



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education

Koliko su

# (NE)TRANSPARENTNE CRNOGORSKE LOKALNE SAMOUPRAVE?



- ANALIZA TRANSPARENTNOSTI RADA  
23 LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI -



**Koliko su**  
**(NE)TRANSPARENTNE**  
**CRNOGORSKE LOKALNE SAMOUPRAVE?**

- ANALIZA TRANSPARENTNOSTI RADA  
23 LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI -

## KOLIKO SU (NE)TRANSPARENTNE CRNOGORSKE LOKALNE SAMOUPRAVE?

- analiza transparentnosti rada 23 lokalne samouprave u Crnoj Gori -

### Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

### Urednica:

Daliborka Uljarević

### Autorka:

Mira Popović

### Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

ISBN 978-86-85591-96-9

COBISS.CG-ID 36603408



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education



**Zadruga**

Izveštaj je dio projekta "Smjestimo korupciju u muzej!" koji realizuje Centar za građansko obrazovanje (CGO) u partnerstvu sa NVO Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), NVO Bonum iz Pljevalja, NVO UL-Info iz Ulcinja i NVO Za Druga iz Petrovca, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave i Agencijom za sprječavanje korupcije (ASK), a finansira ga Evropska unija.



Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost CGO-a i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.

# SADRŽAJ

1. UVOD	6
2. METODE POSTUPANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA U PRUŽANJU INFORMACIJA GRAĐANIMA I GRAĐANKAMA	8
3. POSTUPANJE DRUGOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBAMA	11
4. STRUKTURA SUBJEKATA KOJI TRAŽE INFORMACIJE	12
5. (NE)DOSTUPNOST PODATAKA NA WEB PREZENTACIJAMA LOKALNIH SAMOUPRAVA	13
A) VODIČ ZA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA	13
B) JAVNI REGISTRI I JAVNE EVIDENCIJE	14
C) PROGRAM I PLAN RADA LOKALNE SAMOUPRAVE	14
D) IZVJEŠTAJI I DOKEUMENTA O RADU	14
E) NACRTI I PREDLOZI ZAKONA I STRATEŠKIH DOKUMENATA	15
F) UGOVORI I POJEIDNAČNI AKTI O FIANSIJSKIM SREDSTVIMA	15
G) SPISAK DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	15
H) RJEŠENAJ I DRUGI POJEDINAČNI AKTI	15
I) INFORMACIJE ODOBRENE PO ZAKONU O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA	15
J) JAVNE NABAVKE	16
K) BUDŽET	16
L) JAVNE RASPRAVE	16
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	17
7. LITERATURA	17

# UVOD

Sistem javne uprave u Crnoj Gori decenijama prolazi kroz reformske zahvate sa ciljem usklađivanja sa najboljim evropskim standardima i praksama a koji treba, između ostalog, da učine javnu upravu pristupačnijom građanima i građankama. Važan parametar unaprijeđenja rada javne uprave predstavlja i transparentnost, koja je i u fokusu ovog istraživanja.

U procjeni nivoa transparentnosti lokalnih samouprava izabrane su dvije tačke presjeka. **Prva** je provjera načina rješavanja lokalnih samouprava i njihovog jednogodišnjeg učinka u rješavanju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, uz postupke po žalbama koje su nastali kao rezultat pokrenutih i po stranku nepovoljno riješenih slučajeva, uključujući i one koje se odnose na ćutanje uprave, pa su shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama ovi podaci i traženi od svih lokalnih samoupravama. **Druga tačka presjeka** je procjena u kojoj mjeri sajtovi 23 lokalne samouprave u Crnoj Gori sadrže informacije koje moraju biti dostupne građanima i građankama prema odredbama člana 12. Zakona o slobodnom pristupu informacijama.<sup>1</sup>

Transparentnost rada lokalnih samouprava u Crnoj Gori hronično predstavlja jednu od slabijih tačaka sistema. Visok je stepen tolerancije na nepoštovanje odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane nadležnih organa, brojna su i različita tumačenja istih odredbi ovog Zakona od strane službenika koji rješavaju po zahtjevima, a uočljiva su i neadekvatna kadrovska rješenja uz sve učestalije ćutanje uprave. Sve to uzrokuje veliki broj žalbi upućenih Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, a koja i sama uslijed manjka kadrova, ima problem da u razumnom roku rješava predmete. Posljednje izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje su dodatno ograničile pristup informacijama i zatvorile sistem dajući diskreciono pravo rukovodiocima organa da dokumenta označavaju poslovnom ili poreskom tajnom, bez predviđanja roka u kojem ističu razlozi za ograničavanje pristupa informacijama, posljedično jačaju kumulativno prilično nizak stepen transparentnosti rada lokalnih samouprava.

