

# MONITORING REALIZACIJE MAPE PUTA ZA FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKIH INSTITUCIJA

AUTOR:  
MARKO MILIKIĆ

SEPTEMBAR 2023.



Izdavači:

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM

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

Za izdavače:

Milena Bešić, direktorica CEDEM-a

Autori:

Marko Milikić

Podgorica, septembar 2023.

\* Analiza je realizovana u okviru projekta „Vox populi- Tiče se svih nas“, podržanom od strane Ministarstva spoljnih poslova i internacionalne saradnje Italije. Sadržaj monitoringa ne odražava zvanična mišljenja i stavove donatora.

## Sadržaj

UVOD .....	4
I IZBORI.....	4
II SKUPŠTINA CRNE GORE.....	10
III VLADA I KOORDINACIJA PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA .....	12
IV CIVILNO DRUŠTVO .....	17
ZAKLJUČAK.....	21

## UVOD

Mapa puta funkcionisanja demokratskih institucija je sveobuhvatan dokument koji predviđa set ključnih reformskih oblasti, te za svaku vezuje precizne aktivnosti, indikatore, i institucije odgovorne za sprovođenje mjera. Od sveobuhvatne reforme i izmjene izbornog zakonodavstva, pa do civilnog društva, praćenje mape puta omogućava sagledavanje preduzetih radnji, odnosno utvrđivanje izostanka neophodnih reformi.

Monitoring mape puta podrazumijeva sumiranje postignutih rezultata u identifikovanim oblastima, kroz jasno sagledavanje postojanja, izostanka, odnosno opsega reformskih zahvata u vezi sa mjerljivim indikatorima. Svako poglavlje ovog izvještaja pojedinačno analizira četiri glavne oblasti (*Izbori, Skupština Crne Gore, Vlada i koordinacija procesa evropskih integracija, Civilno društvo*), te sumira rezultate u vezi sa indikatorima koji proizilaze iz podoblasti.

## I IZBORI

Sa usvajanjem izmijenjene metodologije procesa pristupanja EU, još veći fokus je stavljen na reforme iz oblasti pregovaračkih poglavlja 23 i 24. Jedan od ključnih aspekata reformskih aktivnosti svakako se odnosi na izborni proces. EU je jasna u pozivima za snažan izborni integritet i oslobađanje izbornih procesa u Crnoj Gori od pretjerane političke kontrole i zloupotrebe državnih resursa. Samim tim, Skupština Crne Gore i svi njeni politički konstituenti kontinuirano su pozivani da hitno usvoje relevantne preporuke u vezi sa izbornim procesom, odnosno da iste integrišu u crnogorsko zakonodavstvo kroz jasnu i sveobuhvatnu reformu.<sup>1</sup> Međutim, parlamentarni izbori održani 11. juna 2023. godine su bili još jedni u nizu održani pod dejstvom nereformisanih izbornih pravila i procedura.

### *1. Sveobuhvatna reforma i izmjena izbornog zakonodavstva*

Jedan od ključnih zadataka Crne Gore na putu pristupanja EU je svakako i sveobuhvatna reforma izbornog zakonodavstva. Tokom godina u kojima su se smjenjivali brojni izborni procesi, preporuke relevantnih tijela poput OEBS-a (odnosno specijalizovanog tijela za demokratske institucije i ljudska prava – ODIHR) i Venecijanske komisije ukazivale su na temeljne i godinama neriješene probleme poput nedovoljne transparentnosti i integriteta finansiranja izbornih kampanja, upisa birača, problema vezanih za potvrđivanje izbornih listi (posebno u vezi sa prikupljanjem potpisa podrške). Ipak, jako je malo urađeno na polju usvajanja relevantnih zakonskih tekstova koji bi značili ostvarivanje datih preporuka u praksi. Sa širokom parlamentarnom podrškom još 2021. godine osnovan je skupštinski Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu; međutim, odbor nije ostvario svoj osnovni zadatak,

---

<sup>1</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/montenegro-joint-statement-high-representative-vice-president-josep-borrell-and-enlargement-2023-06-14\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/montenegro-joint-statement-high-representative-vice-president-josep-borrell-and-enlargement-2023-06-14_en)

i definitivno se ne može govoriti o postojanju bilo kog značajnijeg rezultata datog odbora. Nekoliko puta u toku prethodne godine su probijani rokovi za rad, a cjelokupan rad tijela je bio u sjenci velike političke krize i institucionalne blokade koja je zaustavila maltene svaki aspekt reformi iz oblasti evropskih integracija.<sup>2</sup> Dakle, u 2023. godini ovaj odbor nije funkcionisao, nisu su se funkcionalno konstituisali relevantni pododbori, niti je usvojen bilo koji ključni zakonski tekst vezan za reformu izbornog procesa. Nadalje, akteri civilnog društva ukazali su na značajne probleme vezane za finansiranje kampanja u vezi sa predsjedničkim izborima<sup>3</sup>, koje umnogome proizilaze iz gorenavedene konstatacije o nepostojanju reformi izbornog procesa. Konačno, kao rezultat nedjelovanja odbora, i dalje postoje problemi vezani za birački spisak i njegove zloupotrebe, upis birača i davanje potpisa podrške, preciznu ulogu Državne izborne komisije, itd. Zbog cjelokupnog ambijenta i njegove nereformisanosti, izborni epilog se u slučaju parlamentarnih izbora zabrinjavajuće odužio, uz brojne žalbe, ali nedostatak jasnih smjernica o postupanju, te su konačni rezultati parlamentarnih izbora objavljeni tek nešto više od mjesec dana po njihovom održavanju.

## *2. Dalja dogradnja i izmjena opštih ambijentalnih uslova za sprovođenje izbora*

U vezi sa indikatorima iz ove podoblasti mape puta, nije usvojen Predlog kodeksa etičkog ponašanja u izbornim kampanjama, što je bila aktivnost u nadležnosti odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu. Međutim, politički akteri koji su uzeli učešća u parlamentarnim izborima, a na inicijativu NVO CDT, potpisali su Kodeks za fer i demokratsku kampanju; time je djelimično ispunjena preporuka ODIHR-a vezana za usvajanje takvog dokumenta, s tim što on nije iniciran od strane nadležnog tijela, već od strane nevladinog sektora.<sup>4</sup>

Nadalje, nije definisano ni održivo rješenje o načinu održavanja lokalnih izbora u svim jedinicama lokalne samouprave u jednom danu. Naime, ovo je tokom 2021. i 2022. godine bilo jedno od najkontroverznijih polja izbornog procesa, jer su političke partije u Skupštini Crne Gore donosile kontroverzna, pravno neutemeljena rješenja kojima je stvorena neprecizna i haotična ustavno-pravna situacija. Kao što je NVO CEDEM ukazala, iako je odluka Ustavnog suda o neustavnosti tadašnjih izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi kojima su pomjereni izbori bila epohalno značajna, same izmjene su pokazale nadmoć političkih partija koje, usljed nesređenih demokratskih pravila, mogu relativno slobodno manipulirati pravnim poretkom.<sup>5</sup> Međutim, i pored takvog stanja, a u susret novim izbornim procesima, još uvijek nema održivog rješenja vezanog za objedinjavanje lokalnih izbora.

