



RESURSNI CENTAR

Centar za razvoj nevladinih organizacija



Crna Gora

Ministarstvo javne uprave,
digitalnog društva i medija



CRNVO
CENTAR ZA RAZVOJ NVO

Projekat "Resursni centar za organizacije civilnog društva u Crnoj Gori"
finansira Evropska unija, kofinansira Ministarstvo javne uprave i sprovodi CRNVO.

IZVJEŠTAJ O UČEŠĆU CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA NA NACIONALNOM NIVOУ U 2020. GODINI



Istraživanje sproveo Ipsos Strategic Marketing.

**IZVJEŠTAJ O UČEŠĆU CIVILNOG DRUŠTVA
U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA NA
NACIONALNOM NIVOU U 2020. GODINI**

IZDAVAČ:

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)

Ul. Atinska 54, Podgorica

Tel/fax: 020/219 120, 219 121, 219 122, 219 123

E-mail: crnvo@crnvo.me

www.crnvo.me

NAZIV PUBLIKACIJE

Izvještaj o učešću civilnog društva u procesima donošenja
odлуka na nacionalnom nivou u 2020. Godini

ZA IZDAVAČA:

Ana Novaković Đurović

UREDNUCA:

Ana Novaković Đurović

AUTOR:

Filip Vicković

PRIPREMA I ŠTAMPA:

Mouse studio

TIRAŽ

20

Podgorica, maj 2021.



Crna Gora
Ministarstvo javne uprave,
digitalnog društva i medija

 CRNVO
CENTAR ZA RAZVOJ NVO

 RESURSNI CENTAR
Centar za razvoj nevladinih organizacija

Ovaj izvještaj pripremljen je u okviru projekta *Resursni centar za organizacije civilnog društva u Crnoj Gori* koji sprovodi Centar za razvoj nevladinih organizacija u partnerstvu sa: NVO Bjelopoljski demokratski centar, NVO Bonum, NVO Nada i NVO Novi horizont. Projekat finansira Evropska unija a kofinansira Ministarstvo javne uprave. Sadržaj ovog izvještaja je isključiva odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije i Ministarstva javne uprave.

Sadržaj:

Uvod	5
Rezime	6
Radna tijela	7
Javne rasprave	10
Konsultovanje zainteresovane javnosti	10
Javne rasprave	11
RIA obrasci	12
Preporuke	13
Izvori	14

UVOD

Izvještaj o učešću civilnog društva u procesima donošenja odluka na nacionalnom nivou u 2020 godini sadrži rezultate istraživanja koje je **Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)** sproveo u cilju analize uključenosti nevladinih organizacija i zainteresovane javnosti u procese izrade zakona, strategija i drugih akata. Izvještajni period na koji se odnose podaci je kalendarska 2020. godina.

Od 2018. godine oblast uključivanja nevladinih organizacija, ali i šire javnosati u procese donešenja odluka reguliše **Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovodenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija** ("Službeni list" broj 41/2018). U ovoj Uredbi su objedinjene dvije uredbe koje su ranije regulisale ovu oblast: Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija („Sl.list Crne Gore“, broj 07/12 od 30.01.2012) i Uredba o postupku i načinu sprovodenja javne rasprave u pripremi zakona („Sl.list Crne Gore“, broj 02/12 od 24.02.2012).

Metodologija kojom je sprovedeno istraživanje bili su zahtjevi za slobodan pristup informacijama, kao i detaljno i kontinuirano pretraživanje internet stranica organa državne uprave i portala e-uprave.

- Posebni izazovi u istraživanju: Smanjenje broja organa uprave i novi sajtovi

U toku ovog istraživanja suočili smo se sa par specifičnih izazova. Krajem prošle godine, nakon parlamentarnih izbora i izbora nove Vlade došlo je do restrukturiranja organa državne uprave, uglavnom na način što je nekoliko ministarstava spojeno, tako da je opseg nadležnosti kod pojedinih ministarstava značajno proširen, dok je smanjen njihov broj. S obzirom da su zahtjevi za slobodan pristup informacijama jedna od metoda kojom je rađeno ovo istražiavnje, oni su adresirani na trenutno postojeće organe uprave za naznačenom napomenom da se tražene informacije odnose i na sve ranije postojeće organe čije su ingerencije oni preuzeли. Najveći dio informacija dominantno je prikupljen pretragom web sajtova organa državne uprave i portala e-uprave. Ovo iz razloga što su i organi koji su pozitivno odgovorili na zahtjeve za SPI najčešće upućivali na svoje sajtove na kojima su objavljivane tražene informacije. Ovdje smo se susreli za drugim značajnim izazovom, a to je činjenica da je u toku rada na ovom istraživanju došlo do kreiranja novih sajtova ministarstava i gašenja prethodnih. Samim tim linkovi ka traženim informacijama koje smo dobili kroz odgovore na zahtjeve za slobodan pristup informacijama više nijesu bili validni, a uz to informacije koje su bile predmet

