advocacy for open government

supporting the right to know in South East Europe

PROCJENA IMPLEMENTACIJE OBAVEZA IZ PARTNERSTVA OTVORENIH UPRAVA (OGP)

Sažeti prijedlog praktične javne politike

PROCJENA IMPLEMENTACIJE OBAVEZA IZ PARTNERSTVA OTVORENIH UPRAVA (OGP)

Sažeti prijedlog praktične javne politike

PROCJENA IMPLEMENTACIJE OBAVEZA IZ PARTNERSTVA OTVORENIH UPRAVA (OGP)

Izdavač:
Centar za monitoring i istraživanje
Tel/fax: +382 (0) 20 511 424
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me

Za izdavača:
mr Zlatko Vujović

Autor:
mr Ana Selić

Dizajn i reprodukcija:
Studio Mouse, Podgorica

Štampa:
Studio Mouse, Podgorica

NAPOMENA: Publikacija je izrađena u okviru projekta "Zagovaranje za otvorenu Vladu" koji je finansiran od strane EU i ambasade Republike Francuske u Crnoj Gori. Mišljenja i stavovi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropske Unije i ambasade Republike Francuske u Crnoj Gori.

Uvod

Partnerstvo otvorenih uprava (OGP) je multilaterlna incijativa koja ima za cilj da osigura ispunjavanje konkretnih preuzetih obaveza od strane državnih uprava: da unaprijede transparentnost, osnaže građane, vode borbu sa korupcijom i koriste nove tehnologije za jačanje dobrog upravljanja. Opšta vizija ove inicijative je da Vlade postanu kontinuirano više transparentne, više odgovorne i više dostupne sopstvenim građanima, sa opštm ciljem unaprjeđenja javne uprave i kvaliteta javnih usluga koje građani koriste. Ovo zahtijeva promjenu normi i kulture, kako bi se obezbijedio stvarni dijalog i saradnja između vlada i civilnog društva. OGP teži da podrži i vlade i reformiste iz civilnog sektora podižući politički diskurs na najviši nivo, obezbjeđujući „opravdanje" za teške reforme i stvarajući zajednicu istomišljenika iz zemalja cijelog svijeta.[1]

Zemlje učesnice u incijativi OGP su na marginama zasijedanja Generalne Skupštine UN 2015 potpisale Zajedničku deklaraciju otvorenih uprava za implementaciju Agende za održivi razvoj 2030. Ovom deklaracijom, zemlje se obavezuju da će:

- Promovisati vladavinu prava u skladu sa međunarodnim standardima na nacionalnom regionalnom i međunarodnom nivou kroz transparentnost, otvorenost, odgovornost, pristup pravdi, kao i efikasne i inkluzivne institucije.
- Promovisati slobodan pristup pravovremenim i klasifikovanim informacijama i otvorenim podacima vezanim za implementaciju i finansiranje Agende za održivi razvoj, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim obavezama
- Podržati participaciju građana u implementaciji svih ciljeva formulisanig Agendom za održivi razvoj
- Ojačati principe otvorene uprave opisane u Deklaraciji Partnerstva otvorenih uprava u definisanju indikatora za mjerenje sprovođenja Agende za održivi razvoj
- Koristiti nacionalne akcione planove za usvajajnje obaveza koje bi unaprijedile transparentno i dogovorno sprovođenje Agende 2030.

Vlada CG se pridružila Partnerstvu otvorenih Vlada u septembru 2011. Tom prilikom je iz Ministarstva vanjkih poslova saopšteno „Priključivanje OGP inicijativi je jasna poruka da reforme koje sprovodimo se ne vrše samo zbog ispunjavanja zadatih uslova, već zbog unaprjeđenja kvaliteta ćivota crnogorskih građana".[2] Danas, četiri godine kasnije, ne možemo sa sigurnošću da tvrdimo da je ova izjava bila tačna. Naime, na primjeru OGP se najbolje vidjelo koliko smo spremni da poštujemo rokove i da ispunjavamo preuzete obaveze, kad ne postoji čvrst sistem nadzora i evaluacije, kao ni konkretni ekonomski benefiti uslovljeni reformama. Izvještaj o sprovođenju Akcionog Plana koji je usvojen u 2012, nikada nije usvojen. Priprema novog Akcionog plana je otpočela u 2015, pripremljen je nacrt i okončana javna rasprava, ali plan nije usvojen, iako je Crna Gora bila u obavezi da to uradi najkasnije do Avgusta 2015. Sastanci Operativnog tima se vrlo često odlažu i otkazuju zbog nedostatka kvoruma. Sve ovo pokazuje nedostatak posvećenosti u sprovođenju reformi koje nisu uslovljene spolja, a kojima se planira unaprijediti život stanovnika Crne Gore. Ostaje nejasno da li smo zaista partneri u Partnerstvu otvorenih uprava, ili samo potpisnici i posmatrači u ovom globalnom procesu.

Centar za monitoring i istraživanje CeMI, je 2013 objavio publikaciju „Mapping of OGP implementation in Montenegro" koja je obuhavtila analizu implementacije akcionog plana usvojenog u 2012, ali u ključna dostignuća i probleme u oblastima OGP koje nisu bili pokriveni ovim dokumentom. Ovaj sažeti prijedlog praktične politike je osvrt na ono što je urađeno u protekle dvije godine u svakoj od pet ključnih oblasti koje OGP

1 Više o Partnerstvu ovorenih uprava na: http://www.opengovpartnership.org/about#sthash.9hct2Y5u.dpuf

2 Preuzeto sa: http://www.opengovpartnership.org/country/montenegro#sthash.6THkKyZB.dpuf

pokriva: 1. Unaprjeđenje javnih usluga 2. Građenje javnog integriteta 3. Efektivno upravljanje resursima 4. Bezbjednije zajednice i 5. Unaprjeđenje korporativne odgovornosti. Takođe, urađena je i procjena nacrta novog Akcionog plana za OGP, sa konkretnim preporukama za unaprjeđenje.