---

<sup>2</sup> <https://rtcg.me/vijesti/politika/371295/izborna-reforma-na-cekanju-.html>

<sup>3</sup> <https://www.mans.co.me/predsjednicki-izbori-2023-sumnjive-donacije-obilježile-i-ovaj-izborni-ciklus/>

<sup>4</sup> <https://www.cdtmn.org/2023/05/25/partije-se-obavezale-na-nenasilnu-i-fer-kampanju/>

<sup>5</sup> <https://www.cedem.me/vijesti/analiza-zasto-presuda-ustavnog-suda-o-proglasenju-neustavnim-zakona-o-odlaganju-lokalnih-izbora-ima-istorijski-znacaj%E0%BF%BC/>

### 3. Jačanje sveukupnih kapaciteta, profesionalizma i transparentnosti Agencije za sprječavanje korupcije (ASK)

#### - Finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja

ASK je i dalje jedna od najosporavanijih institucija u Crnoj Gori. Često na meti političkih previranja, agencija je od strane dijela političkih aktera kontinuirano optuživana da selektivno primjenjuje relevantne zakone, te da neplanski troši budžetska sredstva, uz neefikasan rad. Iako veoma važna, uloga ASK u reformisanju Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja nije proizvela rezultate, zbog blokiranosti odbora koji je bio zadužen za rad na izmjenama i dopunama datog zakonskog teksta. Samim tim, u 2023. nije izdato nijedno mišljenje ASK u vezi sa zakonskim rješenjima iz oblasti finansiranja izbornih kampanja.

Kada je u pitanju kontrola poštovanja zabrana i ograničenja propisanih zakonom, a u vezi sa izbornim kampanjama za predsjedničke i parlamentarne izbore, te lokalne izbore u Tuzima, ASK je ostvarila sljedeće rezultate:

- a) *Prvi kvartal (Januar – Mart 2023)* – 25 – kontrole na terenu (14 organa vlasti, 11 političkih subjekata); 104 – kontrola mjesečne potrošnje (10 Tuzi; 94 predsjednički); 5 - kontrola zabrane otpisa duga; 5 - kontrola upotreba mehanizacije i opreme; 38 – kontrola pružaoca usluga; 13 – kontrola davanja prostorija; 41 – kontrola zapošljavanja.
- b) *Drugi kvartal (April – Jun 2023)* – 20 – kontrole na terenu (10 organa vlasti, 10 političkih subjekata); 3 – kontrola političkih subjekata na osnovu preuzete dokumentacije; 188 – kontrola mjesečne potrošnje; 20 – kontrola zapošljavanja (privremeni i povremeni); 310 lica davaoci priloga političkim subjektima; provjera MUP i MP.

Kada su u pitanju prekršajni postupci u vezi sa finansiranjem izbornih kampanja, u 2023. ASK je pokrenula 170 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka. Kumulativno, okončana su 152 postupka; izrečeno je 56 novčanih kazni u iznosu od 14,485EUR, uz 83 opomene.<sup>6</sup> <sup>7</sup>Ipak, jasno je da, usljed nereformisanog izbornog ambijenta, uloga ASK ostaje vrlo ograničena, uz limitirane kapacitete i radnje nedovoljno odlučne da istinski svedu identifikovane probleme na minimum.

#### - Usklađivanje sa preporukama GRECO

<sup>6</sup> [https://www.antikorupcija.me/media/documents/I\\_kvartalni\\_izvje%C5%A1taj\\_o\\_radu\\_ASK\\_u\\_2023\\_.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/I_kvartalni_izvje%C5%A1taj_o_radu_ASK_u_2023_.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.antikorupcija.me/media/documents/II\\_Kvartalni\\_izvje%C5%A1taj.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/II_Kvartalni_izvje%C5%A1taj.pdf)

U vezi sa usklađivanjem sa preporukama Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), otpočeti su komunikacija i koordinacija sa drugim nadležnim organima vlasti, u cilju implementacije preporuka GRECO u okviru posljednjeg kruga evaluacije. ASK se obavezala da u saradnji sa ekspertima GRECO periodično prati status implementacije preporuka, koje se moraju realizovati do kraja godine, kada o statusu implementacije ASK i ima obavijestiti GRECO.

- Jačanje administrativnih kapaciteta ASK

Savjet ASK je na 94. sjednici održanoj 29. maja 2023. godine usvojio, na predlog direktorice Agencije, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kako bi se realizovao cilj jačanja administrativnih kapaciteta. Međutim, u javnosti je osporavana data sistematizacija nakon žalbi iznešenih od strane zaposlenih u Agenciji. Sindikalna organizacija ASK je Ustavnom sudu predala inicijativu za utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti datog pravilnika.<sup>8</sup> Pravilnik predviđa 77 izvršilaca, a trenutni broj zaposlenih u Agenciji je 62.<sup>9</sup>

- Redovno predavljanje rezultata rada

ASK je tokom 2023. godine redovno dostavljala relevantne izvještaje Skupštini, te ih shodno zakonskim normama objavljivala na svojoj internet stranici.

ASK je sa javnošću komunicirala primarno koristeći saopštenja; njih je bilo ukupno 79. Odgovoreno je na 196 novinarskih pitanja.

Shodno zakonskim regulativama politički subjekti su dužni da završni račun i godišnji konsolidovani finansijski izvještaj podnesu Agenciji, Državnoj revizorskoj instituciji (DRI) i Upravi prihoda i carina, najkasnije do 31. marta tekuće za prethodnu godinu. Agenciji su u I kvartalu 2023. godine dostavljena ukupno 94 izvještaja/obavještenja, dok je u II kvartalu dostavljeno 7. Svi dati izvještaji i obavještenja postavljeni su na internet stranici ASK. Zbog kršenja zakonskih odredaba, Agencija je u I kvartalu 2023. nadležnim sudovima za prekršaje podnijela 69 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. U II kvartalu podnešen je 101 takav zahtjev. U pitanju su prekršaji vezani za nedostavljanje potrebnih izvještaja i obavještenja Agenciji, što predstavlja kršenje propisa vezanih za integritet i transparentnost finansiranja političkih subjekata.