ovog istraživanja na novim sajtovima nijesu još uvijek na kvalitetan način sistematizovane što je otežavalo i usporavalo dolazak do istih. U ovom dijelu moramo i pozdraviti činjenicu da je **uvažena jedna od preporuka iz našeg prošlogodišnjeg izvještaja, a to je da je potrebna izrada novih sajtova većine organa državne uprave, naročito ministarstava**, zbog izuzetno lošeg kvaliteta dotadašnjih, tako da očekujemo da će ova činjenica doprinijeti da se ubuduće brže i lakše dolazi do potrebnih informacija. Treba dodati da većina objava u svim kategorijama koje se obrađuju u izvještaju nije dostupna na portalu e-uprave.

Imajući u vidu da je prethodnu godinu u Crnoj Gori, kao i u ostaku svijeta, obilježila epidemija virusa COVID- 19, ovo istraživanje posebno dobija na značaju zbog toga što se po prvi put daje jasna slika koliko je ta vanredna situacija uticala na uključenost civilnog društva u procesima donošenja odluka na nacionalnom nivou, a možda i otkrila određene mogućosti kako povećati inkluzivnost u ovim procesima i u redovnim okolnostima.

REZIME

U skladu sa članom 3 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija u prethodnoj 2020. godini organi javne uprave su raspisali 53 poziva za izbor predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela, od kojih se njih 24 nalazi i na portalu e-uprave. Kroz ove pozive se tražilo/la ukupno 81 predstavnik/ca NVO u radnim tijelima.

Liste prijavljenih kandidata su objavljene za 32 tijela, dok za 4 tijela postoji obavještenje da nije bilo prijavljenih kandidata. Od ovih ukupno 36 listi i obavještenja njih 17 je objavljeno na portalu e-uprave. Za članstvo u radnim tijelima na osnovu dostupnih listi kandidata bila/e su predložena/e 52 kandidata/kinje ispred nevladinih organizacija.

Na osnovu **člana 12 Uredbe objavljeno je 19** poziva za konsultovanje, od čega je 8 dostupno i na portalu e-uprave. Izvještaja sa konsultovanja zainteresovane javnosti je objavljeno 6, od čega 5 na portalu e-uprave.

Na osnovu članova 14-18 Uredbe objavljena su 32 poziva za **učešće na javnim raspravama, 17 na portalu e-uprave. Dostupno je 20** izvještaja sa javnih rasprava, od čega 10 i na portalu e-uprave. Objavljeno je 17 RIA obrazaca, od kojih 9 i na portalu e-uprave.