1. Unaprjeđenje javnih usluga

Ključni pokazatelji unaprijeđenih javnih usluga su: unaprjeđenje poslovnog okruženja,povećana participacija građana u donošenju odluka, uspostavljena efektivna kontrola nad kvalitetom pruženih usluga i efikasna javna administracija.

U cilju unaprjeđenja **poslovnog ambijenta** od 2012. preko portala eUprave omogućeno je elektronsko podnošenje zahtjeva za registraciju novih privrednih subjekata u Crnoj Gori.[3] Kao što smo pomenuli u studiji, procedura izdavanja građevinskih dozvola pojednostavljena je i uvođenjem principa „jednog šaltera" tako da se UTU i građevinska dozvola mogu dobiti na jednom mjestu. Takođe, ranijim reformama ukinute su administrativne takse na izdavanje građevinskih, odnosno upotrebnih dozvola, kao i niz naknada koje su pratile izdavanje uslova, saglasnosti i drugih dokaza. Skraćeni su rokovi za dobijanje urbanističko tehničkih uslova i građevinske dozvole. U Izvještaju Doing Business Svjetske banke iz 2014 se navodi da je Crna Gora napredovala u oblasti "izdavanja građevinskih dozvola", gdje su prepoznate aktivnosti sprovedene u cilju smanjenja naknade za pružanje komunalnih usluga i eliminacije naknade za dobijanje urbanističko-tehničkih uslova iz opštine.[4] U kontinuitetu se omogućava finansijska podrška za mala i srednja preduzeća kroz MIDAS projekat i aktivnosti IRF.

Usvajanjem Zakona o elektronskoj upravi u 2014, stvoren je preduslov za efikasniju komunikaciju sa korisnicima usluga državne administracije preko jedinstvenog e-portala u bilo koje vrijeme i sa bilo kojeg mjesta. U kontinuitetu se povećava broj servisa na portalu elektronske uprave. Na portalu e-uprave, trenutno je dostupno 77 online servisa, a 8 pruža ih 25 institucija.[5]

Kada je riječ o funkcionisanju eUprave u cilju podsticanja **učešća građana** i civilnog sektora u kreiranju javnih politika, portal eUprave u kontinuitetu objavljuje dostavljene pozive za javne rasprave, kao i izvještaje o sprovođenju istih. Međutim, iz neposrednog uvida u portal je očigledno da veliki broj ministarstava ne dostavlja podatke o javnim raspravama, a sa druge strane da građani nisu koristili mogućnost elektronskog učestvovanja. Sajt Glas građana – E-peticije, usljed problema koji smo isticali i u prethodnoj studiji (visok broj građana neophodan da se peticija izglasa, kratak period za potpisivanje, nedostatak prevoda na jezike manjina), nije dao zadovoljavajuće rezultate. Do kraja 2013, samo 2 peticije su izglasane, dok trenutno portal nije u funkciji.

Ovo navodi na zaključak da nije dovoljno urađeno po pitanju promocije portala među građanima Crne Gore i predstavljanja mogućnosti koje im portal pruža. **Kontrola kvaliteta** nad pruženim uslugama je vrlo slaba, a građani najčešće imaju samo jednu mogućnost ukoliko nisu zadovoljni uslugom – da pokrenu upravni postupak. Portal

3 MRSS, Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa u 2012. god, str. 25

4 MRSS, Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa u 2014. god, str. 32

5 Vlada Crne Gore: "Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave za III i IV kvartal 2014 godine", str. 7

e-Uprave je trebao da omogući i prijem žalbi na pružene usluge od strane državnih organa, međutim, jedina mogućnost ostavljena građanima je da prijave korupciju.

Sa jedne strane nedostatak promovisanja mehanizma za participaciju građana u kreiranju politika koje pruža E-Uprava, odbijanje Vlade da ukloni nedostatke koji su na kraju ugasili program e-peticija, i sa druge strane ograničavanje komunikacije u uslugama na zahtjev, bez mogućnosti žalbe – još su više udaljili građanina od uprave. Dodatan problem predstavlja odnos javne uprave prema doprinosima građana i civilnog društva. Iako su učesnici u mnogim radnim tijelima za izradu zakona i strateških dokumenata, organizacije civilnog društva često služe samo kao instrument za legitimizaciju odluka koje donose državne institucije. Poseban problem se javlja kod kreiranja zakonskih i strateških rješenja koja pokrivaju socijalne politike. Tako je nacrt Nacionalnog strateškog odgovora na HIV, prethodno usaglašen od strane radne grupe čiji članovi su bile i organizacije civilnog društva, preko noći izmijenjen od strane Ministarstva zdravlja, jedim potezom ukidajući budžetsku podršku važnim servisima za prevenciju ove bolesti. Na ovaj način je i Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije za socijalnu i dječiju zaštitu kreiran bez saglasnosti i znanja ijednog člana civilnog društva koji su činili radnu grupu zaduženu za pisanje izvještaja.[6]

Ovakav odnos institucija se ogleda i u kvalitetu i obimu pruženih socijalnih i zdravstvenih servisa. Novi Zakon o socijalnom i dječijem osiguranju iz 2013 je spriječio dalja povećanja socijalnih davanja najugroženijim grupama, koja su do tada rasla u iznosu i do 5% na godišnjem nivou. U skladu sa istim Zakonom, smanjene su refundacije za poslodavce koji zapošljavaju trudnice na način da se puni iznos refundira samo do iznosa dvije prosječne plate, dok se viši iznosi refundiraju samo do 70%. Dodatno, zbog tumačenja Zakona, izdaci se refundiraju u iznosu do 90%. Ove izmjene direktno utiču na smanjenje prava na jednaku naknadu za jednak rad[7], jer će poslodavci izbjegavati da ženama daju veće plate, kako bio izbjegli eventualne troškove – dok će muškarci zarađivati više na istim pozicijama. Iako možemo tvrditi da Crna Gora u odnosu na zemlje EU pruža bolje uslove osiguranja u slučaju porodiljskog odsustva, ipak treba uzeti u obzir i činjenicu da je u Crnoj Gori u odnosu na druge zemlje EU značajno niži procenat muškaraca koji odlaze na porodiljsko odsustvo (ako ne i zanemarljiv), te se izdaci koje ima poslodavac skoro bez izuzetka vežu za osobe ženskog pola.