---

<sup>8</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/668801/osporavaju-opis-radnih-mjesta-pred-ustavnim-sudom>

<sup>9</sup> [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Pravilnik\\_o\\_sistematizaciji\\_-\\_2023\\_.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Pravilnik_o_sistematizaciji_-_2023_.pdf)

Agencija je tokom I kvartala izvršila 11 kontrola političkih subjekata na terenu u toku izborne kampanje za lokalne izbore u Tuzima i izbore za Predsjednika Crne Gore, prikupila dokumentaciju koja se odnosi na troškove koje su subjekti imali do dana kontrole i zapisnik i cjelokupnu dokumentaciju objavila na internet stranici ASK. Izrečeno je 6 mjera obustave prenosa budžetskih sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje. U II kvartalu tih kontrola je bilo 10, a svi politički subjekti su u datom periodu pozitivno reagovali na izdata upozorenja ASK.<sup>10 11</sup>

4. *Profesionalnost, nepristranost i transparentnost izborne administracije – jačanje sveukupnih kapaciteta, profesionalizma i transparentnosti Državne izborne komisije*

- Sprovođenje izbora za predsjednika Crne Gore i izbora za odbornike i poslanike

DIK je blagovremeno usvojila neophodne podzakonske akte koji su nužni za sprovođenje izbora na svim nivoima političkog sistema; ti akti su usvajani u procesima pripremanja za predsjedničke izbore, parlamentarne izbore i na izvjesnom nivou vezano za lokalne izbore u Tuzima. Ograničeno je sprovedena prioritarna preporuka 2 iz izvještaja OEBS-a za parlamentarne izbore 2020. godine.<sup>12</sup> Naime, iako se urgirala proaktivnost DIK u donošenju podzakonskih akata i drugih akata iz svoje nadležnosti, kako bi se nadomjestile poteškoće koje proizilaze iz potencijalne neadekvatnosti zakonskih propisa, DIK nije pretjerano kreativno pristupila procesu, te nije urađeno dovoljno na kvalitetnom popunjavanju pravnih praznina. DIK se zadržala na tehničkim rješenjima. Nadalje, rad DIK je opterećen odlukom o neprihvatanju kandidature Milojka Spajića za predsjedničke izbore; eksperti iz civilnog društva tvrde da je DIK izašla iz okvira svojih nadležnosti, djelovala protivustavno, te postala politički učesnik izborne utakmice.<sup>13</sup> Iako ovaj slučaj još uvijek nije dobio sudski epilog, može se zaključiti da je konsenzus javnosti da je DIK prekoračila ovlašćenja, čime se ugrožava integritet izbornog procesa i implementacija preporuka OEBS-a o fer i slobodnim izbornim uslovima.

- Transparentnost rada DIK

Državna izborna komisija u januaru 2023. godine izmijenila je Poslovnik o radu i otvorila sjednice za medije. Predviđeno je da će sjednicama moći prisustvovati akreditovani predstavnici medija. Povećanje transparentnosti rada DIK jedna je od prioritarnih preporuka

<sup>10</sup> [https://www.antikorupcija.me/media/documents/I\\_kvartalni\\_izvje%C5%A1taj\\_o\\_radu\\_ASK\\_u\\_2023\\_.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/I_kvartalni_izvje%C5%A1taj_o_radu_ASK_u_2023_.pdf)

<sup>11</sup> [https://www.antikorupcija.me/media/documents/II\\_Kvartalni\\_izvje%C5%A1taj.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/II_Kvartalni_izvje%C5%A1taj.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/9/9/475223.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.cdtmn.org/analize/predsjednicki-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori-preliminarni-izvjestaj/>



svih ODIHR-ovih izvještaja.<sup>14</sup> Nadalje, predsjednik DIK Nikola Mugoša najavio je prenošenje sjednica uživo, što je dodatni korak ka ispunjavanju ključnih preporuka koje se tiču otvorenosti i transparentnosti rada ovog tijela. Misija OEBS-a je u julu 2023. godine donirala opremu potrebnu za realizaciju prenosa sjednica sa tehničkog aspekta.

- Uslovi za glasanje za osobe sa invaliditetom

Državna izborna komisija 2022. godine izmijenila je podzakonske akte kako bi osobama sa invaliditetom bilo omogućeno samostalno i tajno glasanje. Promjenom dotadašnjih pravila je omogućeno da lica niskog rasta i korisnici kolica samostalno stave glasački listić u glasačku kutiju, a ne kao do tada uz pomoć člana biračkog odbora spuštanjem glasačke kutije. Takođe, izmijenjen je šablon za glasanje za lica oštećenog vida propisivanjem da na istima moraju biti umetnuti metalni prstenovi, pa tragovi olovke više neće biti vidljivi na šablonu, čime će se eliminisati mogućnost narušavanja tajnosti glasanja.<sup>15</sup> Međutim, u praksi je stanje daleko od realizacije propisanih pravila. Akreditovani posmatrači NVO UMHCG su konstatovali nezadovoljavajući nivo usklađenosti stvarnih uslova sa izbornih mjesta sa normativnim okvirom, na predsjedničkim izborima 2023. godine.<sup>16</sup> Slične ocjene pratile su i izborni proces na parlamentarnim izborima.

- Izvještaj o reviziji DRI

Iako je izvještaj o reviziji DRI iz 2021. godine prikazao nepravilnosti u poslovanju DIK-a, na sjednici od 20. januara 2023. godine usvojena je Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o naknadama za rad u DIK-u. Time je uvećana mjesečna naknada članovima DIK-a sa 300 na 450 eura i ograničena mjesečna naknada zamjenicima članova do iznosa mjesečne naknade članova. NVO CGO, čiji predstavnik je član DIK-a ispred nevladinog sektora, ocijenila je spornim to što Odluka daje pravo članovima DIK-a na uvećanu naknadu po raspisivanju izbora, kao i što se to pravo proširuje na predsjednika i sekretara DIK-a. Nadalje, DIK je datom odlukom direktno protivrječila preporukama DRI iz revizije i stvorila još jednu prepreku zakonitom poslovanju.<sup>17</sup>

U vezi sa realizacijom preporuka DRI, većina aktivnosti DIK je sprovedena tokom 2022. godine. Državna izborna komisija je blagovremeno dostavila DRI Akcioni plan i Izvještaj o realizaciji preporuka. U izvještaju koji je dostavila, Državna izborna komisija je ocijenila da

<sup>14</sup> <https://dik.co.me/saopstenje-za-javnost-4/>

<sup>15</sup> <https://dik.co.me/obezbijedeni-uslovi-za-samostalno-i-tajno-glasanje-osoba-s-invaliditetom/>

<sup>16</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/648534/umhcg-nedovoljna-adekvatnost-uslova-za-osobe-sa-invaliditetom-na-jucerasnjim-izborima>

<sup>17</sup> <https://cgo-cce.org/2023/01/22/naknade-pegla-iz-između-vlasti-i-opozicije-u-dik-u/>

je od ukupno četrnaest datih preporuka realizovano deset, a u fazi realizacije četiri preporuke. Nadležni Kolegijum DRI je, na osnovu dostavljenog Izvještaja i dokumentacije subjekta revizije i ocjene državnog revizora, zaključio da se za: pet preporuka ne može uvjeriti u status realizacije preporuke; tri preporuke su djelimično realizovane; dvije preporuke su u fazi realizacije; tri preporuke su realizovane i jedna preporuka nije realizovana.<sup>18</sup> DRI još uvijek nije objavila ažurirani izvještaj o daljem usklađivanju DIK sa preporukama iz revizije.

## II SKUPŠTINA CRNE GORE

### 1. Normativne i nadzorne aktivnosti Skupštine

Radna grupa za kreiranje nacrtu Zakona o Skupštini formirana je još 2022. godine; međutim, kao što je slučaj i sa izbornom reformom, ova radna grupa nije proizvela rezultate, te su probijeni postavljeni rokovi za rad, a iz odbora nije išao nacrt Zakona.