RADNA TIJELA

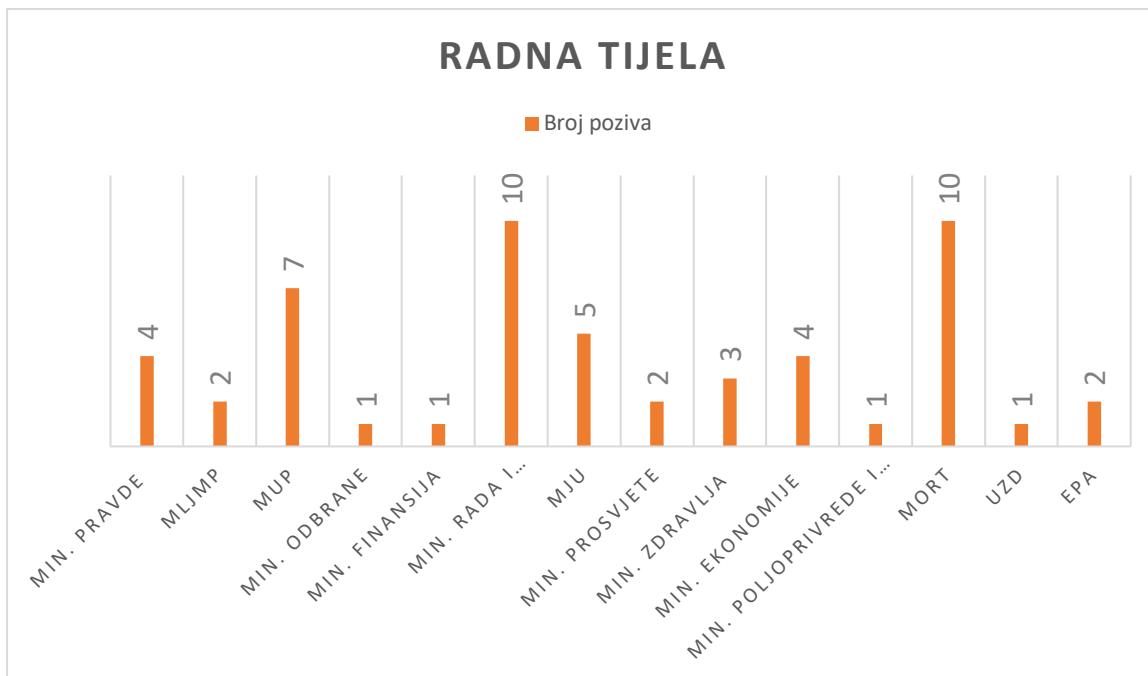
Članom 3 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija propisano je da državni organ, na osnovu javnog poziva, vrši izbor predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela koja ono obrazuje, a procedura predlaganja kandidata/kinja od strane nevladinih organizacija za člana/icu radnih tijela, kao i njihovog izbora od strane nadležnog organa državne uprave regulisana je članovima 4-9 iste Uredbe.¹

U prethodnoj 2020. godini organi javne uprave su raspisali **53 poziva za izbor predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela, od kojih se njih 24 nalazi i na portalu e-uprave. Kroz ove pozive se tražio/la ukupno 81 predstavnik/ca NVO u radnim tijelima.** Ovu vrstu poziva je prošle godine objavljivalo 14 organa državne uprave, među kojima je 12 ministarstava, kao i Uprava za dijasporu i Agencija za zaštitu životne sredine. Najviše poziva za članstvo u radnim tijelima su raspisala Ministarstva rada i socijalnog staranja i održivog razvoja i turisma, po 10. Od ministarstava radna tijela nijesu formirala ministarstva unutrašnjih poslova, nauke, saobraćaja i pomorstva, kulture i sporta i mladih.

Po prvi put u posljednje tri godine ovaj način učešća civilnog društva u procesima donošenja odluka je najrasprostranjeniji, odnosno od svih mehanizama učešća koje Uredba predviđa, organi uprave su najveći broj poziva uputili upravo za ovaj