Iako su sprovedena smanjenja administracije i vršena objedinjavanja pojedinih organa, o kojima smo govorili i u prethodnoj studiji, crnogorska administracija i dalje predstavlja glomazan aparat, sa slobo koordinisanim dijelovima. Iako je bilo Strategijom za reformu javne uprave planirano da se sprovede smanjenje javne administracije, kroz Plan smanjenja, još uvijek nije urađen plan organizacije i sistematizacije u skladu sa Planom smanjenja.

6 Intervju sa Ivanom Vujović, predstavnicom Juventas-a u radnoj grupi za Nacionalni strateški odgovor na HIV i Tijanom Žegurom predstavnicom Juventas-a u radnoj grupi za monitoring primjene Strategije za razvoj socijalne i dječije zaštite

7 Za više informacija o pravu na jednaku naknadu za jednak rad pogledati: ILO „Equal Remuneration Convention" (1951), koju je Crna Gora ratifikovala 2006, kao i direktivu Evropske unije (2006/54/EC)

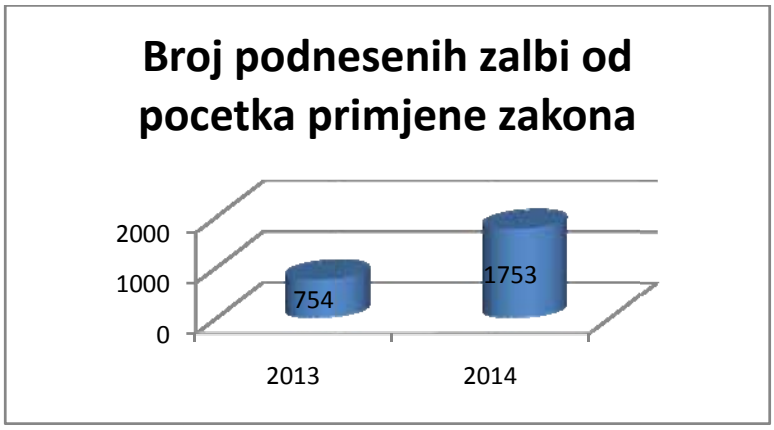
2. Građenje integriteta u javnom sektoru

Izgradnja sistema integriteta u javnom sektoru je značajno napredovala u odnosu na 2013, kroz usvajanje seta novih antikorupcijskih zakona krajem 2014, osnivanjem novog tijela za borbu protiv korupcije, kao i izradom i usvajanjem planova integriteta.

Do kraja 2014, od ukupno 103 institucije, u 77 su imenovani menadžeri integriteta, u 62 instituciji su donešeni planovi integrieta, a u 15 insitucija je postupak donošenja u toku.[8] Primjena etičkih kodeksa i planova integriteta je, međutim, i dalje spora a broj procesuiranih slučajeva od strane Etičkog odbora je izuzetno mali. Prema dostupnim podacima, broj izrečenih disciplinskih mjera za teže povrede službene dužnosti u 2013. godini bio je šest. U toku 2014. godine izrečena je 21 disciplinska mjera (za lakše povrede službene dužnosti tri, a za teže 18). Takođe, većina državnih organa, i pored činjenice da je zakonska obaveza da se disciplinska mjera upisuje u Centralnu kadrovsku evidenciju, ovu obavezu ne ispunjava, što u krajnjem onemogućava da se prati primjena etičkih kodeksa u državnim tijelima. U 2014. godini izrečene su četiri mjere prestanka radnog odnosa usljed povrede službene dužnosti koja se odnosi na zloupotrebu položaja ili prekoračenje ovlašćenja u službi.[9]

Važno je istaći da se i većina tužilaštava nalazi među institucijama koje nisu donijele planove integriteta. Kada su u pitanju tužilaštva, do kraja 2014 jedino je u VDT-u usvojen plan integriteta i imenovan menadžer.

Primjena Zakona o **slobodnom pristupu informacijama** i dalje se sprovodi selektivno, pogotovo kada govorimo o proaktivnom objavljivanju informacija i objavljivanju dokumenata kojima je istekao stepen tajnosti. Na osnovu podataka koji su dostavljeni Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, možemo da primijetimo da je od ukupnog broja dobijenih zahtjeva (4058), **skoro četvrtina odbijena** (1007).[10] Visok broj žalbi podnešenih Agenciji (1753), kao i usvojenih (1356) takođe ukazuje činjenicu da institucije i *nakon dvije godine i dalje ne primjenjuju dosljedno Zakon o SPI*, te da broj žalbi podnijetih Agenciji u odnosu na prethodne godine ne opada kako je bilo predviđeno, već se udvostručio.