Izrađen je Akcioni plan za rodno odgovornu Skupštinu Crne Gore 2022 – 2024, a njegova realizacija se nastavila tokom 2023. godine. Neke od aktivnosti tiču se orodnjavanja zakona i javnih politika, jačanje kapaciteta ženskog parlamenta, uspostavljanje sistema analiziranja i usvajanja najboljih praksi, itd.

Takođe, tokom 2023. je nastavljena i implementacija mjera iz Akcionog plana za jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije Skupštine, koji je usvojen 2021, tokom koje godine, ali i naredne, je realizovan dio mjera iz plana. Zakonodavna i kontrolna funkcija Skupštine je u potpunosti stagnirala tokom 2023. godine, umnogome zbog političke krize, koja je svela na minimum proaktivnost u zakonodavnom procesu.

### 2. Jačanje administrativnih kapaciteta Skupštine

Skupština Crne Gore je početkom 2023. godine utvrdila Kadrovski plan službe Skupštine.<sup>19</sup> Na osnovu plana utvrđeno je da u službi Skupštine postoji potreba za dodatnih 29 službenika i namještenika, dok su ostala radna mjesta iz domena službe popunjena, te generalno postoji adekvatna kadrovska struktura. Ipak, neki odbori, kao što je Odbor za evropske integracije, imaju nedovoljan broj kadra u odnosu na kompleksnost i obim posla. Komisija za provjeru sposobnosti, kao važan organ u funkcionisanju sistema zapošljavanja u Skupštini, jedan je od

<sup>18</sup><https://www.dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20realizaciji%20preporuka%20datih%20u%20Izvje%C5%A1taju%20GF%20Dr%C5%BEavne%20izborne%20komisije%20za%202020.%20godinu.pdf>

<sup>19</sup> <https://api.skupstina.me/media/files/1677657912-personnel-plan-of-the-assembly-service-for-2023.pdf>

organa za koje Strategija razvoja ljudskih resursa Skupštine Crne Gore 2021-2023. predviđa razvijanje kapaciteta i institucionalno jačanje.<sup>20</sup>

### *3. Jačanje transparentnosti i otvorenosti rada Skupštine*

Prenosi plenarnih zasijedanja Skupštine, kao i zasijedanja svih odbora i radnih tijela, prenose se uživo na You Tube kanalu Skupštine Crne Gore, izuzev slučajeva kada zaštita tajnih podataka zahtijeva zatvoreno zasijedanje shodno zakonskim pravilima. Nadalje, parlamentarni kanal javnog servisa RTCG takođe prenosi zasijedanja plenuma i radnih tijela, kao i različite svečane prilike vezane za Skupštinu. Konačno, uz brojne donacije eksternih partnera poput OEBS-a, Skupština kontinuirano nadograđuje tehničke kapacitete vezane za kompleksnije aspekte direktnih prenosa.

### *4. Jačanje uloge Skupštine u procesu pristupanja EU*

Krajem 2022. godine održan je XXI sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje u Strazburu. XII sastanak Odbora za stabilizaciju i pridruživanje održan je 25. januara 2023. godine u Briselu, u hibridnom formatu. Predmet sastanaka bilo je sagledavanje stanja i napretka ostvarenog u okviru sektorskih pododbora i reforme javne uprave na planu usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, kao i rezultata koje je Crna Gora ostvarila u dijelu institucionalnih, zakonodavnih, političkih i ekonomskih reformi, uz projekciju planiranih aktivnosti.<sup>21</sup> Ovo su jedni u nizu sastanaka na visokom nivou na kojima je konstatovana institucionalna blokada, te izostanak aktivnosti na putu reformi.

Dakle, i 2023. godina je obilježena nedostatkom političkog konsenzusa, te potpunom institucionalnom blokadom, koja se odrazila i na rad Skupštine Crne Gore. Kao što navodi analiza nevladinih organizacija CEDEM-a i CDT-a o ulozi Skupštine u procesu pristupanja EU, uzimajući u obzir da je od parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, odnosno od konstituisanja trenutnog saziva Skupštine, dva puta izglasano nepovjerenje Vladi, ovo se negativno odrazilo na rad skupštinskog Odbora za evropske integracije. Naime, iako su ostali odbori nastavili sa određenom dinamikom održavanja sjednica, Odbor za evropske integracije je u potpunosti prekinuo rad u toku tehničkih mandata obiju vlada. S druge strane, predsjednik i zaposlene i zaposleni u Sekretarijatu Odbora jesu imali određene aktivnosti. Odbor za evropske integracije je u 27. sazivu održao ukupno 16 sjednica, posljednju 27. jula 2022. godine.<sup>22</sup> Uzimajući u obzir vrlo dug period neodržavanja sjednica, Odbor nije

<sup>20</sup> <https://api.skupstina.me/media/files/1630317106-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf>

<sup>21</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/a6b439cf-9416-4ff1-9ed2-9bef163b3596?version=1.0>

<sup>22</sup> <https://www.cdtmn.org/analize/skupstina-crne-gore-u-procesu-pristupanja-eu-agora-ili-arena/>

odgovorio na svoje zadatke, niti se odredio o ključnim strateškim dokumentima iz oblasti evropskih integracija, kao što je Program pristupanja Crne Gore EU.

### **III VLADA I KOORDINACIJA PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA**

#### *VLADA*

- Usvajanje Predloga zakona o Vladi

Iako je u julu 2022. godine utvrđen nacrt Zakona o vladi, nije došlo do usvajanja ovog zakona u Skupštini. Prema informacijama Ministarstva javne uprave, Evropska komisija nije uputila mišljenje o Zakonu, a još uvijek se čeka i mišljenje Venecijanske komisije.<sup>23</sup>

- Srednjoročno planiranje i praćenje realizacije programa rada Vlade; Jačanje kapaciteta GSV u oblasti koordinacije javnih politika

Po metodologiji usvojenoj 2019. godine Generalni sekretarijat Vlade je nastavio sa srednjoročnim planiranjem javnih politika, a u toku je realizacija Srednjoročnog plana rada vlade 2022-2024. Međutim, do sada nije revidiran dati plan. U februaru je usvojen i Program rada Vlade Crne Gore za 2023. godinu, izrađen u skladu sa metodološkim smjernicama koje je GSV razvio u saradnji sa eksternim akterima poput Sistema Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori, a kroz napore standardizacije i osnaživanja procesa kreiranja javnih politika.<sup>24</sup> U junu 2023. godine usvojen je Predlog odluke o obrazovanju Komisije za praćenje realizacije Srednjoročnog programa rada Vlade 2022-2024. i godišnjih programa rada Vlade.<sup>25</sup> Uloženi su ograničeni napor u osnaživanje mehanizma kvartalnog monitoringa rezultata rada Vlade, a redovno su publikovani kvartalni monitoring izvještaji o rezultatima postignutim u okviru procesa pristupanja EU. U maju 2023. godine GSV je objavio ažuriranu Metodologiju razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, u okviru napora za ostvarivanje redovnosti ažuriranja tog i srodnih strateških dokumenata. GSV nastavlja da daje mišljenja na izvještaje o sprovođenju relevantnih sektorskih strategija.

