranja novih baza podataka i pristupa informacijama, i mjerama za borbu protiv korupcije, imajući u vidu razmjere izraženosti prednjih problema u zemlji, a ovo naročito što se nalazimo u završnoj fazi integracionog procesa ka Evropskoj Uniji. U vezi sa prednjim se predlaže redefinisane prioritetnih oblasti u Nacionalnom akcionom planu i izbjegavanje da se opet kao prioritet broj jedan postavlja učešće građana u donošenju odluka.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Nacrtom Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 za cilj „Učešće građana u donošenju odluka“ postavljene aktivnosti su neambiciozne, nepotpune i neće dovesti do toga da građani značajnije učestvuju u donošenju odluka.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: Dokumentom se predviđaju za postizanje cilja većeg učešća građana u donošenju odluka aktivnosti formiranja međusektorskog tijela za participaciju građana, izmjena smjernica i standarda, organizovanje dva tematska foruma godišnje sa građanima, predstavnicima vlasti i nevladinim organizacijama, uz postavljanje za trogodišnji period indikatora da 100 službenika i 500 građana bude upoznato i informisano o učešću u donošenju odluka.

U vezi sa prednjim ukazuje se da su planirane mjere potpuno neadekvatne, a da dokument ne objašnjava na koji način će međusektorska grupa, izrada smjernica ili organizovanje tematskih foruma prioritetno doprinijeti postizanju cilja, a imajući u vidu da se radi o normativnim mjerama organizovanim u uskom krugu ljudi i naročito znajući koliko je izražen ovaj problem, za koji se u samom dokumentu konstatuje da je učešće građana godinama minimalno ili da ne postoji. Umjesto ovakvih neadekvatnih aktivnosti, jer neće doprinijeti postizanju cilja, potrebno je predvidjeti praktične javne kampanje, poput medijskih kampanja i kampanja na društvenim mrežama, široke nacionalne kampanje sa podjelom odgovarajućih reklamnih materijala, organizovanja info punktova. Prednje imajući u vidu da je crnogorsko društvo starije populacije uglavnom digitalno neosviješćeno, dok sa druge strane mlađe generacije poruke

dobijaju uglavnom posredstvom društvenih mreža.

Nadalje se ukazuje da je indikator 100 obučanih službenika i 500 obučanih građana, a uzimajući u obzir raširenost problema, potpuno neambiciozan i nedovoljan i da u trogodišnjem periodu znači samo puko zadovoljenje forme, a ne stvarni uticaj na rješenje problema. Stoga je, uz aktivnosti, i indikatore neophodno mijenjati i postaviti ambicioznije. Takođe je i rokove potrebno postaviti ambicioznije, a ne na način kako su predviđeni, jer su predugi i stiče se utisak da su postavljeni na način da traju što duže (a za više nego slabe aktivnosti, koje se predviđaju).

Primjedba/predlog/sugestija 3: Nacrtom Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 aktivnosti za cilj „Fiskalna transparentnost“ su neadekvatno, nedovoljno i proizvoljno postavljene i kao takve će teško dovesti do postizanja cilja, te ih je potrebno u potpunosti redefinisati.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3: U dokumentu se ukazuje da „fiskalna netransparentnost u Crnoj Gori proističe iz kombinacije normativnih nedostataka i nedosljedne primjene postojećih zakona i propisa, da se transparentnost javnih finansija često svodi na formalno ispunjavanje zakonskog minimuma, dok sadržaj i format budžetskih dokumenata nijesu prilagođeni građanima, da rješenje ne leži samo u objavljivanju dokumenata, već i u njihovoj jasnoj i razumljivoj prezentaciji, koja bi omogućila građanima i civilnom društvu da aktivno učestvuju u praćenju budžetskih procesa i davanju sugestija.” Takođe se ukazuje da “ključni budžetski dokumenti ili nijesu objavljeni, ili su objavljeni u formatu koji je nepristupačan javnosti, teško razumljiv, fragmentiran i bez dodatnog objašnjenja i analize.”