Iako je Agencija usvojila 1356 žalbi na postupanja državnih organa, u 2014 kao i u 2013, nije pokrenut **nijedan prekršajni postupak.** Tek krajem 2014, Agencija je popunila mjes-

8 Ministarstvo unutrašnjih poslova: Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije za reformu javne uprave, str. 11, Podgorica, maj 2015

9 Ministarstvo unutrašnjih poslova: Izvještaj o sprovođenju Zakona o državnim službenicima i namještenicima, str 31-35, Maj 2015

10 Agencija za zaštitu ličnih podataka i Slobodan pristup informacijama "Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2014. Godinu" str. 48, dostupan na: http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/783/819-5022-00-72-15-7.pdf

to kontrolora i sprovela 7 inspekcijskih nadzora, u kojima takođe nije bilo pokretanja prekršajnih postupaka jer su otklonjena postupanja koja su bila u suprotnosti sa zakonom.[11] Dodatno, zabrinjava visok procenat osporenih odluka Agencije pred Upravnim sudom. Ukupno je pokrenuto 123 tužbe na odluke Agencije i sve tužbe su pokrenute od strane lica koja su zahtijevala informacije. Čak 80 tužbi je usvojeno, kojima se poništavaju odluke Agencije. Konačno, Agencija koja bi trebala da pruža primjer drugim organima za proaktivno objavljivanje informacija nije objavila Izvještaj za 2014 na svom sajtu. Takođe, sajt je gotovo nemoguće pretražiti po bilo kojim drugim kriterijumima sem broja rješenja koje je Agencija donijela.

U **Zakonu o zaštiti tajnih podataka** nije definisana detaljna lista kategorija informacija kojima se određuje stepen tajnosti. Predviđeno je da to uradi Vlada u vidu podzakonskog akta, međutim ovaj dokument je i dalje u radnoj verziji i postoji mogućnost da će se raditi pravilnici za svaki organ ponaosob, koji će definisati ategorije podataka koje mogu biti zaštićene.[12] Ovakav pristup sa jedne strane, bi mogao doprinijeti boljoj zaštiti akata specifičnih za svaki sektor, ali sa druge strane ostavlja mogućnost neujednačenosti regulative između različitih institucija. Donošenje individualnih pravilnika bi takođe isključilo nadzor Direkcije za zaštitu tajnih podataka iz procesa odlučivanja o tome koji dokumenti mogu biti zaštićeni, te uvećalo rizik od netransparetnosti pojedinih sektora.[13] Preispitivanje stepena tajnosti se vrši jednom godišnje za podatke označene stepenom INTERNO i jednom u tri godine za dokumente označene sa svim ostalim stepenima tajnosti. Preporuke Venecijanske komisije da se skrati rok trajanja stepena tajnosti, su odbačene. Pored redovnog preispitivanja stepena tajnosti, test štetnosti se sprovodi dva puta – pri označavanju podataka tajnim i u slučaju zahtjeva za objavljivanje tajnog podatka.

Pri produžetku isteka roka tajnosti u Zakonu nije jasno definisano koji su to kriterijumi za produžetak roka tajnosti već je licu ovlašćenom za određivanje stepena tajnosti data mogućnost da iz "razloga koji se tiču bezbjednosti"[14], produži rok tajnosti za isti vremenski period koji je propisan prvi put. Nije definisano ni koliko puta se može produžavati rok tajnosti. Već dvije godine je u toku postupak sačinjavanja i objavljivanja liste podataka sa kojih je ukinuta oznaka tajnosti ili su istekli propisani rokovi. Zbog obima ovih podataka, odbijeni su amandmani na Zakon o zaštiti tajnih podataka kojima bi se predvidjelo objavljivanje podataka kojima je istekao stepen tajnosti na internet prezentacijama organa koji ih posjeduju ili Direkcije za zaštitu tajnih podataka.

Kao što smo ranije pomenuli, u decembru 2014. Donešen je set novih anti-korupcijskih zakona koji su unaprijedili norme u oblastima finansiranja političkih subjekata, sprječavanja sukoba interesa, zaštite zviždača, integriteta, lobiranja i javnih nabavki.

Zakon o sprječavanju korupcije, koji je tada donešen, će biti u potpunosti primjenjiv tek od 1. Januara 2016, kada sa radom počinje i Agencija za sprječavanje korupcije koja je ustanovljena ovim Zakonom. Međutim, već prije početka svog rada Agencija se suočila sa brojnim problemima. Kada je 2010 CeMI pripremao model reforme antikorupcijskih institucija, kojim se predviđalo osnivanje nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije, bilo je jasno istaknuto: "Da bi se unaprijedio kvalitet napora na sprečavanju korupcije potrebno je formirati tijelo koje će odlikovati nezavisnost u sprovođenju antikorupcijskih zakona, kako od izvršne, tako i od ostale dvije grane vlasti, a naravno i od uticaja od strane političkih partija i centara finansijske moći." Takođe, u samom uvodu je istankuto da „Potrebno je osigurati nezavisnost, opunomoćenost i opremljenost ove institucije, kako bi dala opipljive rezultate."[15]

11 Ibid str.52
12 Intervju sa predstavnicima Direcije za zaštitu tajnih podataka, 23.02.2015
13 Izvještaj „Transparentnost u odbrani", CeMI 2015
14 Zakon o tajnosti podataka ("Sl. List Crne Gore" br 14/13), član 19a
15 "Reforma anti-korupcijskih institucija u Crnoj Gori: kako učiniti sistem efikasnijim?", CeMI 2010

Iako je novi Zakon učinio mnogo po pitanju opunomoćenosti ovog tijela, dajući mu mogućnosti administrativne istrage i direktnog izricanja prekršajnih sankcija, i pružio osnovne uslove da se formira politički, finansijski i funkcionalno nezavisno tijelo, već prvi koraci u njegovoj primjeni su pokazali da bez konretne političke volje da ovo tijelo zaista profunkcioniše, i najbolji zakon ostaje samo mrtvo slovo na papiru.

Politička nezavisnost – pri formiranju Savjeta Agencije, odredbe Zakona koje su trebale da osiguraju političku nezavisnost ovog tijela su jednostavno zaobiđene, što je rezultiralo izborom četiri od pet članova Savjeta iz redova dvije političke stranke. Da situacija bude još gora, jedan od članova Savjeta je u momentu imenovanja bio i državni revizor. Njegovim potvrđivanjem Skupština je prekršila Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, koji je sama izgasala. U daljoj proceduri, pri izboru direktora Agencije, članovi Savjeta su, da bi izigrali postavljenu normu da niko ko je bio u posljednjih deset godina javni funkcioner ne može biti direktor agencije, izabrali javnog funkcionera koji je deset godina u penziji.