---

<sup>23</sup> <https://www.portalanalitika.me/clanak/nacrt-zakona-o-vladi-ceka-misljenje-venecijanske-komisije>

<sup>24</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/83c638de-063b-4bff-b881-03798b9d74c3>

<sup>25</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/5b11deb1-26ec-4af4-8816-439bbb7144d1>

- Transparentnost rada Vlade

Kada je u pitanju transparentnost rada Vlade, sjednice su otvorene kroz prenos uživo na You Tube kanalu Vlade, a materijali se objavljuju na internet stranici. Međutim, i dalje postoji praksa netransparentnih, zatvorenih telefonskih sjednica na kojima se nerijetko usvajaju strateški važne odluke.

- Sprovođenje analize procjene uticaja propisa (RIA)

U odnosu na sprovođenje analize procjene uticaja propisa (RIA) u postupku izrade propisa, ukupno su 16 zakonskih tekstova dobili i prateći RIA dokument, dok je isto učinjeno u vezi sa jednom uredbom.

- Disciplinska komisija

Tokom 2023. godine usvojen je i izvještaj o radu Disciplinske komisije za 2022. godinu, koji sumira rezultate ovog tijela u datom izvještajnom periodu. Naime, tokom 2022. godine Komisija je imala ukupno u radu 152 predmeta, od kojih je u periodu od 1.januara 2022.godine do 31.decembra 2022.godine primila novih 63 predmeta i uz to postupala u izvršenju presuda Upravnog suda u ponovnom postupku u još 13 predmeta. Disciplinska komisija je u izvještajnom periodu donijela u 105 predmeta 120 odluka u disciplinskim predmetima, i to: • u 43 predmeta utvrđena je odgovornost i izrečena disciplinska mjera- novčana kazna za 50 službenika. • u 2 predmeta je utvrđena odgovornost I izrečena disciplinska mjera- prestanak radnog odnosa, za 2 službenika; • u 15 predmeta Disciplinska komisija nije utvrdila odgovornost za 17 službenika - oslobođeni od disciplinske odgovornosti; • u 9 predmeta donijeta su rješenja o obustavljanju disciplinskog postupka zbog odustanka od odluke donosioca odluke o pokretanju disciplinskog postupka (član 102 stav 1 Zakona o upravnom postupku), protiv 14 službenika; • u 11 predmeta donijeta su rješenja o obustavljanju postupka zbog zastarjelosti vođenja disciplinskog postupka, protiv 11 službenika • u 5 predmeta donijeta su rješenja o obustavljanju disciplinskog postupka zbog prestanka radnog odnosa, za 5 službenika • u jednom predmetu donijeto je djelimično rješenje o odbijanju zahtjeva zbog zastarjelosti pokretanja disciplinskog postupka, protiv jednog službenika • u jednom predmetu donijeto je rješenje o odbijanju zahtjeva za vođenje disciplinskog postupka zbog nenadležnosti; • u 3 predmeta je donijeta su rješenja o odbijanju zahtjeva – odluke o pokretanju disciplinskog postupka kao neuredne (član 60 ZUP-a), za 4 službenika; • u 8 predmeta donijeta su rješenja o prekidu postupka do okončanja postupka pred nadležnim organima (sud, tužilaštvo i dr. organi) protiv 9 službenika, a shodno članu 104 Zakona o upravnom postupku; • u jednom predmetu donijeto je rješenje o prekidu

postupka zbog mirovanja radnog odnosa službenika • u 9 predmeta donijeta su rješenja o troškovima postupka. Ukupan broj odluka koje su postale pravosnažne u 2022.godini- u izvještajnom periodu je 100 (odnosi se na odluke koje su donijete u 2022.godini a na koje stranke nijesu podnosile tužbu, kao i na odluke koju su donijete i u ranijem periodu ( krajem 2021.godine na koje nije izjavljena tužba), kao i na odluke po okončanju postupka kod suda koje su postale pravosnažne, dok su u 25 predmeta donijete odluke koje nijesu pravosnažne (nije prošao rok od 20 dana od dana prijema u kom roku stranke imaju pravo na podnošenje tužbe). U izvještajnom periodu protiv odluka Disciplinske komisije podnijete su 34 tužbe Upravnom sudu Crne Gore, od kojih su dvije na rješenja o troškovima postupka. U izvještajnom periodu od strane Upravnog suda povodom podnijetih tužbi na odluke Disciplinske komisije u izvještajnom periodu donijeto je 35 odluka, od kojih je: 21 presuda kojima su odbijene 22 tužbe i potvrđene odluke Disciplinske komisije; 13 presuda kojima su usvojene tužbe i poništene odluke Disciplinske komisije i vraćeni predmeti na ponovni postupak, i jedna presuda kojom je usvojena tužba na odluku o troškovima postupka. U izvještajnom periodu na presude Upravnog suda podnijeto je 8 zahtjeva za ispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu Crne Gore, po kojima je Vrhovni sud u 6 predmeta donio presude kojima je odbio podnijete zahtjeve, u jednom predmetu usvojio zahtjev i vratio na ponovni postupak kod Upravnog suda (odluka na troškove postupka), a po jednom zahtjevu postupak je u toku pred Vrhovnim sudom.<sup>26</sup>

- Komisija za žalbe

Vlada Crne Gore je u aprilu 2023. godine usvojila Izvještaj o radu Komisije za žalbu za 2022. godinu, koji sumira rezultate Komisije u datom izvještajnom periodu. U izvještajnom periodu Komisija je imala u radu 951 predmet, od čega je zaprimila 535 predmeta u 2022. godini, a 416 predmeta je prenijeto u rad iz 2021. godine, od prethodne Komisije. Od 535 zaprimljenih predmeta, 422 predmeta su po žalbama izjavljenim na rješenja državnih organa, što predstavlja 78,9% od ukupnog broja predmeta, te 113 predmeta po žalbama na odluke organa lokalne samouprave ili 21,1%. Ukupan broj riješenih predmeta u izvještajnom periodu je 885 (415 predmeta iz 2021. godine i 470 predmeta iz 2022. godine), dok je 55 predmeta iz 2022. godine, prenijeto u rad u 2023. godinu. Dakle, od 415 predmeta iz 2021. godine Komisija je u 195 predmeta odbila žalbu, u 187 predmeta je poništila rješenje i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje, u 6 predmeta je meritorno donijela odluku, u 15 predmeta je obustavila postupak po žalbi (zbog odustanka od žalbe), u 7 predmeta je usvojila žalbu i naložila prvostepenom organu da odluči i u 6 predmeta spisi su proslijeđeni nadležnom organu na postupanje. Svi predmeti iz 2021. godine su riješeni. od 535 zaprimljenih predmeta u 2022. godini, Komisija za žalbe je riješila na način što je 187 žalbi odbila, u 226 predmeta je poništila rješenje i predmet vratila