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020 prepoznaje smanjen nivo transparentnosti u procesima poput sprovođenja javnih nabavki, izrade budžeta i zapošljavanja novih službenika. Na iste probleme ukazuje i Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018<sup>2</sup>, kao i Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje

1 Član 12. stav 1. [Zakona o slobodnom pristupu informacijam Crne Gore](#) ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12, 030/17), propisuje *Organ vlasti dužan je da na svojoj internet stranici objavi sljedeće informacije: 1) vodič za pristup informacijama; 2) javne registre i javne evidencije; 3) programe i planove rada; 4) izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti; 5) nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; 6) nacрте i predloge zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise; 7) pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom; 8) spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima; 9) spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije; 10) rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica; 11) informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren.*

2 Dostupan na crnogorskoj verziji na: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country\\_report\\_montenegro\\_2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf)

poglavlja 23 za period januar-jun 2018.<sup>3</sup> Tako su i ključne planirane aktivnosti usmjerene na *poboljšanje transparentnosti u procesu planiranja, donošenja akata i njihovom sprovođenju uz poštovanje principa participativnost<sup>4</sup> i ustanovljavanje transparentne procedure o javnim nabavkama u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama<sup>5</sup>* I Monitoring izvještaj SIGMA-e o Crnoj Gori opominje na problem nedostupnosti podataka o zaposlenim i njihovim zaradama, a što je dio proaktivnog objavljivanja podataka.<sup>6</sup>

Ovaj papir daje presjek stanja kroz posmatrane parametre uz osnovne smjernice kako prevazići neke od identifikovanih problema koji se odnose na (ne)transparentnost lokalnih samouprava. Prvi dio se odnosi na način rješavanja organa lokalnih samouprava i pregled podataka dobijenih po osnovu zahtjeva poslatih lokalnim samoupravama, nakon čega je detaljnije obrađena dostupnost podataka na sajtovima opština u odnosu na primjenu člana 12. Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Iz toga su izvedeni zaključci i ključne preporuke za unapređenje postojećeg sistema.

---

3 Vlada Crne Gore, Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje poglavlja 23 januar-jun 2018, str. 264.

4 Vlada Crne Gore, Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje poglavlja 23 januar-jun 2018, str. 264 i 98.

5 Vlada Crne Gore, Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje poglavlja 23 januar-jun 2018, str. 264 i 104.

6 OECD, SIGMA, Monitoring report: The Principles of Public Administration, Montenegro, November 2017, str. 68.

## METODE POSTUPANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA U PRUŽANJU INFORMACIJA GRAĐANIMA I GRĐANKAMA

Istraživački tim **CGO-a je uspio dobiti odgovore** na poslate upite u vidu zahtjeva za slobodan pristup informacijama od 17 opština: **Andrijevica, Bar, Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Petnjica, Pljevlja, Plužine, Ulcinj, Šavnik, Žabljak i Cetinje**. Što se tiče **Glavnog grada Podgorice**, odgovore su dostavili: opština Golubovci, opština Tuzi<sup>7</sup>, Sekretarijat za lokalnu samoupravu, Sekretarijat za finansije, Sekretarijat za komunalne poslove, Sekretarijat za mlade i socijalno staranje i Sekretarijat za kulturu i sport. Na zahtjev nijesu odgovorili: Kabinet gradonačelnika, Sekretarijat za uređenje prostora i zaštitu životne sredine i Uprava lokalnih javnih prihoda, a zahtjev je odbijen od strane Uprave za imovinu. Lokalne samouprave koje **nijesu dostavile odgovore su: Gusinje, Plav, Rožaje i Tivat, a Budva i Nikšić su odbili pristup traženim informacijama.**

Kada govorimo o prikupljanju podataka, 17 opština koje su dostavile odgovor<sup>8</sup> i dio informacija koje su dostavili organi Glavnog grada Podgorica, su one koje su obrađene ovim istraživanjem.

U periodu od 01.01.2017. do 01.01.2018. godine, 16 lokalnih samouprava i Glavni grad Podgorica su zaprimili **1326** zahtjeva za slobodan pristup informacijama, od čega je **1279 (96,46%)** na neki od zakonom predviđenih načina riješeno, **11 (1,28%)** zahtjeva je neriješeno, dok je za **36 (2,71%)** zahtjeva način rješavanja ostao nepoznat.

