

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori

Preporuke za unapređenje stanja bazirane na Regionalnom indeksu otvorenosti institucija

> **autori:** Dragan Koprivica,
Milena Gvozdenović i Milica Kovačević



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije. Prijedlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Ovaj prijedlog praktične politike je dio projekta finansiranog od strane NED – National Endowment for Democracy

Sadržaj ne odražava stavove donatora.



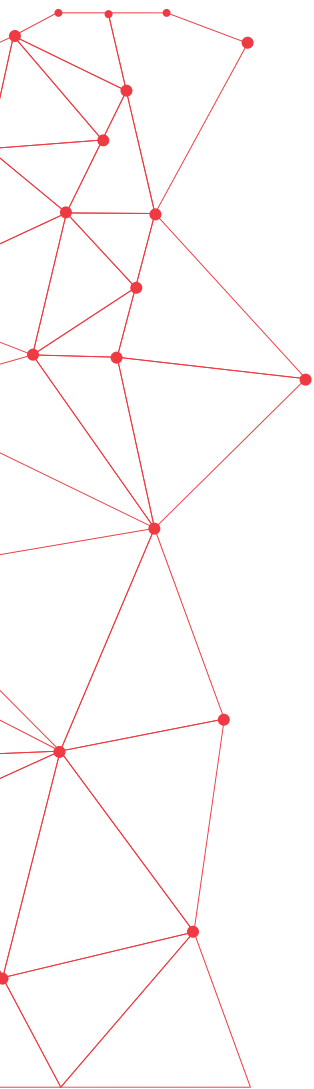
Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori

Preporuka za unapređenje stanja bazirane na Regionalnom indeksu otvorenosti institucija

autori: Dragan Koprivica,
Milena Gvozdrenović i Milica Kovačević



Podgorica, jun 2018.



Uvod

CDT je, u saradnji sa parterima iz regionalne mreže NVO "ActionSEE", pripremio prijedlog praktične politike, u kome analiziramo nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti izvršnih vlasti u regionu Zapadnog Balkana.

Prijedlog je rezultat opsežnog istraživanja, baziranog na naučnoj metodologiji, koje su članice mreže ActionSEE provele u prethodnih nekoliko mjeseci. Cilj cjelokupnog istraživanja jeste da pruži detaljan pregled stanja u navedenim oblastima, te da doprinese implementaciji reformi u radu javnu upravu, utiče na jačanje principa dobrog upravljanja i pomogne samim institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu.

Prijedlog praktične politike, sa popratnim analizama, drugi je po redu ovakav dokument. Članice mreže i prošle su godine, nakon sprovedenog istraživanja, izradile preporuke za unapređenje otvorenosti institucija.

Na osnovu rezultata istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, urađene su analize koje pružaju pregled stanja u institucijama Crne Gore i regiona, uključujući uočene nedostatke i dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, prošle godine su urađene preporuke i „mape puta“ za unapređenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem.

Članice mreže ActionSEE su nakon toga, temeljeći svoj rad na saznanjima i rezultatima prošlogodišnjeg monitoringa, pristupile unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora. Cilj korišćenja novih i poboljšanih indikatora je dodavanje nove vrijednosti istraživanju i efikasniji doprinos

unapređenju otvorenosti institucija regiona.

Vjerujemo da će institucije izvršne vlasti, vođene jednostavno predstavljenim koracima za unapređenje stanja u navedenim oblastima, raditi na njegovom poboljšanju. Zato želimo zagovarati viši nivo otvorenosti institucija vlasti u regionu. Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti, koji je ujedno i međunarodni standard, što predstavlja srž našeg projekta.

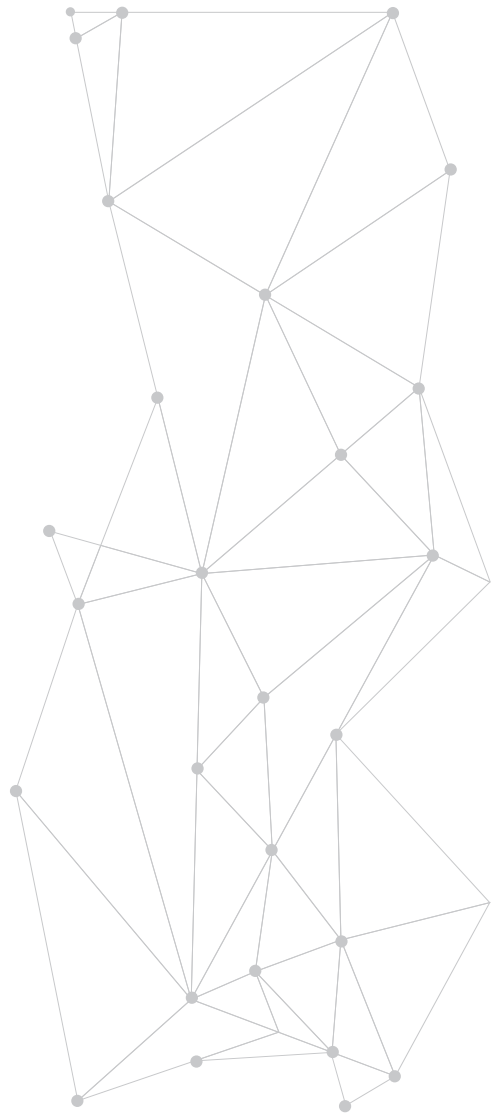
Politika otvorenosti mora biti politika svih vlada u regionu, mora biti definisana kao i ostale važne politike i ne smije biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primijetiti značajan prostor za zajedničko regionalno djelovanje na poboljšanju stanja.