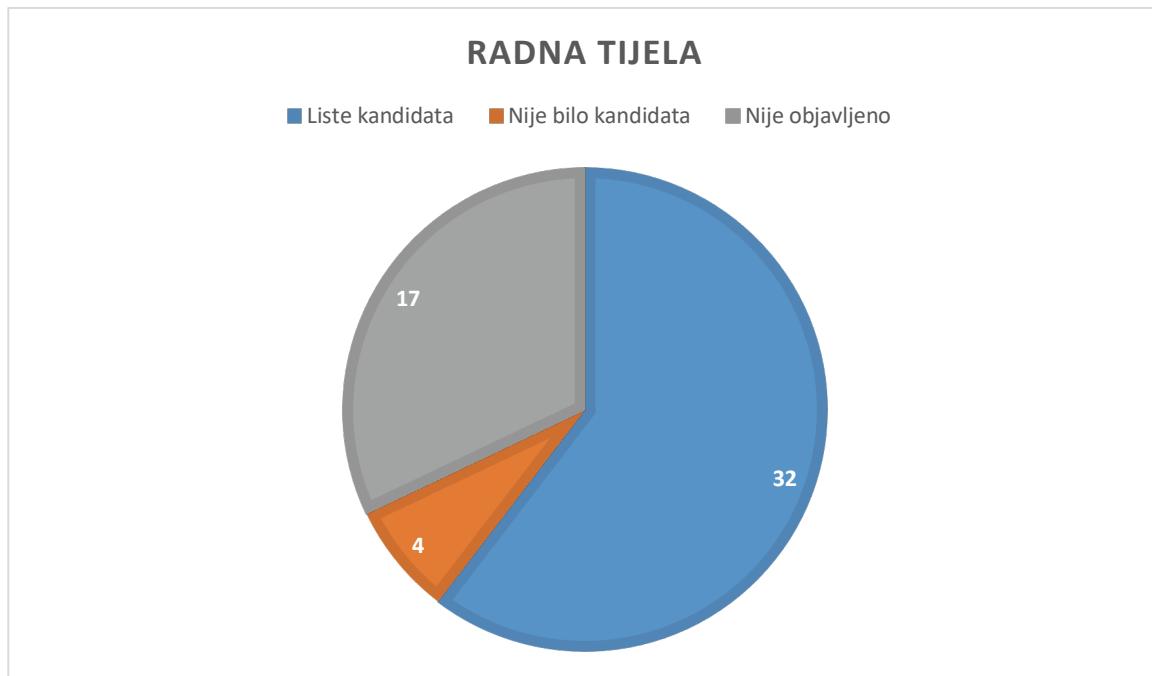
Kao i u prethodnim izvještajima i dalje je primjetna nekonistentnost kod samostalnih organa državne uprave po pitanju nadležnosti za formiranje radnih tijela. Sa jedne strane imamo organe poput Agencije za zaštitu prirode i životne sredine ili Uprave za dijasporu koje ulaze u proces formiranja radnih tijela, dok se značajan broj organa i dalje poziva na član 14 Zakona o javnoj upravi (Normativna djelatnost obuhvata izradu teksta nacrta i predloga zakona, izradu i predlaganje propisa koje donosi Vlada i donošenje podzakonskih propisa) govoreći da nije u njihovoj nadležnosti da formiraju radna tijela. U svakom slučaju kako bi se jasnije definisala uloga samostalnih organa uprave u ovom dijelu normativnih procesa neophodno je preciznije uskladiti Uredbu i Zakon o javnoj upravi.

¹ Pozivi za komisije za finansiranje projekata NVO nijesu uvršteni u ovaj izvještaj, već su oni predmet druge analize



Liste prijavljenih kandidata su objavljene za 32 tijela, dok za 4 tijela postoji obavještenje da nije bilo prijavljenih kandidata. Od ovih ukupno 36 listi i obavještenja njih 17 je objavljeno na portalu e-uprave. Za članstvo u radnim tijelima na osnovu dostupnih listi kandidata bila/e su predložena/e 52 kandidata/kinje ispred nevladinih organizacija. Među različitim organima možemo pronaći i pozitivne i negativne primjere poštovanja ove odredbe. Tako je Ministarstvo javne uprave, za svih svojih 5 poziva objavilo ili liste kandidata ili obavještenja da nije bilo prijavljenih, dok sa druge strane Ministarstvo ekonomije koje je objavilo 4 poziva ni za jedan od njih nije objavilo listu kandidata.

Jedan od kontinuiteta koji je primjetan iz godine u godinu je disproporcija u interesovanjima predstavnika NVO za pozive različitih organa. Na primjer za radna tijela koja su formirali MUP i MJU bio je dvocifreni broj predloženih kandidata, dok sa druge strane nije bilo kandidata za jedini poziv koji je raspisalo ministarstvo odbrane, a od 4 poziva ministarstva pravde samo je na jednom od njih predložen jedan kandidat.



Ono što nastavlja da predstavlja problem pri analizi učešća predstavnika NVO u radnim tijelima jeste nepostojanje obaveze organa državne uprave da objavljaju odluke o izboru tih predstavnika u svoja tijela. Taj propust u Uredbi bi morao biti što prije ispravljen kako bi kompletan proces bio i transparentniji i pravičniji prema svim zainteresovanim stranama. Ipak, pojedini organi su proaktivno objavili tu vrstu informacija na svojim sajtovima ili su nam ih dostavili u okviru odgovora na zahtjev za slobodan pristup informacijama, tako da je dostupan podatak daje **u 7 radnih tijela izabrano 9 predstavnika/ca nevladinih organizacija, Nijedna od ovih odluka nije objavljena na portalu e-uprave.** Agencija za zaštitu životne sredine iz godine u godinu nastavlja da bude primjer dobre prakse u proaktivnom objavljivanju ove vrste informacija. U toku prethodne godine ona je objavila dva poziva za učešće predstavnika NVO u radnim tijelima i jedini je organ koji je maksimalno transparentan i koji je za sve svoje pozive objavio i listu kandidata i odluke o izboru predstavnika u radnim tijelima. Osim njih, ove odluke su još objavljivala ministarstva rada i socijalnog staranja, zdravlja i održivog razvoja i turizma.