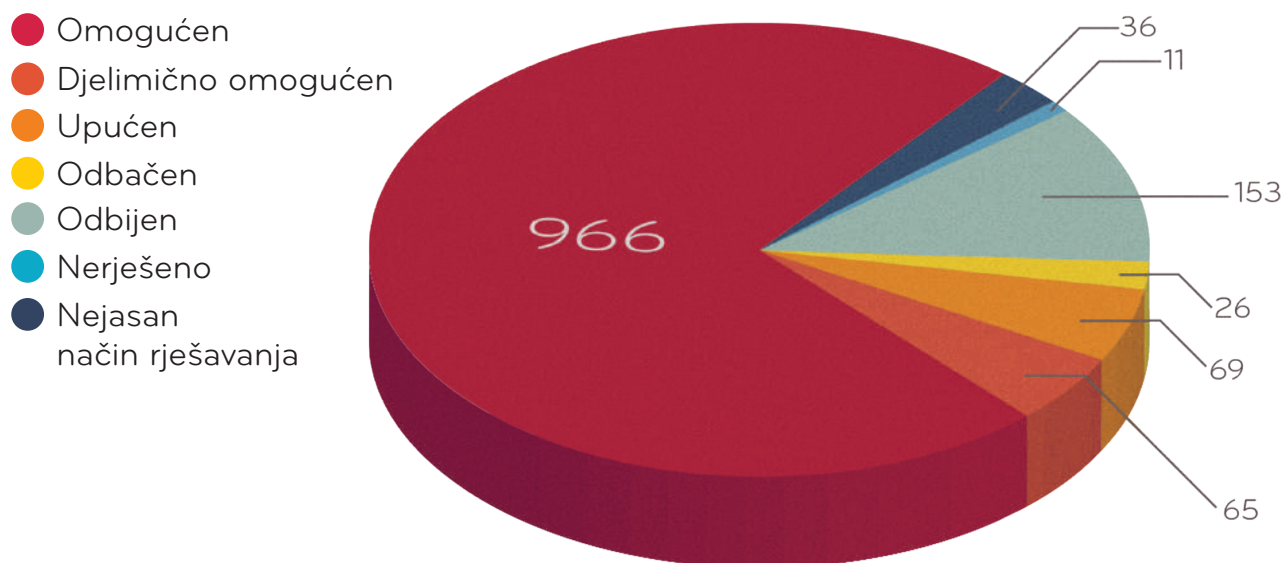
Zakon o slobodnom pristupu informacijama, propisuje da se podnijeti zahtjevi za slobodan pristup informacijama mogu riješiti tako što će se *odobriti pristup traženoj informaciji, djelimično odobriti pristup traženoj informaciji, uputiti na rješavanje drugom (nadležnom) organu, odbiti ili odbaciti zahtjev.*

Lokalne samouprave su odobrile **966 (73%)** zahtjeva, djelimično odobrile **65 (5%)** zahtjeva, dok su drugim organima na dalje rješavanje upućena **69 (5%)** zahtjeva. Odbijeno je **153 (11%)** a odbačno **26 (2%)** zahtjeva. Ostalo je neriješeno **11 (1%)**, a **36 (3%)** ima nejasan način rješavanja.

<sup>7</sup> Opština Tuzi je do 01.09.2018. bila u sastavu Glavnog grada Podgorice, a od toga datum je samostalna opština

<sup>8</sup> U daljoj obradi podataka nijesu uključene opštine koje su odbile zahtjev za slobodan pristup informacijama





Grafik 1. Grafički prikaz načina rješavanja 16 lokalnih samouprava i Glavnog grada Podgorice.

U novom modelu lokalnih akcionih planova, koje je u martu 2017. pripremila Zajednica opština, uvrštene su i mjere *Obezbjedivanje sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama* i *Obuke službenika koje rješavaju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama*. Zakon o slobodnom pristupu informacijama je na snazi od 2012, pa su shodno tome i lokalni organi od tada morali isti znati i poštovati. Zakon propisuje izradu vodiča za slobodan pristup informacijama i obrazaca za podnošenje zahtjeva, kao i njihovo redovno ažuriranje. Međutim, i poslije šest godina primjene još se više planira a manje radi na primjeni ovog Zakona, pri čemu izostaje i adekvatno sankcionisanje onih lokalnih samouprava koje i direktno krše ove odredbe, što posljedično i loše utiče na kvalitet rada lokalnih samouprava.

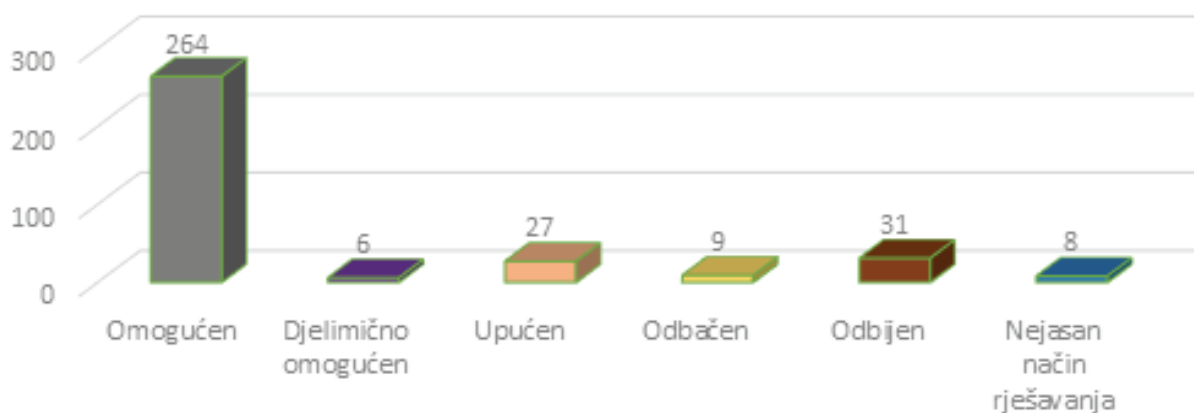
Opština	Da omogući pristup	Da djelimično omogući	Da uputi na drugi organ	Da odbaci zahtjev	Da odbije zahtjev
Andrijevića	19	0	1	0	5
Bar	71	4	13	0	6
Berane	60	3	0	3	10
Bijelo Polje	46	11	1	1	15
Danilovgrad	19	0	9	3	1
Herceg Novi	264	6	27	9	31
Kolašin	20	3	0	0	5
Kotor	190	0	2	2	17
Mojkovac	20	3	1	0	1