---

<sup>26</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/8cc9d983-6870-400c-847d-7621fc6d1b94?version=1.0>

prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje, u 13 predmeta je donijela meritornu odluku, u 14 predmeta je obustavljen postupak po žalbi, u 12 predmeta je usvojila žalbu i naložila prvostepenom organu da odluči, u 16 predmeta spisi su proslijeđeni nadležnom organu na postupanje, u 2 predmeta je odlučio prvostepeni organ, a 55 predmeta je prenijeto u rad u 2023. godinu.<sup>27</sup>

## *KOORDINACIJA PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA*

### - Sastav pregovaračkih radnih grupa

Vlada Crne Gore je tokom 2023. donijela niz odluka vezanih za sastav i nadležnosti pregovaračkih radnih grupa za poglavlja 1-35 iz novousvojene metodologije pristupnih pregovora. U aprilu 2023. usvojena je Informacija o aktivnostima na kompletiranju pregovaračke strukture za vođenje pregovora o pristupanju EU, koju je pripremio Ministarstvo evropskih poslova. U vezi sa pregovaračkim radnim grupama, za poglavlja 3, 4, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 31 i 33, usvojene su odluke o obrazovanju pregovaračke radne grupe.

### - Kadrovsko jačanje Ministarstva evropskih poslova

Funkcionisanje Ministarstva evropskih poslova značajno je opterećeno činjenicom da je prethodna rukovoditeljka-ministarka dr Jovana Marović podnijela ostavku na funkciju još u novembru 2022. godine. U tehničkom mandatu aktuelne Vlade Crne Gore nije dostavljen predlog Skupštini o imenovanju novog ministra/arke, već je Ana Novaković-Đurović, ministarka ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, postavljena za koordinatorku ministarstva. Dodatan problem su prostorni kapaciteti, pa je Vlada Crne Gore razmatrala informaciju o potrebi rješavanja prostornih kapaciteta Ministarstva evropskih poslova, te zadužila Ministarstvo finansija da, u saradnji sa Upravom za katastar i državnu imovinu, pripremi i dostavi u hitnom roku predlog kojim će se Ministarstvu obezbijediti potrebni kapaciteti.<sup>28</sup> Izvještaj o radu Ministarstva evropskih poslova za 2022. godinu usvojen je u junu 2023. godine. U pogledu kadrovskih pitanja, u Ministarstvu je krajem 2022. godine imenovana državna sekretarka dr Milena Žižić. Zapošljeno je ukupno 56 lica, od čega dva lica iz kategorije visokorukovodnog kadra kao vršioци dužnosti dok je 54 službenika zapošljeno na neodređeno vrijeme. Tokom 2023. godine imenovan je i sekretar Ministarstva u punom

<sup>27</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/6197784c-7fe2-4923-949d-04cc9bf720a1?version=1.0>

<sup>28</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/93154e63-6a0a-4837-91e7-f5c97dc7fbfa?version=1.0>

kapacitetu. Jedino imenovanje na visokom rukovodnom nivou tokom 2023. godine bilo je imenovanje vršioca dužnosti generalnog direktora Direktorata za evropske fondove. Nije usvojen plan jačanja ljudskih resursa Ministarstva. Podaci ASK pokazuju da su u toku procesi zapošljavanja u Ministarstvu na upražnjene pozicije iz sistematizacije.

- Priprema i praćenje procesa stabilizacije i pridruživanja

Kao što je navedeno na drugom mjestu, XII sastanak Odbora za stabilizaciju i pridruživanje održan je 25. januara 2023. u Briselu, na kojem su razmatrani stanje i napredak ostvaren u okviru sektorskih pododbora i reforme javne uprave na planu usklađivanja s pravnom tekovinom EU, kao i rezultati koje je Crna Gora ostvarila u dijelu institucionalnih, zakonodavnih, političkih i ekonomskih reformi od održavanja posljednjeg sastanka Odbora u januaru 2022. XII sastanak Pododbora za pravdu, slobodu i bezbjednost, održan je 22-23. marta 2023. u Podgorici, u hibridnom formatu. Riječ je o najvažnijem događaju na godišnjem nivou kada su u pitanju sektorski pododbori, koji ima za cilj sagledavanje konkretnih rezultata ostvarenih u oblasti vladavine prava od posljednjeg sastanka Pododbora održanog u februaru 2022. Tokom XII sastanka Pododbora, evropska strana je poručila da je Crnoj Gori potrebna fokusirana i kredibilna usredsrijeđenost na put pristupanja EU od strane izvršne vlasti, Skupštine i pravosuđa, a ponovljeno je da je Evropska komisija spremna da pruži svu neophodnu podršku u dijelu reformskih aktivnosti.<sup>29</sup> Pododbor za unutrašnje tržište i konkurenciju između Crne Gore i Evropske komisije održan je 20. juna 2023. u Podgorici. Tom prilikom su predstavnici crnogorskih institucija predstavili rezultate ostvarene u oblastima prava osnivanja preduzeća i pružanja usluga, kretanja kapitala, javnih nabavki, privrednog prava, prava intelektualne svojine, konkurencije, finansijskih usluga i zaštite potrošača i zdravlja, ostvarenim od prethodnog sastanka koji je održan u junu 2022.<sup>30</sup>

- Komisija za evropske integracije i Komisija za nadgledavanje IPA

Odluka o formiranju Komisije za evropske integracije usvojena je 2021. godine i u međuvremenu nije revidirana, i pored brojnih promjena na najvišem političkom nivou. U 2023. godini su realizovane odluke vezane za formiranje Nadglednog odbora IPA, što je proces koordiniran od strane Ministarstva evropskih poslova. U junu je finalizovan dio procesa koji se tiče učešća predstavnika NVO sektora u datom monitoring tijelu.

---

<sup>29</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/e980d0ae-cd46-4d3f-95a8-0568244fc605?version=1.0>

<sup>30</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/0d0f3463-ffb5-414d-bf13-e3e67e2ce6ae?version=1.0>



- Mape puta za ispunjavanje završnih mjerila

U 2023. godini nije usvojena revidirana mapa puta ni za jedno pregovaračko poglavlje, a isto važi i za finansijske procjene za ispunjavanje završnih mjerila po pregovaračkim poglavljima. Posljednji akcioni planovi, dinamički planovi i mape puta usvojeni su u 2022. godini za niz pregovaračkih poglavlja.

- Dinamički akcioni plan za pripremu crnogorske verzije pravne tekovine EU

Crna Gora je 2014. godine započela proces sistemske pripreme nacionalne verzije pravne tekovine EU, u okviru dva IPA projekta. U oktobru 2019. godine Vlada je osnovala komisiju za pripremu crnogorske verzije pravne tekovine EU. Međutim, u 2023. godini nije bilo značajnijih pomaka na polju konačne redakcije crnogorskih prevoda pravne tekovine EU.