JAVNE RASPRAVE

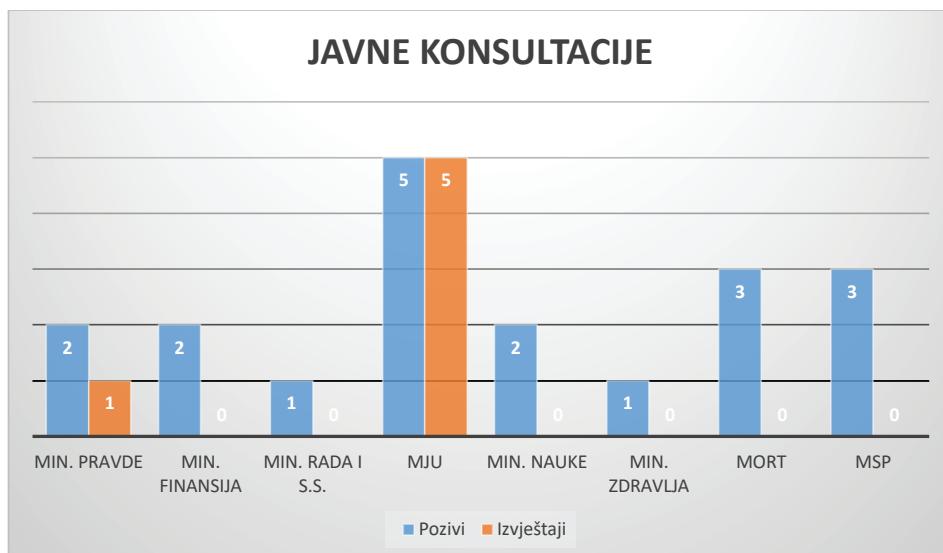
Konsultovanje zainteresovane javnosti

Konsultovanje zainteresovane javnosti je obaveza iz člana 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Ona podrazumijeva davanje prijedloga, sugestija i komentara u početnoj fazi pripreme i izrade zakona ili strategija.

U toku prošle godine objavljeno je 19 poziva za konsultovanje, od čega je 8 dostupno i na portalu e-uprave. Najviše poziva, 5, je objavilo ministarstvo javne uprave. Osim njih ovu vrstu aktivnosti su organizovali još i ministarstva pravde, saobraćaja i pomorstva, finansija, rada i socijalnog staranja, nauke, zdravlja i održivog razvoja i turizma.

Ovo predstavlja blagi rast i u broju poziva i u broju ministarstava koji koriste ovaj institut, ali ipak još uvijek daleko od zadovoljavajućeg nivoa, pa se i dalje većina nacrtta zakona i strategija donosi bez prethodnog konsultovanja zainteresovane javnosti. Time se uskraćuje mogućnost da se prilikom izrade takvih akata iskoriste svi potencijali koji mogu doprinijeti poboljšanju njihovog kvaliteta, a smanjuje se i transparentnost rada ministarstava koja ih donose.

Izvještaja sa konsultovanja zainteresovane javnosti je objavljeno 6, od čega 5 na portalu e-uprave. To što su izvještaji dostupni sa manje od jedne trećine konsultacija predstavlja dodatni problem jer se ne može utvrditi da li je i koliko bilo sugestija i prijedloga zainteresovane javnosti, kao i u kojoj su mjeri oni doprinijeli konačnom utvrđivanju teksta nacrtta nekog od akata. Svakako, pozitivan je primjer Ministarstva javne uprave koje je objavilo izvještaje sa svih 5 svojih konsultacija