Finansijska nezavisnost – Kako bi se onemogućio pritisak na antikorupcijsku agenciju putem smanjivanja prihoda, Zakonom o sprječavanju korupcije je predviđeno da najmanji iznos godišnjeg budžeta Agencije iznos 0.2% od tekućeg budžeta. Direktor Agencije, u godini kada trebaju da se obezbijede prostorije za rad i plate za nove službenike Agencije, kao i ekspertska pomoć u uspostavljanju tijela, priprema prijedlog budžeta u cent jednak predviđenom minimumu.

Funkcionalna nezavisnost – Kao što smo prethodno istakli, anti-korupcijsko tijelo treba da bude dovoljno nezavisno i od izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, prije samog početka rada, svi podzakonski akti neophodni za početak rada Agencije, pripremljeni su od strane Uprave za anti-korupcijsku incijativu, tj. od Ministarstva pravde. Već je predviđeno da će svi službenici ovog tijela, kao i službenici Komisije za sprječavanje sukoba interesa, biti po automatizmu zapošljeni u novoj Agenciji. Uzimajući u obzir njihove dosadašnje rezultate, kao i činjenicu da su službenici Uprave bili direktno zavisni od izvršne vlasti, postaje očigledno da ni ovaj aspekt nezavisnosti nije uspio da se održi u praksi.

Opremljenost – Iako je predviđeno da će Agencija preuzeti prostorije Uprave za nekretnine, na dan 13. Decembra 2015, još uvijek ne postoji zvanična odluka vlade po ovom pitanju, niti je završeno prilagođavanje prostorija, a početak rada Agencije se planira za nešto više od dvije sedmice. Takođe, aktom o sistematizaciji je predviđeno 55 radnih mjesta u Agenciji, od kojih će 33 biti popunjena službenicima iz UAI i KSSI, a za preostale službenike i dalje nije raspisan konkurs.

Sve gore navedeno pokazuje da instituciji, koja bi trebala da stoji na čelu mehanizma integriteta u cijeloj državi, nedostaje integritet na samom početku njenog djelovanja.

Sistem **finansiranja političkih subjekata** je pretrpio značajne izmjene od 2013, prije svega stavljanjem van snage neustavnih odredbi, zatim usvajanjem novih izmjena u decembru 2014, i konačno pokretanjem Agencije, koja će od sada vršiti kontrolu i ove oblasti. U kombinaciji sa izmjenama izbornog zakonodavstva, uvođenjem elektronske identifikacije birača i novog biračkog spiska, cio ovaj sistem će tek pokazati rezultate u praktičnoj primjeni na izborima u predstojećoj godini.

3. Efektivno upravljanje resursima

Kada je u pitanju ostvarivanja cilja - **unaprijeđenje sistema javnih finansija**, Skupština je na sjednici od 14. aprila 2014. godine usvojila Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Službeni list Crne Gore" broj 20/2014) čija rješenja su usmjerena na jačanje mjera fiskalne odgovornosti. U analizi stanja, koja je rađena u 2013, istakli smo da je nacrt ovog Zakona sadržao brojne nedostatke, koji bi mogli da ugoze njegovu učinekovitost. Međutim, u konačnom tekstu Zakona napravljen je značajan pomak da se Zakon dopuni kako bi se ojačao nadzor nad procesom kreiranja i sprovođenja budžeta i smanjio se prostor za neefikasno trošenje budžetskih sredstava. U odnosu na nacrt, postignut je napredak u pogledu dijeljenja nadležnosti za fiskalno planiranje između Vlade i Skupštine, jačanjem nezavisnosti DRI I širenjem spektra prekršaja i podizanjem visine sankcija za kršenje zakona. Takođe, u cilju unapijeđenja sistema kontrole javnih finansija, u oviru Direktorata za budžet Ministarstva finansija, formirana je posebna organizaciona jedinica - Odsjek budžetske inspekcije. Međutim, ključne zamjerke u pogledu budžetskog kalendara i uticaja parlamenta na kreiranje budžeta su ipak ostale i u usvojenoj verziji zakona.[16]

Uloga Parlamenta u procesu kreiranja budžeta je i dalje na niskom nivou, kako zbog neadekvatnog budžetskog kalendara, tako i zbog nedostatka koordinacije između potrošačkih jedinica, odbora i Ministarstva finansija. Kako je pokazala analiza sprovedena od strane Instituta alternativa, prijedlozi izmjena koje potrošačke jedinice upućuju odborima se ne razmatraju na adekvatan način, prosljeđuju se Odboru za ekonomiju finansije i budžet u nepreciznim i neobrazloženim formama, dok ovaj Odbor kreira sopstvene amandmane, ne uzimajući u obzir admandmane koji su mu dostavljeni od drugih odbora. Umjesto suštine budžetskih amandmana, partijska pripadnost i dalje igra presudnu ulogu u njihovom usvajanju, o čemu dovoljno govori činjenica da je ove godine usvojen samo jedan opozicioni amandman. Uloga i uticaj parlamenta na kapitalni budžet je neznatna, a njegovo sprovođenje i kontrola ostaju nedovoljno transparentni, što potvrđuju i izvještaji Državne revizorske institucije.[17]

U sistemu kontrole efikasnog trošenja javnih resursa i dalje ključnu ulogu ima Državna revizorska institucija, dok sistem unutrašnjih kontrola i revizija, četiri godine nakon stupanja na snagu Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, i dalje nije zaokružen. Kako se navodi u izvješštaju DRI najveći broj potrošačkih jedinica je usvojio interna akta i procedure, ali da potrošačke jedinice, u najvećem broju, nijesu popunile sistematizovana radna mjesta u skladu sa usvojenim sistematizacijama i zakonom utvrđenoj obavezi zapošljavanja internih revizora.[18] Prema izvještaju o sprovođenju Strategije za reformu javne uprave, do kraja 2013 Pokrivenost funkcije unutrašnje revizije u subjektima koji koriste budžetska sredstva bila je na nivou 80%.