## IV CIVILNO DRUŠTVO

*Operativni cilj 1. Unaprjeđenje postojećeg normativnog i strateškog okvira za dugoročno partnerstvo sa nevladinim organizacijama*

U vezi sa finansiranjem NVO iz tekućeg budžeta, Zakonom o NVO predviđeno je da država obezbjeđuje novac za finansiranje projekata i programa u oblastima od javnog interesa koje realizuju NVO, u iznosu od najmanje 0,3 odsto tekućeg godišnjeg budžeta. Predviđeno je da država obezbjeđuje i dodatnih 0,1 odsto za finansiranje projekata i programa u oblasti zaštite osoba sa invaliditetom, kao i 0,1 odsto za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa NVO, podržanih iz fondova Evropske unije. Organizacija civilnog društva CRNVO obavijestila je javnost u susret usvajanja Budžeta za 2023. godinu da je Predlogom zakona o budžetu za datu godinu projektovan tekući budžet u iznosu od 1.262.489.660 eura, dok je za finansiranje projekata i programa NVO predviđeno 2.968.216 eura, što je daleko ispod Zakonom utvrđenog minimuma.<sup>31</sup> Dakle, nije ispunjena obaveza minimalnog iznosa finansiranja nevladinih organizacija. Takođe, nije ispunjen cilj 100% konsultacija o javnim politikama, jer ministarstva i dalje usvajaju ključne akte bez prethodno sprovedenih konsultacija.

---

<sup>31</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/636534/crnvo-predlogom-zakona-o-budzetu-grubo-se-krsi-zakon-o-nvo>

- Mjera 1.1. Unaprjeđenje normativnog i institucionalnog okvira za saradnju države i NVO

Izmjene i dopune Zakona o NVO posljednji put su usvojene 2017. godine. U 2023. godini nije došlo do promjena pravnog okvira. Iako je u 2021. godini izrađena Analiza sprovođenja Zakona o NVO, nije došlo do daljih koraka na polju kreiranja nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama. Podzakonski akt koji definiše kriterijume i postupak za međufinansiranje EU projekata koje realizuju NVO je usvojen 2021. godine u vidu Uredbe o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa NVO.<sup>32</sup> Tokom 2023. godine nije došlo do usvajanja izmjena ovog akta, niti do usvajanja novog akta koji reguliše ovu oblast. Iako je još 2017. Koalicija nevladinih organizacija 'NVO – saradnjom do cilja' tadašnjem premijeru Dušku Markoviću podnijela inicijativu za hitno donošenje izmjena i dopuna Zakona o državnoj imovini, zatraživši i hitno donošenje uredbe o kriterijumima i postupku davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO<sup>33</sup>, do donošenja ovih akata nije došlo zaključno sa 2023. godinom. Nadalje, iako je Vlada Duška Markovića 2019. godine usvojila Predlog Zakona o volontiranju, naredna Vlada je taj Zakon povukla 2021. godine, te još uvijek ne postoji revidiran pravni okvir u ovoj oblasti, i pored brojnih apela NVO. Samim tim, nije uspostavljen ni javni registar volontera. Iako Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija za 2022-2026, uz prateći akcioni plan predviđa pojednostavljene procedura za registraciju NVO, te analizu kriterijuma za licenciranje NVO u oblastima obaveznog licenciranja, u 2023. godini nije bilo značajnih pomaka na polju ostvarivanja tih ciljeva. Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO je ponovo konstituisan 2022. godine, te je tokom 2023. godine kompletiran njegov sastav. Ovo tijelo se iznova osniva nekoliko godina unazad.

- Mjera 1.2. Uvođenje strateškog pristupa u saradnji sa NVO

Tokom 2023. godine nije došlo do usvajanja ključnih strateških dokumenata poput Analize učešća NVO u pružanju javnih usluga, niti su usvojeni srednjoročni programi saradnje sa NVO u pružanju usluga građanima u ključnim oblastima. Konsultacije u vezi kreiranja sektorskih analiza su u toku. Trenutno je u toku i izrada metodologije za praćenje razvijenosti NVO sektora, kreiranje sistema praćenja razvijenosti nevladinog sektora i priprema godišnjih izvještaja o razvijenosti. Javni poziv za eksperta za potrebe datih aktivnosti objavljen je u martu 2023. godine od strane Ministarstva javne uprave.<sup>34</sup> Ministarstvo javne uprave redovno objavljuje analize vezane za finansiranje NVO, a posljednji dokument je objavljen

<sup>32</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/67e8fa52-7867-479a-a822-350b67b2212e>

<sup>33</sup> <https://www.paragraf.me/dnevne-vijesti/27022017/27022017-vijest8.html>

<sup>34</sup> <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-eksperta-za-potrebe-pracenja-razvijenosti-nevladinog-sektora-i-pripremu-godisnjih-izvjestaja-o-razvijenosti>

2022. godine, čija su tema Identifikovani problemi i moguća rješenja budžetskog finansiranja projekata i programa NVO.<sup>35</sup> Međutim, nedostaje jasnija sistematičnost u analizi učinaka finansiranja NVO. Ostvaren je djelimičan napredak u oblasti povećanja vidljivosti registara i baza važnih za djelovanje NVO, te objavljivanja istih na portalu otvorenih podataka. Kroz uređenje internet stranice Vlade i ministarstava, registri su pregledniji i centralizovaniji, što olakšava pristup podacima od značaja za NVO sektor.

- Mjera 1.3. Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće NVO u pripremi i primjeni javnih politika

Ostvareni su ograničeni rezultati u oblasti snažnijeg uključivanja NVO u proces kreiranja javnih politika. Iako Ministarstvo javne uprave koordinira obuke službenika o uključivanju NVO, te postoje mehanizmi poput javnih konsultacija, ipak i dalje postoje prakse potpuno zatvorenog procesa kreiranja javnih politika. Nisu ostvareni ciljevi vezani za učešće fizičkih i pravnih lica u dostavljanju komentara po konsultovanom nacrtu propisa. Nadalje, istraživanje CEDEM-a pokazuje značajnu neinformisanost o portalu eParticipacija, što ukazuje na generalno ograničen napredak u vezi sa goredefinisanim mjerom.<sup>36</sup> Ministarstvo javne uprave je shodno godišnjoj obavezi kreiralo Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, za 2022. godinu.<sup>37</sup> Ograničen je napredak u unaprjeđivanju sveobuhvatnosti i sadržaja datog dokumenta. Konačno, Ministarstvo evropskih poslova u 2023. godini nije izradilo preporuke za podsticanje učešća NVO u procesu evropskih integracija.

### *OC.2. Jačanje kapaciteta NVO sektora za saradnju sa državom u pripremi javnih politika i pružanju usluga građanima*

Podaci vezani za broj zaposlenih u NVO sektoru, kao i za ukupne prihode sektora, za 2020. godinu pokazuju da je: procenat zaposlenih u NVO u odnosu na ukupan broj zaposlenih u zemlji 0,8%. Cilj je da ta brojka dostigne 0,9% u 2023. godini, što će se moći identifikovati tek naredne godine kada Uprava za statistiku i Uprava prihoda i carina budu imale objedinjene statističke podatke. Nadalje, u apsolutnim brojkama, a sudeći po podacima Ministarstva javne uprave, broj zaposlenih u NVO je 1,458. Dodatno, ukupni prihodi, u apsolutnim brojkama, iznose 34,7 miliona eura, a cilj je da u 2023. godini taj broj dostigne 38 miliona.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> <https://wapi.gov.me/download/6cc17a60-6798-45ad-9b9c-e9045ff1f622?version=1.0>

<sup>36</sup> [https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/07/MJU\\_Finalna-prezentacija-za-press\\_eServisi.pdf](https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/07/MJU_Finalna-prezentacija-za-press_eServisi.pdf)

<sup>37</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/4fcf1033-42cc-47fc-85b9-07238dd8534d>

<sup>38</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/f8cd11b9-5f58-4591-89b8-71dd4bd8a610>

Ipak, ove brojke su zabrinjavajuće niske kada se uporede sa praksom drugih država. Stoga, NVO sektor ima tek djelimično izgrađene kapacitete za pun doprinos u saradnji sa državom u pripremi javnih politika.