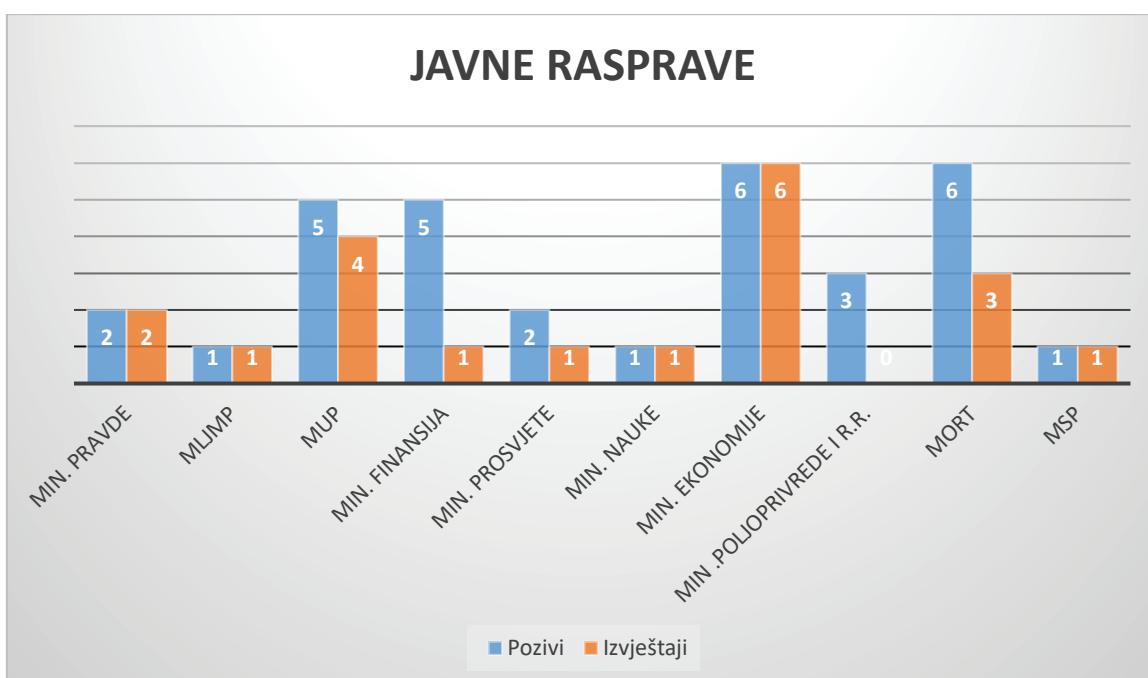


Javne rasprave

Obaveza i način organizovanja javnih rasprava su utvrđeni članovima 14-18 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Javne rasprave predstavljaju vid učešća zainteresovane javnosti kroz davanje komentara i sugestija na tekstove nacrta zakona, strategija i drugih akata.²

Tokom prethodne godine **objavljeni su 32 poziva za učešće na javnim raspravama, 17 na portalu e-uprave**. Najviše javnih rasprava, po 6, su organizovala Ministarstva održivog razvoja i turizma i ekonomije. Nijedan poziv za javne rasprave nijesu uputila ministarstva vanjskih poslova, odbrane, rada i socijalnog staranja, javne uprave, sporta i mladih, kulture i zdravlja.