Iako Državna revizorska institucija, u skladu sa svojim nadležnostima, profesional-

16 Naime, nacrt Zakona o budžetu se dostavlja Skupštini 15. novembra tekuće za narednu fiskalnu godinu, a Skupština treba da ga razmotri i usvoji do 31. decembra. Ovaj raspored nije u skladu sa međunarodnim standardima koji predviđaju da se nacrt Zakona o Budžetu dostavlja najkasnije 3 mjeseca prije kraja fiskalne godine. Takođe, prijedlog Zakona o izvršenju budžeta za prethodnu fiskalnu godinu se Skupštini dostavlja do kraja septembra, a izvještaj DRI o reviziji prijedloga Zakona o završnom budžetu države se Skupštini dostavlja 15. oktobra, što daje Skupštini jako malo vremena da razmotri ovaj Zakon i gotovo da se preklapa sa razmatranjem Zakona o budžetu za narednu godinu, koji joj se dostavlja 15. novembra. Usvojenim prijedlogom Zakona, Parlament ostaje isključen iz procesa kreiranja kapitalnog budžeta, kao i iz procesa upravljanja javnim dugom.

17 O procesu usvajanja budžeta vidjeti vise u: Institut alternativa „Budžet za 2015. godinu u Skupštini – Analiza procesa usvajanja budžeta", jun 2015; dostupno na: http://institut-alternativa.org/budzet-za-2015-godinu-u-skupstini/

18 Godišnji izvještaj DRI,2015 str. 16

no obavlja reviziju zavbršnih računa potrošačkih jedinica, ističući sve nepravilnosti, odgovornost lica u institucijama koje nepravilno koriste budžetska sredstva i dalje nije utvrđena od strane Tužilaštva. Najflagrantniji je primjer Opštine Budva koja nekoliko godina za redom dobija negativna mišljenja, koja je budžetski suficit na kraju godine prikazala za 9,2 miliona eura većim nego što zaista jeste, i koja je napravila niz prekršaja Zakona o računovodstvu i reviziji, 9 drugih zakona i niza podzakonskih akata.[19] Krivična odgovornost nekoliko funkcionera se trenutno utvrđuje u sklopu afera povezanih sa zloupotrebom položaja i prodajom državnog zemljišta, ali ovi nalazi DRI ukazuju na mnogo dublje korijene i mnogo veći raspon krivičnih djela nego što se pominje u aktuelnim optužnicama.

U oblasti javnih nabavki, najznačajniji pomak je usvajanje novog Zakona, takođe u decembru 2014. Ovaj Zakon je adresirao brojne probleme u implementaciji i velikim dijelom je usaglašen za evropskim direktivama u vooj oblasti. Međutim, određene norme i dalje ostavljaju prostor za korupciju[20]:

1. Licu koje učestvuje u pripremi tehničke dokumentacije (kada je predmet nabavke tehnička dokumentacija i izvođenje radova na osnovu nje), omogućeno je da sarađuje sa ponuđačem u procesu pripreme ponude, što je otvara nove mogućnosti za sukob interesa i korupciju. U slučaju otkrivenog sukoba interesa u postupku javnih nabavki, postupak se proglašava ništavim, a lice koje je bilo u sukobu interesa se isključuje iz procesa javnih nabavki. Međutim, nisu predviđene sankcije za lice koje ne prijavi postojanje sukoba interesa, što donekle umanjuje snagu ove odredbe.
2. Iznosi za koje se dozvoljava neposredni dogovor javne nabavke, utvrđeni u čl. 30 Zakona o javnim nabavkama i dalje su neprihvatljivo visoki.
3. Novim Zakonom se mijenja nadležnost Državne komisije za kontrolu javnih nabavki na polju kontrole nabavki za vrijednost preko 500.000 eura time što Državna komisija nije više zadužena za ovu kontrolu postupaka javnih nabavki po članu 69 i 70 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama. Inspekcijski nadzor se u potpunosti stavlja pod nadležnost inspektora za javne nabavke i Uprave za inspekcijske poslove, u skladu sa preporukom eksperata Evropske komisije i Svjetske banke. Obzirom da su u ovom Odsjeku trenutno zapošljena dva inspektora, a da su najnovijom sistematizacijom predviđena tri radna mjesta, smatramo da kapaciteti ovog tijela nijesu dovoljni za sprovođenje nadzora nad tolikim brojem postupaka javnih nabavki. Osim toga, i ako se sistematizovana mjesta Uprave za inspekcijske poslove popune, tri čovjeka ne mogu vršiti sve dužnosti koje se predviđaju novim Zakonom, a kojim su nadležnosti inspektora za javne nabavke znatno proširene.
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ne predviđa prekršajne sankcije za naručioce koji dostavljaju netačne i nepotpune informacije u izvještajima o javnim nabavkama, ne dostavljaju Izvještaj o kršenju antikorupcijskih pravila, ne dostavljaju Izvještaje o javnim nabavkama u kontinuitetu. Pored ovoga nedostatka odvraćajućih mehanizama, ni adekvatna kontrola nije uspostavljena. Naime, ukoliko je dostavljena izjava o postojanju sukoba interesa i ukoliko je dostavljen Izvještaj o kršenju antikorupcijskog pravilla, a bez žalbe nekog od učesnika procesa javnih nabavki, nema kontrole tačnosti ovih dokumenata.

Poseban problem u sprovođenju postupaka javnih nabavki predstavljaju nabavke neposrednim sporazumom. Ovi sporazumi su klasifikovani kao jedna od najrizičnijih elemenata javnih nabavki za pojavu koruocije, od strane Transparency international-a.