Petnjica	23	0	0	0	0
Pljevlja	60	12	0	5	39
Plužine	5	3	0	1	4
Podgorica <sup>9</sup>	102	9	11	0	8
Ulcinj	7	0	0	0	0
Šavnik	6	5	0	0	4
Žabljak	23	6	4	2	1
Cetinje	31	0	0	0	6
	966	65	69	26	153

Tabela 1. Način rješavanja 16 lokalnih samouprava i Glavnog grada Podgorice po zahtjevima za slobodan pristup informacijama

**Od lokalnih samouprava koje su dostavile odgovor na poslani upit, Herceg Novi je imao najveći broj primljenih zahtjeva, dok je Ulcinj imao najmanji broj primljenih zahtjeva.**

Opština **Herceg Novi** je u toku 2017. primila **345 zahtjeva za slobodan pristup informacijama**, pri čemu je na 264 zahtjeva omogućen pristup, za 6 zahtjeva je djelimično omogućen pristup, 27 zahtjeva je upućeno drugom organu na rješavanje, 9 zahtjeva je odbačeno a 31 odbijeno, dok je za 8 zahtjeva način rješavanja nepoznat.



Grafik 2. Grafički prikaz načina rješavanja opštine Herceg Novi u 2017.

Najmanji broj zahtjeva u periodu od 01.01.2017. do 01.01.2018. imala je opština **Ulcinj sa 7 zahtjeva**, na koje je dozvolila pristup.

Način rješavanja je prilično usaglašen u svim opštinama, te je i dalje omogućavanje pristupa informacijama najdominantniji način rješavanja, dok su ostali daleko manje zastupljeni.<sup>10</sup> Pitanje kvaliteta informacija koje podnosioci zahtjeva dobiju po osnovu poslanih zahtjeva nije bilo u fokusu ovog već zahtjeva zasebno istraživanje. Takođe, ostaje i pitanje naplate troškova postupka, koji su u nekim slučajevima neopravdano visoki, a mogli bi se smanjiti korišćenjem sredstava elektronske komunikacije.

<sup>9</sup> Dio organa Glavnog grada Podgorice je dostavio odgovor - opština Golubovci, opština Tuzi, Sekretarijat za lokalnu samoupravu, Sekretarijat za finansije, Sekretarijat za komunalne poslove, Sekretarijat za mlade i socijalno staranje i Sekretarijat za kulturu i sport. Ti podaci su kumulativno dati u ovoj tabeli.

<sup>10</sup> Ovim istraživanjem se nije ulazilo u sadržinu zahtjeva ili odgovora već samo na „protočnost“ sistema odnosno otvorenost da se i sa formalno-pravnog aspekta informacije daju od strane lokalnih uprava

## POSTUPANJE DRUGOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBAMA

Monitoring izvještaj SIGMA-e konstatuje da je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama tek od marta 2017. počela da prati praktivan pristup podacima, ali bez realne mogućnosti izricanja sankcije, zbog čega je i to praćenje ograničenog dometa.<sup>11</sup> Postupak zaštite pred Upravnom inspekcijom je zbog ograničenih kapaciteta te inspekcije, takođe, nedjelotvoran te se i taj kanal zaštite i sankcionisanja onih koji krše ovaj Zakon čini beskorisnim a sistem lišava najefikasnijeg mehanizma za demokratsku kontrolu vlasti.

Podaci kojima raspolažu lokalne samouprave ukazuju da je protiv njih, u periodu od 01.01.2017. do 01.01.2018, au podnijete **74 žalbi**. To predstavlja **5,58%** od ukupnog broja primljenih zahtjeva **ili 5,78%** u odnosu na zahtjeve koji su na neki način riješeni.