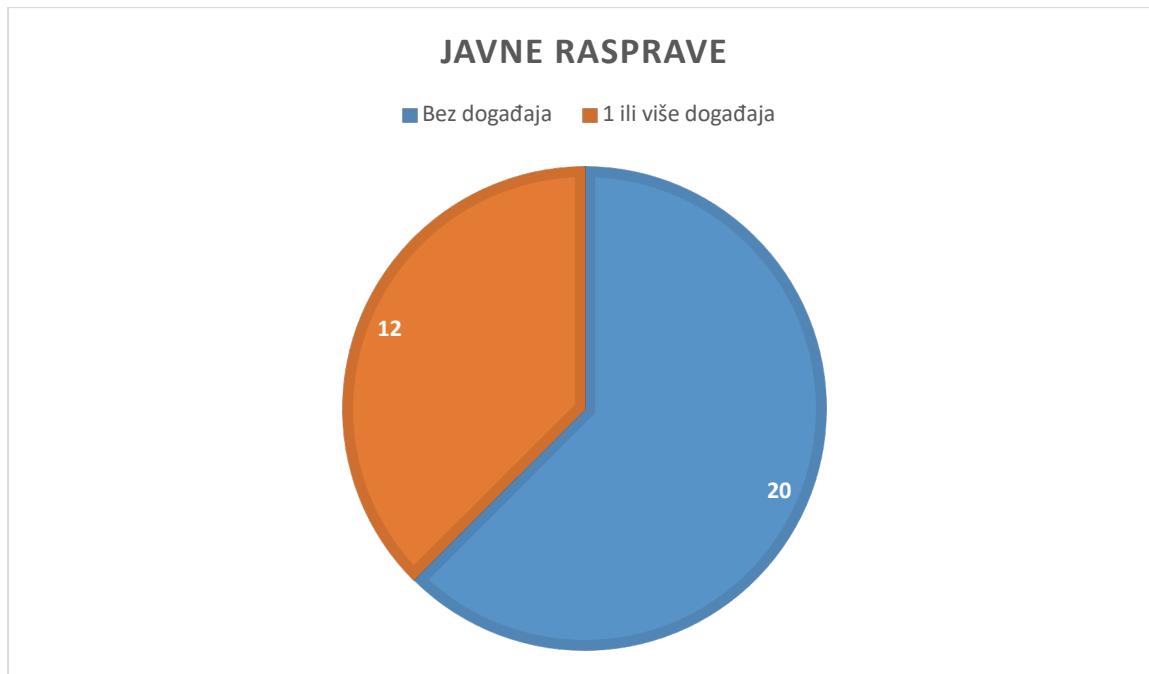
Dostupno je 20 izvještaja sa javnih rasprava, od čega 10 i na portalu e-uprave. Problematično je što sa više od jedne trećine javnih rasprava nijesu dostupni izvještaji, pa je samim tim za vrlo značajan procenat od ukupnog broja rasprava nemoguće utvrditi njihovu svrshishodnost i kvalitet.



Na primjeru javnih rasprava se najbolje vidi uticaj pandemije COVID- 19 na procese donošenje odluka u Crnoj Gori. Godinama su javne rasprave bile ubjedljivo nazastupljeniji mehanizam učešća civilnog društva i uopšte građana u procesima donošenja odluka na nacionalnom nivou. U ovom izvještajnom periodu broj poziva za javne rasprave je prepolovljen u odnosu na 2019. godinu.

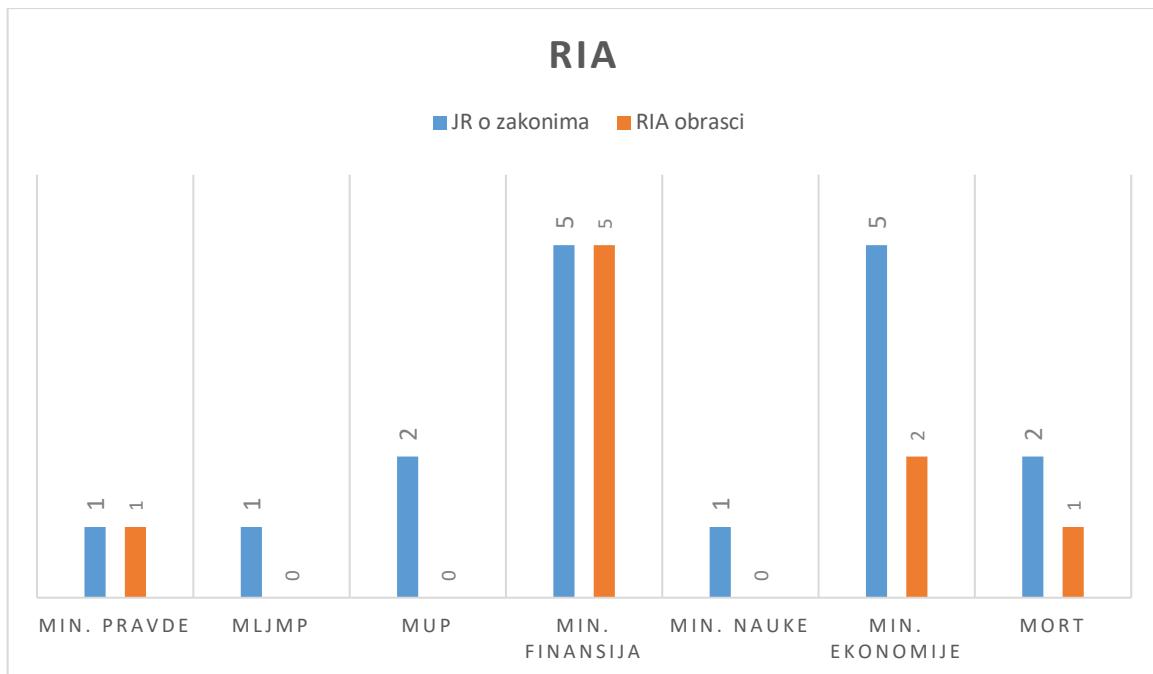
² Ovo istraživanje se bavilo isključivo javnim raspravama koje su se održale na osnovu pomenute Uredbe. Javne rasprave organizovane na osnovu drugih akata nijesu razmatrane