Imajući u vidu ovakvu ocjenu stanja, planirane aktivnosti za ispunjenje cilja veće fiskalne transparentnosti, koje se praktično svode na uvođenje „Programa za građansku budžetsku pismenost“, su potpuno neadekvatne, nedovoljne i vrlo je upitno koliko će dovesti do povećanja fiskalne transparentnosti ukupno u društvu. U vezi sa prednjim, ovdje će biti naglašeno da je nejasno kako aktivnosti, poput izrade analize i metodologije, formiranje partnerstva i treninga, pilot programa i monitoring izvještaja, a koje pri tome ne nude nikakve mjerljive indikatore, treba da povećaju fiskalnu transparentnost. Ovo posebno kada se uzmu u obzir ocjene koje se navode u dokumentu da su među ključnim razlozima fiskalne netransparentnosti to što se ne objavljuju budžetska dokumenta ili se objavljuju u nepristupačnom formatu. Stoga se stiče utisak da su predviđene aktivnosti paušalno postavljene i samo da se zadovolji forma, a ostaje nejasno zašto se ne planiraju aktivnosti u vezi objave budžetskih dokumenata i u pristupačnim formatima, a iskazano kroz mjerljive indikatore, kao i zašto se i u odnosu na „Program za građansku budžetsku pismenost“ ne prikazuju mjerljivi indikatori, već su na opšti način navedene aktivnosti.

Primjedba/predlog/sugestija 4: U Nacrtu Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 za cilj „Fiskalna transparentnost“ potrebno je definisati aktivnosti: objava u čitljivom i pristupačnom formatu izvještaja o potrošnji iz Državnog trezora na polumjesečnom nivou (15 dana), objava u čitljivom i pristupačnom formatu predloga državnog budžeta i završnih računa državnih budžeta, objava u čitljivom i pristupačnom formatu tromjesečnih izvještaja o prihodima i rashodima uz navođenje pratećih obrazloženja i objašnjenja za osnovne finansijske parametre, objava u čitljivom i pristupačnom formatu izvještaja o potrošnji lokalnih samouprava na polumjesečnom nivou (15 dana).

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4: Rješenje se predlaže kako bi se postigla veća fiskalna transparentnost, za koju cijenimo da se može optimalnije postići kroz primjenu mjerljivih aktivnosti koje predlažemo, a koje se više vezuju za objavljivanje finansijskih podataka u pristupačnim formatima i u realnim vremenskim okvirima. Cijenimo da će to dovesti do većeg nivoa informisanosti zainteresovane javnosti i većeg uključivanja stakeholdera i šireg građanstva u praćenje finansijskih tokova, a time će se uticati i na povećanje fiskalne transparentnosti znatno više od kratkoročnih aktivnosti, poput određenih programa, koji mogu biti fokusirani samo na užu krug subjekata, a ne na širu populaciju. Objava svih informacija omogućiti će svakom zainteresovanom subjektu da može da dođe do pravovremene i upotrebljive informacije i svojim djelovanjem utiče na različite oblasti iz finansijskih sfera. Nadalje, a imajući u vidu da je Crna Gora u poslednjoj etapi priključenja Evropskoj Uniji, rokove za predložene aktivnosti potrebno je postaviti ambiciozno i njihovu realizaciju predvidjeti već za 2026. godinu.