19 Godišnji izvještaj DRI, 2015, str. 330

20 Više o Zakonu o javnim nabavkama u „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori 2013/2014“ i „Procjena rizika od korupcije u sektoru odbrane“

Prema izvještaju DRI, neke od institucija primjenjuju neposredni sporazum iako ga nisu prethodno uvrstile u plan javnih nabavki (Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, Ministarstvo finansija, Ministarstvo pravde, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete i Ministarstvo kulture),, dok su druge prekoračile ionako vrlo visok Iznosi za koje se dozvoljava neposredni dogovor (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Ministarstvo zdravlja).[21]

4. Bezbjednija zajednica

O ovoj izuzetno značajnoj komponenti Partnerstva otvorenih uprava se najrjeđe govori, kako u Crnoj Gori tako i globalno, dijelom zbog njene kompleksnosti, a dijelom zbog toga što su neki njeni dijelovi pokriveni prethodno analiziranim komponentama javnih usluga i integriteta u javnom sektoru. U prethodnom Akcionom planu ovaj izazov je bio adresiran nizom mjera koje su bile orjentisane na potrebe lica sa invaliditetom i na zaštitu pripadnika LGBTIQ populacije, dok se u novom akcionom planu ne navode izričito mjere koje doprinose uspostavljanju i očuvanju bezbjednosti zajednica, a nije bilo pzvanično usvojene procjene sprovedenih mjera iz prethodnog akcionog plana. Kako bi se ovaj odgovorilo na primjeren način na ovaj izazov, potrebno je uzeti u obzir njegov koncept, sprovesti analizu stanja, definisati prijetnje na koje je potrebno odgovoriti i pripremiti strateški odgovor na njih.

Postoji nekoliko različitih pristupa definisanju i sprovođenju koncepta bezbjednijih zajednica. Na primjer, Svjetska zdravstvena organizacija postavlja šest kriterijuma koji trebaju biti ispunjeni da bi se neka zajednica smatrala bezbjednom: „1.Razviti javnu politiku koja podržava prevenciju povreda i koncept bezbjednosti i stavlja ih na prioritetno mjesto u donošenju odluka. Ostvarivanje te politike kroz infrastrukturu koja se bazira na interdisciplinarnom i intersektoralnom pristupu, zajedničkom i koordiniranom radu svih činioca u lokalnoj zajednici. 2.Sprovoditi dugoročne programe prevencije povreda za sve populacione grupe po uzrastu i ze sve vrste povreda prema mjestu nastanka; 3.Sprovoditi ciljane programe za prevencije povreda i promociju bezbjednosti posebno rizičnih grupa stanovnika, životna okruženja i situacije; 4.Sprovoditi programe za praćenje učestalosti i uzroka povrijeđivanja. 5.Evaluirati programe, njihovu uspješnost i postignute efekte; 6.Razvijati mrežu bezbjednih zajednica na nacionalnom i internacionalnom nivou.“[22] Sa druge strane, Transparency International povezuje koncept sigurnih zajednica sa zaštitom od korupcije i organizovanog kriminala, koji po njihovim nalazima generiše nasilje i smanjuje mogućnost efektivnog odgovora policije na bezbjedonosne prijetnje za sigurnost građana.[23]

Svakako, potrebno je napraviti analizu svake od ovih dimenzija bezbjednosti zajednica u Crnoj Gori i strateški pristupiti kreiranju sigurnijeg okruženja za život u svakom od crnogorskih gradova. Posebnu pažnju treba obratiti na relativno nove izazove bezbjednosti, koje su globalno prepoznate kao rastuće prijetnje:

- klimatske promjene, koje mogu prouzrokovati prirodne katastrofe i ugorziti živote ljudi

21 Godišnji izvještaj o radu DRI, 2015, str. 49
22 Prevod preuzet sa: http://safe-community.tripod.com/bzns/
23 Više o inicijativi TI na: http://www.transparency.org/news/feature/keeping_citizens_safe_an_anti_corruption_agenda_for_the_americas

- velike migracije uslovljene oružanim sukobima,
- prijetnje terorizmom

Specifične prijetnje koje prepoznajemo za Crnu Goru su:

- prijetnje sigurnosti uslovljene organizovanim kriminalom
- viškovi naoružanja, sa kojima se suočavaju sve zemlje Jugoistočne Evrope[24]

Značajna je činjenica da stopa kriminaliteta u Crnoj Gori kontinuirano opada u proteklih 5 godina. U 2010. godini stopa kriminaliteta u Crnoj Gori iznosila 11,3%, u 2013. 9,5% a u 2014. godini 9,1 i bila najniža u regionu.[25] Međutim, prema istraživanju koje je CEDEM objavio u novembru ove godine, i dalje manje od polovine građana (47.5%) ima provjerenje u policiju.[26] Takođe, svjedoci smo eskalacije krivičnih dijela protiv opšte sigurnosti i imovine i javnog reda i mira, uključujući i nezanemarljiv broj eksplozija u naseljenim mjestima.

Krivična djela protiv opšte sigurnosti ljudi i imovine

Naziv krivičnog djela	član Zakona	2014	2015
Izazvanje opšte opasnosti	327	103	75
Uništenje i ošt jav.	328	4	6
Uništenje ili oštećenje i uklanjanje, znakova kojima se upoz. na opasnost	332	0	1
Teška djela protiv opšte sigurnosti	338	11	6

Krivična djela protiv javnog reda i mira

Naziv krivičnog djela	član Zakona	2014	2015
Izazivanje panike i nereda	398	1	0
Nasilničko ponašanje	399	104	83
Dogovor za izvršenje krivičnog djela	400	1	1
Kriminalno udruživanje	401	5	3
Nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija	403	350	163
Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi	405	0	4
Povreda groba	411	2	3

Ovi podaci govore da je neophodno pripremiti planski pristup različitim dimenzijama bezbjednosti građana, a Akcioni plana za implementaciju Partnerstva otvorenih uprava predstavlja idealnu podlogu za njegovo razvijanje.