Osim toga uticaj pandemije je vidljiv i u činjenici da se čak 20 od 32 javne rasprave održalo bez organizacije bilo kakvog događaja u vidu okruglog stola, tribine i sl., već isključivo kroz dostavljanje komentara poštom ili elektronskim putem što svakako značajno umanjuje kvalitet diskusije.



RIA obrasci

Od kad je stupila na snagu Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, ministarstva imaju obavezu da paralelno sa pozivima za javne rasprave o tekstovima nacrta zakona objavljaju i analize uticaja propisa, odnosno takozvane RIA obrasce. Nažalost, nakon dvije i po godine od primjene Uredbe ova vrlo značajna obaveza se tek djelimično poštuje. Naime bilo je 15 javnih rasprava o nacrtima zakona, a **objavljeno je 9 RIA obrazaca, od kojih 5 i na portalu e-uprave**. Sedam ovih obrazaca je objavljeno u okviru poziva za javne rasprave o nacrtima zakona, a po jedna se odnosila na uredbu odnosno pravilnik, iako za te vrste dokumenata ova obaveza nije predviđena Uredbom. Dakle, većina ministarstva koja su imala obavezu da objavljaju RIA obrasce su to i radila, a najviše ih je objavljeno od strane ministarstva pravde, 5, što se poklapa i sa brojem javnih rasprava koje su održali o nacrtima zakonskih akata. Ipak, kod pojedinih ministarstava ova praksa još uvijek nije zaživjela, pa tako Ministarstvo unutrašnjih poslova nije objavilo nijedan RIA obrazac iako je održalo 5 javnih rasprava o nacrtima zakona. Osim njih, od ministarstava koja su imala obavezu da objave obrasce, to još nijesu uradila ni ministarstva prosvjete i rada i socijalnog staranja. Pojedina ministarstva koja jesu objavljivala RIA obrasce to nijesu uradila za sve nacrte zakona za koje su imala obavezu.



PREPORUKE

- U potpunosti iskoristiti **portal e-uprave** i sve pozive, izvještaje i slična obavještenja uvijek objavljivati na ovoj platformi, što je i obaveza organa državne uprave.
- **Dopuniti Uredbu** o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovodenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija uključivanjem obaveze da se prilikom formiranja radnih tijela objavi odluka o imenovanju predstavnika NVO u njima.
- **Pozive za konsultovanje javnosti u početnoj fazi izrade akata slati objedinjeno sa pozivima za radna tijela.** Kako su radna tijela najzastupljeniji, a konsultacije najmanje iskorišten vid učešća u procesima donošenja odluka, a i jedan i drugi se odnose na izradu, odnosno pripremu nacrta akata smatramo da bi pozivi za učešće na njima trebalo da se objavljuju objedinjeno kako bi se maksimalno iskoristila oba mehanizma.
- Omogućiti **online organizovanje javnih rasprava**, kada objektivne okolnosti ne dozvoljavaju tradicionalnu organizaciju događaja, a i u redovnim okolnostima ostaviti mogućnost hibridnog modela organizovanja događaja, kako bi što više zainteresovane javnosti moglo da doprinos na njima pa i u slučajevima kada su u nemogućnosti da im fizički prisustvuju.
- Uvesti obavezujuću normu da nijedan **izvještaj sa javne rasprave o nacrtima zakona ne može biti usvojen na Vladi** ukoliko zajedno sa pozivom za raspravu nije objavljen i RIA obrazac.

IZVORI

- Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovоđenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave
- Portal e-uprave: <http://www.euprava.me/>
- Zvanične internet prezentacije organa državne uprave
- Zakon o javnoj upravi
- Odgovori organa državne uprave na zahtjeve za slobodan pristup informacijama