Primjedba/predlog/sugestija 5: Nacrt Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo

odgovornosti za borbu protiv korupcije“, kroz samo jednu planiranu aktivnost u potpunosti potcjenjuje problem korupcije i teško da će se tako doprinijeti vidljivom i mjerljivom napretku u borbi protiv korupcije, te je potrebno proširiti aktivnosti.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 5: Dokumentom se ukazuje da se „Crna Gora već deceniju suočava sa hromim antikorupcionim mehanizmima koji, iako formalno postoje, u praksi ne inspirišu povjerenje građana, niti proizvode očekivane rezultate, da shodno izvještaju Evropske komisije za 2023. godinu i dalje postoji zabrinutost zbog selektivnog pristupa pravosuđa i ograničenih rezultata u istragama visoke korupcije, da je u Transparency International Indeksu percepcije korupcije za 2024. godinu Crna Gora zabilježila samo 46 poena (od 100), što je ispod evropskog prosjeka i bez vidljivog napretka, da iz perspektive građana, što potvrđuju i odgovori na upitnik koji je prethodio dizajniranju ove obaveze, percepcija je jasna: korupcija je prisutna, posebno u zapošljavanju i javnim nabavkama, a institucionalni odgovori su slabi, spori ili potpuno izostaju.” Nadalje se kaže da građani nemaju funkcionalne alate za prijavljivanje i praćenje korupcije u realnom vremenu, da su postojeći mehanizmi zatvoreni, netransparentni i neaktivni, te se kao ključna aktivnost predviđa kreiranje interaktivne online mape Korupcija na mapi, uz ocjenu da će građanski nadzor kroz digitalnu mapu prijava i ocjena javnih institucija građanima omogućiti da anonimno prijave sumnje na korupciju, ocijene transparentnost rada institucija i vizuelno prate “žarišta” netransparentnosti u realnom vremenu.

Ovdje će biti ukazano da se dokumentom navodi da prednja obaveza osnažuje javnost da preuzme aktivnu ulogu u nadzoru nad institucijama, povećavajući odgovornost i vidljivost antikorupcionih napora, ali se niti jednom riječju ne objašnjava kako će to biti postignuto u praksi. Ovo posebno znajući da su online prijave uglavnom najredji oblik prijave koruptivnih ponašanja i da postoji veliko nepovjerenje javnosti da prijavljuju korupciju institucijama, jer građani smatraju da se po njima ne postupa. Stoga je nejasno zašto se kao ključna (i jedina) aktivnost za ostvarivanje vidljivih i mjerljivih rezultata u borbi protiv korupcije i napretka na tom polju predviđa formiranje interaktivne online mape za prijave i ocjenu rada institucija, odnosno kako i koliko će to precizno i stvarno doprinijeti borbi protiv korupcije.

Shodno prednjem, cijenimo cjelishodnim da se mjere za povećanje javne odgovornosti za borbu protiv korupcije definišu kvalitetnije i ambicioznije, jer ovako predviđene stvaraju utisak da se samo fiktivno navode i radi zadovoljenja forme, a bez stvarne želje da se ostvari napredak. Smatramo da predviđena mjera izrade interaktivne online mape Korupcija na mapi, kao jedina, nije dovoljna, već da uz nju treba predvidjeti dodatne mjere, koje će biti vezane za ključne (i najnovije) antikoruptivne zakone i strategije, poput Zakona o zaštiti zviždača, Zakona o lobiranju, seta zakona u vezi sa finansiranjem političkih partija, ili Strategije za borbu protiv korupcije. U tom smislu, cjelishodno je kao mjerljive aktivnosti i indikatore, osim broja prijava građana, predvidjeti i efektivne javne kampanje usmjerene na najširu populaciju i broja lica koje će targetirati, izradu odgovarajućih anketa/istraživanja, objave promotivnih tekstova i organizovanja info punktova, kao i edukativne sesije za nosioce pravosudnih funkcija, zaposlene, sindikate, nevladine organizacije, medije (a sve uz mjerljive indikatore), što uz normativne obaveze, koje proističu iz antikoruptivnih zakona i strategija, treba da doprinese širenju znanja o antikoruptivnim mehanizmima i time posledično ka većoj angažovanosti i zainteresovanih subjekata i građana.