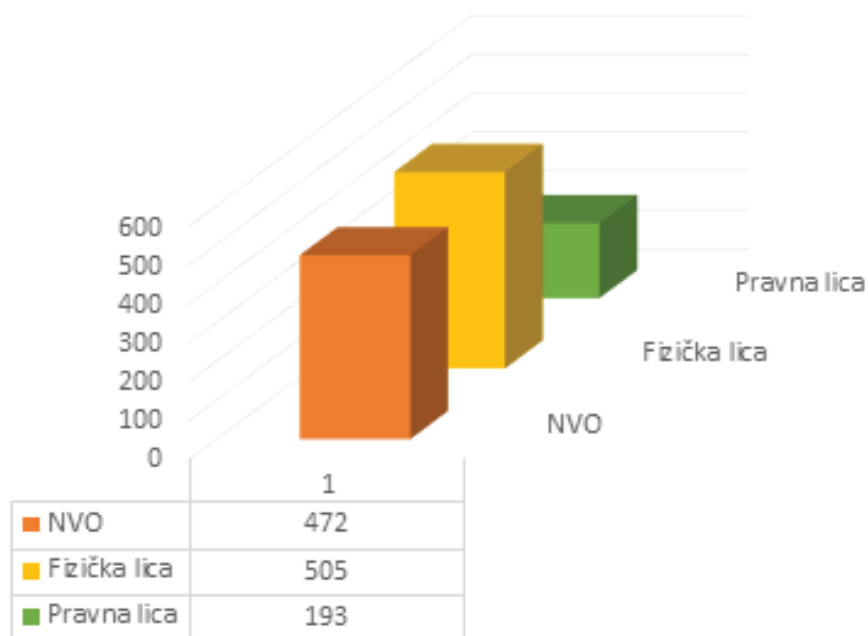
U 2017, Agencija je zaprimila 4862 žalbe, a u 3880 je donijeto rješenje ili zaključak. Od ukupno 18 izvršenih inspekcijskih nadzora nad primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, niti jedan nije izvršen u nekoj lokalnoj samoupravi.<sup>12</sup> **Agencija ne vodi evidenciju o pristiglim žalbama izdvojeno po organima ili lokalnim samoupravama**, pa su posljedično njihovi podaci za potrebe ovog istraživanja izostali. Uočljivo je i da drugostepeni organ trpi i posljedice „zagušenja“ zbog nepoštovanja odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane prvotepenih organa, u ovom slučaju lokalnih samouprava.

11 OECD, SIGMA, Monitoring report: The Principles of Public Administration, Montenegro, November 2017, str. 78.

12 Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2017. godinu, str. 77.

## STRUKTURA SUBJEKATA KOJI TRAŽE INFORMACIJE

Najčešći podnosioci zahtjeva za slobodan pristup informacijama lokalnim upravama, u periodu od 01.01.2017. do 01.01.2018, bila su fizička lica sa čak **505 (43%)** zahtjeva. Slijede nevladine organizacije (NVO) sa **472 (40%)** podnijeta zahtjeva i druga pravna lica sa **193 (17%)** podnijeta zahtjeva.<sup>13</sup>



Grafik 3. Grafički prikaz subjekata koji potražuju informacije od lokalnih samouprava

Uočava se promjena trenda s obzirom da su ranija istraživanja ukazivala da su nevladine organizacije najčešći podnosioci zahtjeva za slobodan pristup informacijama.<sup>14</sup> To je pozitivno jer može biti indikator većeg interesovanja građana i građanki za lokalne teme i zajednicu u kojoj žive. Međutim, u zavisnosti od informacije koje su tražene sa tim zahtjevima to može da znači i da određeni podaci koji su trebali biti na sajtovima opština nijesu bili dostupni, što bi bio indikator smanjenog nivoa transparentnosti rada lokalnih samouprava.

<sup>13</sup> Organi opštine Herceg Novi nam do predstavljanja podataka nijesu dostavili kompletne podatke o podnosiocima zahtjeva pa ove brojke mogu varirati.

<sup>14</sup> Centar za građansko obrazovanje (CGO), Imam pravo da znam – izvještaj o transparentnosti lokalnih samouprava na primjeru Glavnog grada Podgorice, Kotora i Pljevalja, 2017, dostupan na <http://media.cgo-cce.org/2018/01/CGO-Imam-pravo-da-znam-publikacija.pdf>

## (NE)DOSTUPNOST PODATAKA NA WEB PREZENTACIJAMA LOKALNIH SAMOUPRAVA

*Desk istraživanje* sajtova lokalnih samouprava je uključilo provjeru usaglašenosti podataka dostupnih na sajtovima sa podacima koji prema odredama člana 12. Zakona o slobodnom pristupu informacijama, trebaju bit dostupni javnosti. To se odnosi na: 1) vodič za pristup informacijama; 2) javne registre i javne evidencije; 3) programe i planove rada; 4) izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti; 5) nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; 6) nacрте i predloge zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise; 7) pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom; 8) spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima; 9) spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije; 10) rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica; 11) informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren.

Poštovanje ove odredbe i postavljanje svih podataka je u duhu proaktivnog pristupa informacijama, što bi trebalo da olakša posao samih službenika koji rješavaju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, rastereti lokalnu samoupravu u poslovanju ali i omogućiti građanima i građankama bolju dostupnost podataka.

Ovaj dio je izložen kako je članom 12. i predviđeno uz to što je dodatna pažnja posvećena javnim raspravama, budžetu i podacima o javnim nabavkama, jer su to podaci koji su ocijenjeni kao oni najpodložniji korupciji.