24 Više o ovom problemu na : http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-RASR-IB1-Serb.pdf

25 Informacija iz odgovora premijera M. Đukanovića na poslaničko pitanje predstavnika Pozitivne Crne Gore, D. Pajovića

26 CEDEM: Istraživanje političkog javnog mnjenja, novembar 2015, dostupno na: http://www.cedem.me/me/programi/istraivanja-javnog-mnjenja/politiko-javno-mnjenje/send/29-politicko-javno-mnjenje/1715-istrazivanje-politickog-javnog-mnjenja-novembar-2015

5. Korporativna odgovornost

Društveno odgovorno poslovanje predstavlja peti od pet velikih izazova OGP. U Crnoj Gori ovaj koncept se zadržava više u na deklarativnom nivou, nego u praksi, ali u proteklih dvije godine učinjeni su značajni napori da se ovaj koncept približi građanima i malim i srednjim domaćim preduzećima, dok velike kompanije koje posluju u Crnoj Gori već imaju donekle razvijene sopstvene politike DOP-a.

Još 2010 je lansiran Globalni sporazum i u Crnoj Gori. Globalni sporazum je najšira inicijativa zasnovana na deset principa koja se odnose na ljudska prava, radna prava, zaštitu životne sredine i borbu protiv korupcije. Danas je UN Globalni sporazum najveća inicijativa u oblasti korporativne društvene odgovornosti u svijetu, sa preko 90 mreža širom svijeta i sa preko 8000 preduzeća kao članova.

U julu 2013 formirana je Mreža za društvenu odgovornost, koja služi kao podrška Ministarstvu održivog razvoja i turizma u ovoj oblasti. Mreža je bila projektno podržana na period od godinu dana, i nakon tog perioda je preimenovana u Koordinaciono tijelo za društveno odgovorno poslovanje i nije više objavljivala izvještaje, niti je dalje bilo novosti o njenom radu.

U decembru 2013 Ministarstvo održivog razvoja i turizma je kreiralo, a Vlada usvojila, prijedlog politike društveno odgovornog poslovanja u Crnoj Gori, koji između ostalog sadrži analizu stanja, preporuke za unaprjeđenje i konkretne smjernice za uvođenje DOP.[27] Ovaj dokument je mogao da posluži kao podloga za kreiranje Strategije za uvođenje DOP-a, međutim nema izvještaja o primjeni ove politike niti je ona kasnije razrađivana u konkretnije strateške dokumente.

6. Novi akcioni plan

Iako sa velikim zakašnjenjem, izrada nacrta drugog Akcionog plana za OGP predstavlja pozitivanu promjenu i znak da možda ipak postoji politička volja da se sprovedu reforme koje nisu uslovljene spoljnim pritiskom. Ostaje da se vidi da li će i nosioci mjera sarađivati u primjeni definisanih mjera i u kontroli sprovođenja ovog dokumenta.

U ovom dijelu ćemo se kratko osvrnuti na nekoliko formalnih i suštinskih nedostataka ovog važnog dokumenta.

Prvo, svaka zemlja potpisnica OGP, u kreiranju Akcionog plana je trebala da uzme u obzir 5 „velikih izazova“ Partnerstva otvorenih uprava:

1. Poboljšanje javnih usluga– mjere koje pokrivaju cio spektar usluga uključujući zdravlje, obrazovanje, pravdu, vodu, struju, telekomunikacije i druge relevantne oblasti usluga
2. Unaprjeđenje javnog integriteta – pokriva mjere koje se odnose na etiku i borb protiv korupcije, slobodan pristup informacijama, finansiranje kampanja i sloboda medija i civilnog društva
3. Efikasnije upravljanje javnim resursima ‘ obuhvata mjere koje se tiču budžeta, javnih nabavki, prirodnih resursa i strane pomoći
4. Stvaranje bezbjednijih zajednica – mjere koje su usmjerene na javnu bezbjednost i odbranu, odgovor na klimatske promjene i ekološke prijetnje

27 MORT: Politika za društvenu odgovornost u Crnoj Gori, decembar 2013

5. Širenje društveno odgovornog poslovanja – koje obuhvataju mjere kao što su ekologija, borba protiv korupcije, zaštita potrošača i i angažovanje u zajednici.

Prethodni akcioni plan je pokušavao da slijedi ovu podjelu, međutim novi akcioni plan napušta ovaj koncept i u velikoj mjeri odražava interesovanja i ekspertizu članova civilnog sektora koji su bili uključeni u njegovo stvaranje. Tako su neke oblasti kao što su integritet i javne finansije razrađene do detalja, sa dodatnim poglavljima koja su usmjerena na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, dok su druge samo ovlaš pomenute (društveno odgovorno poslovanje) ili uopšte nisu pomenute (stvaranje bezbjednijih zajednica).

Sa druge strane Akcioni plan ne sadrži rokove za implementaciju, niti predviđa obavezu izvještavanja od strane nosilaca predviđenih mjera.

Što se tiče zamjerki na suštinu dokumenta, primijetno je da Akcioni plan sadrži više mjera kojima se želi unaprijediti sprovođenje pojedinih zakonskih rješenja. Naime, pokušavaju se institucije natjerati da ispunjavaju svoje zakonske obaveze, kroz obavezivanje strateškim dokumentom. Uzimajući u obzir da zakoni imaju veću snagu od strategija i akcionih planova, nije sasvim jasno na koji način će se neka institucija koja ne sprovodi zakone koji su joj u nadležnosti, natjerati da to radi kroz akcioni plan koji nema adekvatne mehanizme nadzora sprovođenja.

Drugi problme je otvaranje 2 nova portala – za open data i opengovernment. Kao što smo vidjeli u prethodnom dijelu teksta, sajt e-uprave nije adekvatno iskorišten i još uvijek mu trebaju

Sažeti prijedlog praktične javne politike: Procjena implementacije obaveza iz Partnerstva otvorenih uprava (OGP)