Primjedba/predlog/sugestija 6: U Nacrtu Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 potrebno je predvidjeti kao mjerljivi inikator uvećanje broja setova javnih podataka na Portalu otvorenih podataka.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 6: Rješenje se predlaže kako bi se uticalo na povećanje količine otvorenih podataka i njihovoj upotrebi od zainteresovanih subjekata. Postavljanjem mjerljivog indikatora uticati će se da javni organi i organizacije, koji raspolažu sa skupovima podataka, te setove podataka i objavljuju na Portalu otvorenih podataka, a što može doprinijeti ne samo povećanju transparentnosti, već i razvijanju inovativnih aplikacija i alata (komercijalne ili nekomercijalne svrhe).

Primjedba/predlog/sugestija 7: U Nacrtu Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 za cilj „Otvorenost lokalnih samouprava“ potrebno je skratiti rokove za predviđene aktivnosti i vezati ih za 2026. godinu i 2027. godinu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 7: Dokumentom se za cilj veće otvorenosti lokalnih samouprava predviđa više pojedinačnih aktivnosti (izrada standarda otvorenosti, obuke, godišnji sistem

realizaciju uglavnom 2029. godina, što je završna godina Nacionalnog akcionog plana. Predlaže se skraćivanje rokova i njihovo vezivanje za narednu 2026. godinu i 2027. godinu, a iz razloga postizanja zaista mjerljivih rezultata i promjene postojećih praksi, jer lokalne samouprave trenutno ne zadovoljavaju bazične elemente potrebne otvorenosti.

Primjedba/predlog/sugestija 8: U Nacrtu Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 u cilju „Digitalno upravljanje“ mjerljivi indikator za aktivnost digitalizacija transakcionih usluga i digitalna transformacija na lokalnom nivou je nisko postavljen i potrebno ga je povećati, kao i skratiti rok za realizaciju.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 8: Dokumentom se za cilj digitalnog upravljanja kao jedna od aktivnosti navodi digitalizacija transakcionih usluga i digitalna transformacija na lokalnom nivou, a kao mjerljivi indikator, i to do prvog kvartala 2029. godine, se postavlja najmanje 100 elektronskih usluga dostupno 24/7 u skladu sa digitalizovanim šablonskim uslugama na centralnom i lokalnom nivou. Imajući u vidu potrebu digitalizacije usluga u javnom sektoru, smatramo da je ovaj indikator veoma nisko postavljen i da je potrebno da bude značajno uvećan. Takođe, rok realizacije u prvom kvartalu 2029. godine je dug i potrebno ga je skratiti i vezati najmanje za 2027. godinu, a ukoliko se zaista žele postići opipljivi rezultati, a ne fingirati digitalizacioni proces.

Primjedba/predlog/sugestija 9: U Nacrtu Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 u cilju „Digitalno upravljanje“ potrebno je kao aktivnost predvidjeti i omogućavanje korišćenja linkova sa sjednica Vlade Crne Gore prije 2020. godine, a koji su bili meta sajber napada prije nekoliko godina.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 9: Prednje rješenje se predlaže u cilju postizanja veće transparentnosti, ali i demonstracije sposobnosti javne uprave da može povratiti dokumenta za javnu upotrebu i nakon ozbiljnih sajber napada.

Primjedba/predlog/sugestija 10: U Nacrtu Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2026 – 2029 u cilju povećanja transparentnosti potrebno je kao jednu od aktivnosti predvidjeti izradu baze podataka/informacionog sistema za finansiranje projekata nevladinih organizacija.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 10: Prednje rješenje se predlaže u cilju postizanja veće transparentnosti u ovom području, a imajući u vidu da se godišnje izdvajaju milionski iznosi za finansiranje projekata nevladinih organizacija, pa je i u ovom dijelu potrebno ostvariti što veću javnost informacija. U vezi sa prednjim predlažu su aktivnosti izrade baze podataka/informacionog sistema, koji će obuhvatiti sve relevantne podatke o podržanim projektima, ali i odgovarajuće obuke u vezi sa realizacijom postavljenih aktivnosti.

Ines Mrdović, NVO Akcija za socijalnu pravdu
Pržine bb, 81412 Spuž



Ines Mrdović