### **a. Vodiči za slobodan pristup informacijama**

Većina lokalnih samouprava u Crnoj Gori (17) na svojim web stranicama ima vodiče za slobodan pristup informacijama. Šest lokalnih samouprava nema vodiče javno dostupne na stranicama, što je direktno kršenje čl. 12 Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Takođe, u lokalnim samoupravama je najčešće praksa donošenja vodiča na nivou organa lokalne samouprave. Diskrepanca nastaje prilikom objavljivanja tih podataka na sajtovima, pa imamo situacije u kojima su za pet organa jedne lokalne samouprave dostupni vodiči, a za tri nijesu. Ovo smo ocjenjivali kao postojanje vodiča iako je očigledno da rad te opštine i njenih jedinica nije u cjelosti transparentan.

I vrijeme donošenja vodiča varira. Najmanje je opština koje imaju ujednačeno vrijeme donošenja vodiča. Iako su po Zakonu dužni da ga donesu svake godine, samo nekoliko opština u nekoliko organa ima vodič za 2018, ostali vodiči datiraju od 2017 do 2006.

Ovo je prostor za intervenciju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koji bi se pored odgovornosti za (ne)objavljivanje vodiča morala pozabaviti i njihovom sadržinom. Naime, često ne sadrže ni ažurirane podatke o licima koja rješavaju po zahtjevima, ili podaci koji su nabrojani nijesu u skladu sa određenim izmjenama zakona i podzakonskih tekstova.

### **b. Javni registri i javne evidencije**

Većina podataka koji obuhvataju javne registre i evidencije uključuju i podatke koji se mogu dobiti samo po zahtjevu stranke i to najčešće u prostorijama lokalne samouprave. Takvi podaci, poput izvoda iz matičnih knjiga, djelovodnika i raznih registara korisnika usluga, nijesu podaci koji se mogu učiniti javnim i dostupnim na sajtu radi zaštite privatnosti lica na koja se odnose.

Podaci poput spiska odbornika, javnih preduzeća i javnih ustanova, izdatih građevinskih dozvola i dokumentacije koja se odnosi na gradsko-građevinsko zemljište su prilično ažurirani. Kod nekih opština postoje i spiskovi lokalnih NVO i spiskovi projekata koji su odobreni po osnovu raspodjele sredstava iz budžeta opština. Međutim, ti podaci su često u formatima koji nisu upotrebljivi za dalje korišćenje, ili čak zahtijevaju korišćenja naprednijih programa, koje korisnici sa osnovnim znanjem ne bi mogli da koriste.

Takođe, opštine često za obimnije podatke imaju *dropbox* naloge sa kojih se mogu skinuti traženi podaci, što je najčešći slučaj za finansijsku dokumentaciju i izvještaje.

Konačno, javni registri i evidencije nijesu objedinjeni na jednom mjestu na sajtu pa je njihovo pretraživanje teško. Vezivanje podataka za organ u čijoj nadležnosti je vođenje tih registara je možda korisno sa tehničkog stanovišta, ali za građane-korisnike bi bilo daleko korisnije klasifikovanje dokumenata vršiti prema grupi podataka kojima pripadaju kako bi im bili pregledniji i lakši za pronalaženje.

### **c. Program i plan rada lokalne samouprave**

Ovo su podaci koji bi morali biti jasno izdvojeni na web stranici lokalnih samouprava. U čak 10 lokalnih samouprava programi i planovi rada nijesu dostupni javnosti, dok je to relativno neuređeno u ostalih 13 lokalnih samouprava odnosno ti podaci se nalaze ili razbacani po sajtu ili ih je moguće pronaći jedino direktnom pretragom u pretraživaču. Ovo ukazuje da ne postoji politička volja da se takvi podaci nađu javno i lako dostupni na sajtu, uprkos činjenici da na većini sajtova postoje jasno izdvojeni dijelovi za ove dokumente.

### **d. Izvještaji i dokumenta o radu**

Izvještaji o radu lokalnih samouprava su u nekim opštinama objedinjeni, a u nekima podijeljeni po organima lokalne samouprave. To ih čini nekonzistentnim kako u pogledu sadržine tako i u načinu i vremenu objave, pa se nerijetko dešava da su dostupni za pojedine organe a da za neke postoje nazivi ali ne i dokument koji se može otvoriti. Pored toga od organa do organa varira i godina iz koje su dostupni izvještaji, pa su neki izvještaji iz 2013 a neki iz 2017.

Šest lokalnih samouprava na svojim web stranicama imaju dostupne izvještaj iz 2017. Devet opština ima stare izvještaje (od 2016. i ranije), sedam opština nema dostupne izvještaje na sajtovima, dok jedna opština ima izvještaje iz 2017. za pojedine organe a ostali izvještaji su iz ranijih godina.

Neujednačena praksa na nivou organa stvara dalje probleme jer takav način rada pojedinih organa i kašnjenja uzrokuju žalbe prema Agenciji i tužbe ka Upravnom sudu čime se opterećuje sistem.

### **e. Nacrti i prijedlozi zakona i strateških dokumenata**

Ovo podaci se najčešće mogu naći u odjeljku za javne rasprave, ukoliko takvi postoje na sajtu. Ti podaci su uglavnom ažurirani, ali kao zaseban odjeljak na sajtu ne postoje u nijednoj opštini.