- Mjera 2.1. Jačanje kapaciteta i inovativnog potencijala NVO

Analiza stanja i potreba sa preporukama za pružanje državne podrške jačanju kapaciteta, i inoviranju u oblasti pružanja usluga i zapošljavanju u NVO sektoru (na osnovu dobrih domaćih i stranih praksi), je planirana za III kvartal 2023, te još uvijek nije objavljena. Međutim, s obzirom na očigledan izostanak ogromnog broja strateških dokumenata, nije za upitno je da li će analiza biti objavljena u ovoj godini. Kada je u pitanju finansijska podrška NVO, realizovani su, ili su u toku, sljedeći javni pozivi i/ili projekti:

- a) Ministarstvo javne uprave nastavlja da kofinansira resursni centar NVO pod okriljem CRNVO;
- b) Otvoreni su javni pozivi za finansijsku podršku razvoju inovacija u pružanju usluga građanima sa strane NVO, i to u sljedećim oblastima: Javna uprava (Otvorenost javne uprave), socijalna inkluzija i afirmacija ljudskih prava različitih manjinskih društvenih grupa, socijalna zaštita (Podrška starima), zaštita od nasilja nad ženama, itd;
- c) Javni konkurs za raspodjelu sredstava za kofinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije za 2023. godinu.

Važno je napomenuti da su u pitanju javni pozivi za 2023. godinu, a novi ciklus poziva se očekuje u IV kvartalu tekuće godine za 2024. godinu. Tokom 2023. godine nije bilo javnih poziva za pružanje finansijske podrške volonterskim servisima, ali se takav poziv može očekivati u IV kvartalu.

- Mjera 2.2. Pružanje podrške regionalno uravnoteženom razvoju NVO kako bi se smanjile regionalne razlike u razvijenosti nevladinog sektora

Ministarstvo javne uprave je ranije tokom 2023. godine realizovalo Javni poziv za eksperta za potrebe izrade Analize razvijenosti nevladinog sektora po regionima sa analizom regionalnih potreba i prilika. Sama analiza se može očekivati kasnije u datoj godini. Dostupni podaci iz prethodnih godina ukazuju na značajnu regionalnu diskrepancu u razvoju NVO, posebno u odnosu na jasno intenzivniji razvoj NVO koje djeluje u Glavnom gradu, a nedovoljan razvoj sektora u južnoj, i posebno sjevernoj regiji. Ministarstvo javne uprave kao jedan od važnih strateških ciljeva proklamuje upravo rješavanje tog problema i uravnoteženiji regionalni razvoj civilnog sektora.

- Mjera 2.3. Uspostavljanje efikasne koordinacije međunarodne donatorske podrške nevladinim organizacijama

Još uvijek nije izrađen pregled/analiza aktivnih međunarodnih donatora i njihove podrške NVO u Crnoj Gori. Kada su u pitanju koordinacija i sastanci donatora, aktivnosti su vrlo ograničene i svedene na individualne napore aktera iz nevladinog sektora. Na primjer, Resursni centar NVO pruža informacije o aktivnim donatorima, koordinira i centralizuje informacije vezane za mrežu donatora, te pruža podršku NVO u ovoj oblasti.<sup>39</sup>

- Mjera 2.4. Jačanje unutarsektorske koordinacije i umrežavanja NVO u pojedinim oblastima

Jačanje kapaciteta NVO na polju međusobnog umrežavanja i koordinacije još jedan je značajan cilj predstavljen u Strategiji saradnje organa državne uprave i NVO; međutim, kao što je slučaj sa brojnim drugim oblastima, konkretne analize još uvijek nisu objavljene. Finansijska podrška koordinaciji i umrežavanju NVO je ograničena, te često svedena na pojedinačne pozive za finansiranje koji mogu, ali i ne moraju, podsticati projektnu saradnju i umrežavanje.

## ZAKLJUČAK

Važno je pomenuti da ovaj monitoring nije obuhvatio svaki pojedinačni indikator mape puta; često je riječ o podacima čije se objavljivanje čeka, a nerijetko su zbog specifične prirode nedostupni do naredne kalendarske godine. Ipak, postoji analiza generalne ispunjenosti, ali i pregled brojnih mjerljivih indikatora, što omogućava da monitoring služi kao adekvatna ocjena napretka u ključnim oblastima.

Kao što Monitoring realizacije mape puta za funkcionisanje demokratskih institucija pokazuje, crnogorske institucije su ostvarile tek ograničene rezultate u pogledu ispunjavanja ključnih indikatora u prioritarnim oblastima. Izražena politička nestabilnost, sveopšta polarizacija i prevalentnost društveno-političkih tenzija stvorili su specifičnu političku blokadu, koja se prenijela sa potpuno blokirane Skupštine i na ostale institucije. Iako stručni organi u okviru sistema izvršne vlasti nedvosmisleno grade svoje kapacitete, potrebno je mnogo snažnije političko vođstvo, jasno strateško planiranje i kontinuiran monitoring postignutih rezultata. U pogledu saradnje sa NVO sektorom institucije stagniraju, ključni

---

<sup>39</sup> <https://euresursnicentar.me/help-desk/>

dokumenti se ne kreiraju, a zakonodavni okvir se ne revidira. Slično je i sa procesom evropskih integracija, koji po svim ocjenama u potpunosti stagnira.

Svakako, ostavlja se mogućnost da se neizvršene obaveze realizuju u ostatku 2023. godine, što bi bilo ključno za adekvatnu dinamiku reformskih procesa. Veća politička stabilnost je preduslov ostvarivanja pomaka ka realizaciji mjera iz mape puta za funkcionisanje demokratskih institucija. Strateški okvir je unaprijeđen, ali je nedovoljno rađeno na implementaciji, odnosno na usvajanju zakonskih tekstova koji proizilaze iz usvojenih strategija. Jedno takvo polje je svakako saradnja sa civilnim sektorom, što je oblast sa snažnim strateškim dokumentom, ali bez ključnih aktivnosti koje bi prenijele zacrtane ciljeve u praksu. Takođe, vrlo je važno da se i antikorupcijski napor nastave, da se jačaju kapaciteti Agencije za sprječavanje korupcije, te da se politički često proklamovan cilj beskompromisne borbe protiv korupcije prevede u bolja zakonska rješenja, snažnije kontrolne mehanizme i uspješniju koordinaciju između relevantnih tijela.