Takođe, na većini opštinskih sajtova uočavaju se manjkavosti u dijelu dostupnih zakonskih tekstova koji regulišu njihov rad.

### **f. Ugovori i pojedinačni akti o finansijskim sredstvima**

Većina lokalnih samouprava ovaj odjeljak, sa većom ili manjom ažurnošću održava. Šest lokalnih samouprava nema podatke o zaključenim ugovorima, dok ostale imaju podatke izdvojeno u dijelu koji se odnosi na organe ili u zasebnom dijelu koji se odnosi isključivo na ugovore te samouprave.

Ostale pojedinačne akte, poput analitičkih kartica koje samo pojedine lokalne samouprave objavljuju, je daleko teže pronaći. Konkretno informacije o upotrebi službenih vozila su rijetke i najčešće postoje samo podaci o pravilnicima koji se odnose na korišćenje istih.

### **g. Spisak državnih službenika i namještenika**

Na sajtovima samo šest lokalnih samouprava postoje spiskovi državnih službenika i namještenika zapošljenih u organima tih samouprava. U nekim lokalnim samoupravama postoje spiskovi u opadajućim menijima koji su u dijelu zapošljenih u okviru pojedinih organa lokalne samouprave. Međutim, to se ne može prihvatiti kao validan spisak koji mora biti zasebno dat u vidu jednog jedinstvenog dokumenta.

Činjenica da 2/3 lokalnih samouprava u Crnoj Gori nema ovaj spisak dostupan je zabrinjavajuća, a posebno ukoliko se uzme u obzir da lokalni nivo ima izražene probleme sa transparentnošću u dijelu zapošljavanja.

### **h. Rješenja i drugi pojedinačni akti**

Devet lokalnih samouprava nije učinilo dostupnim rješenja i druge pojedinačne akte na svojim web stranicama. Međutim, one koje su ih objavile su ažurirane, iako njihovo pronalaženje zavisi da li su organizovane u sklopu organa ili u zasebnom dijelu sajta.

U svakom slučaju, rješenja koja su dostupna su nabacana i često nemaju adekvatne nazive što ih čini teško upotrebljivim, tako da bi trebalo specificovati o kakvom rješenju, odluci ili drugom pojedinačnom aktu se radi kako bi kasnija upotreba bila olakšana krajnjim korisnicima.

### **i. Informacije odobrene po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama**

Kada smo kod rješenja i informacija koje su odobrene po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama na sajtovima čak kod 14 lokalnih samouprava odnosno više od polovine nedostaju ovi podaci. No, ni oni koji imaju odjeljke za ova rješenja i informacije ih ne ažuriraju uvijek i često se mogu pronaći pojedinačna rješenja iz ranijih godina ili linkovi koji bi trebali voditi ka ostalim rješenjima, koja se na kraju ispostave kao neupotrebljiva.

## **j. Javne nabavke**

Podaci koji se najčešće mogu naći u tim odjeljcima su pozivi, ugovori, i tenderska dokumentacija. Međutim, i u ovom dijelu bilježimo nedostatke u smislu ažuriranosti i cjelovitosti podataka, a dvije lokalne samouprave uopšte nemaju zaseban odjeljak za javne nabavke na sajtu (Danilovgrad i Gusinje). Takođe, podaci su nerijetko posloženi hronološki a ne zasebno po javnim nabavkama kako bi bilo lakše za pretraživanje i praćenje tokova nabavki.

Ovo je dio obaveza koje proističu iz AP za poglavlje 23, a u Izveštaju o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje poglavlja 23 januar-jun 2018 navodi da su Sve JLS ustanovile posebnu službu za javne nabavke, odnosno imenovale službenika za javne nabavke. Sve JLS na sajtu UJN I na svom sajtu objavljuju Plan javnih nabavki, pozive za javno nadmetanje, odluku o izboru ponuđača, ugovore I anekse ugovora o javnim nabavkama I odluke o raspolaganju imovinom opštine. U određenom broju opština vrši se analiza javnih nabavki sa aspekta rizika od korupcije. Sve JLS ustanovile posebnu službu za javne nabavke, odnosno imenovale službenika za javne nabavke. Međutim, lokalne samouprave jesu ustanovile posebnu službu za javne nabavke, ali sve ostale obaveze nijesu na ovom nivou ispunjenosti kako se to navodi u Izveštaju Vlade.

## **k. Budžet**

Većina samouprava je učinila dostupnim podatke koji se odnose na tekuću godinu i u nekim slučajevima čak obuhvataju i dodatne podatke koji se odnose ne trošenje iz budžeta, planove itd. ali se ne može reći da su svi podaci ažurirani. Samo Gusinje nema dostupan budžet na sajtu.

## **l. Javne rasprave**

Tri opštine - Danilovgrad, Gusinje i Rožaje - nemaju podatke o javnim rasprava na sajtovima opštine. Inače, sadržaj tih odjeljaka varira od opštine do opštine. Dok su u nekim nabacani zapisnici i pozivi za javne rasprave, drugi su to riješili, ponovo, podjelom po organima. Sadržina tog dijela mora biti u skladu sa pozitivnopravnim propisima Crne Gore i praksom organa, data u zasebnom dijelu sajta za svaku pojedinačnu javnu nabavku.

*Uopšteno uzevši*, kada se analizira dostupnost podataka na sajtu, vidljiva je i dalje nevoljnost lokalnih samouprava da budu odgovorne i transparentne u svom radu, pa i uprkos zakonskim obavezama. Proaktivno objavljivanje im nije blisko niti ga vide olakšavanje posla i uključivanje lokalne zajednice. Stiče se dojam da se kroz parcijalno objavljivanje podatka pokušavaju prikriti pojedine informacije koji bi morale biti dostupni javnosti zbog svog uticaja na razvoj lokalne samouprave i život građana i građanki.



## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Stepen transparentnosti lokalnih samouprava varira, tako da pojedine čine dostupnim veliki dio podataka, dok neke druge samouprave značajno kaskaju u proaktivnoj objavi podataka. Kada je riječ o rješavanju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, praksa varira, ali je jedan od ključnih identifikovanih izazova i dalje ćutanje uprave, koje opterećuje kako prvostepene tako i drugostepene organe.

Jedan od čestih problema u pronalaženju podataka koji su od javnog značaja na sajtovima lokalnih samouprava jeste zastarjelost objavljenih podataka. Dakle, posao lokalnih samouprava bi bio lakši kada bi iste objavljivale podatke iz godine u kojoj su donešeni, 15 dana od donošenja/usvajanja, kako bi javnost bila blagovremeno upoznata sa planom rada i izmjenama ukoliko iste nastupe. **Podaci koji se nalaze na sajtovima moraju biti ažurirani u skladu sa obavezama koje se organima lokalne samouprave nameću propisima Crne Gore.**

Neujednačenost u objavljivanju podataka po organima je zabrinjavajuća praksa lokalnih samouprava koja može da ukaže na nerad određenih organa ili namjerno prikrivanje podataka. **Nadležni organi u lokalnoj samoupravi moraju preuzeti na sebe obavezu da prate ujednačenost rada svih organa kako ne bi postojala značajna odstupanja u radu istih i dostupnosti podataka na sajtovima.**

Prilikom vršenja ovog istraživanja uočeno je da postoje sajtovi, poput sajta opštine Bijelo Polje, koje je lako pretraživati, ali i da sa druge strane imamo komplikovane sajtove koje je izuzetno teško pretražiti. To direktno smanjuje mogućnost građanima da pronađu tražene informacije. **Nadležno Ministarstvo javne uprave bi trebalo izraditi model jednoobraznih sajtova za sve lokalne samouprave, kako bi se omogućio lakši pristup informacijama i unaprijedila otvorenost i transparentnost rada lokalnih samouprava.**<sup>15</sup>

Prema nalazima ovog istraživanja, primjetno je da su sve opštine u Crnoj Gori prekršile neku od odredbi člana 12. Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Stoga je **potrebno je sprovesti godišnje provjere poštovanja spiska svih podataka i dokumenata koji moraju biti dostupni na sajtovima lokalnih samouprava, izradivati izvještaje o izvršenoj provjeri i objavljivati te pojedinačne izvještaje na sajtovima opština.**<sup>16</sup>

15 Centar za građansko obrazovanje (CGO), Imam pravo da znam – izvještaj o transparentnosti lokalnih samouprava na primjeru Glavnog grada Podgorice, Kotora i Pljevalja, 2017, dostupan na <http://media.cgo-cce.org/2018/01/CGO-Imam-pravo-da-znam-publikacija.pdf>

16 Centar za građansko obrazovanje (CGO), Imam pravo da znam – izvještaj o transparentnosti lokalnih samouprava na primjeru Glavnog grada Podgorice, Kotora i Pljevalja, 2017, dostupan na <http://media.cgo-cce.org/2018/01/CGO-Imam-pravo-da-znam-publikacija.pdf>

- [Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore](#) ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12, 030/17)
- Vlada Crne Gore, [Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016 – 2020](#)
- Evropska komisija, [Izveštaj o Crnoj Gori za 2018](#)
- Vlada Crne Gore, [Akcioni plan za poglavlje 23 \(Pravosuđe i temeljna prava\)](#)
- Vlada Crne Gore, [Izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje poglavlja 23 januar-jun 2018](#)
- OECD, SIGMA, [Monitoring report: The Principles of Public Administration, Montenegro, November 2017](#)
- Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodna pristup informacijama, [Izveštaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2017. godinu](#)
- Centar za građansko obrazovanje, [Imam pravo da znam, izvještaj o transparentnosti lokalnih samouprava na primjeru Glavnog grada Podgorice, Kotora i Pljevalja, 2017. godina](#)
- Internet prezentacije lokalnih samouprava u Crnoj Gori