Naš prijedlog je upućen donosiocima odluka u izvršnim vlastima zemalja regiona na svim nivoima: Vladi, ministarstavima i ostalim organima državne uprave. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama organizovaćemo niz javnih događaja, na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati da nađemo zajednička održiva rješenja za razvoj u ovoj oblasti.

Takođe, poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem prijedlogu praktične politike.



Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu

Rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da otvorenost izvršnih vlasti na regionalnom nivou nije zadovoljavajuća. Umjesto očekivanog napretka u sferi otvorenosti, institucije izvršnih vlasti u regionu ostvarile su slabiji rezultat u odnosu na prethodnu godinu. Otvorenost, u prosjeku, iznosi 43% ispunjenih indikatora.

Podsjećamo, ovogodišnje istraživanje obuhvatilo je i zagovaralo viši stepen otvorenosti institucija u odnosu na prošlu godinu, dodajući nove indikatore kojima se ta otvorenost mjeri. Vjerujemo da je takav, pooštreni pristup dijelom uticao na slabiji rezultat institucija izvršne vlasti. Ipak, rezultati i analizirani podaci pokazuju da institucije vlasti nijesu generalno radile na ukupnom razvoju otvorenosti, pa novi indikatori nemaju prevagu u slabijem rezultatu.

Većina zaključaka iz 2017. godine ostaju nepromijenjeni: još uvijek ne postoje jasne, konzistentne i u strateškim dokumentima utemeljene politike otvorenosti. Takođe, podaci pokazuju da otvorenost opada kada se kreće od viših ka nižim nivoima vlasti i organima koji su svojim politikama i djelovanjem bliži građanima.

Izvršne vlasti u regionu, sa izuzetkom Vlade Makedonije, u proteklih godinu dana nijesu dovoljno radile na razvoju svoje otvorenosti. Fokus nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti na izbore i izborni proces, koji se odvijao u zemljama regiona u proteklih godinu, bitno je odredio djelovanje i prioritete vlasti zemalja regiona.

Još uvijek je jasno vidljiv nedostatak strateškog pristupa otvorenosti u zemljama regiona. Prikupljeni podaci pokazuju u velikom broju slučajeva nepostojanje dokumenata kojima se tretira otvorenost i transparentnost institucija izvršne vlasti, radilo se tu o strategijama, proceduralnim pravilima ili politikama koje tretiraju navedena pitanja. Iako jedan manji broj institucija izvršne vlasti posjeduje dokumente kojima je na određeni način regulisano pitanje otvorenosti, ne govorimo o ujednačenoj praksi, kako u pogledu pristupa otvorenosti, tako i u pogledu vrste dokumenta ili podzakonskog akta kojim se pitanje reguliše. Neujednačenost je prisutna kako među samim zemljama regiona, tako i među institucijama izvršne vlasti unutar iste države.

Ni prisustvo međunarodnih inicijativa koje zagovaraju otvorenost u zemljama regiona nije u velikome doprinijelo povećanju otvorenosti i transparentnosti institucija izvršne vlasti. Izostanak unutrašnjih politika i težnji da se radi na unapređenju ovih oblasti jasno se odražava i na prisustvo zemalja regiona u tim inicijativama.

Da je zaista prisutan izostanak želje da se radi na unapređenju otvorenosti i transparentnosti institucija izvršne vlasti u regionu, potvrđuje i činjenica da je broj institucija koje su aktivno učestvovala u sprovedenom istraživanju, te dostavile odgovore na postavljene upitnike, koji su ključni dio cjelokupnog istraživanja, generalno manji u odnosu na prošlu godinu.

I dalje ostaje potreba za usvajanjem strateških dokumenata i akcionih planova, koji tretiraju razvoj otvorenosti. Potrebno je, unutar država, planirati razvoj ali i ujednačiti otvorenost institucija izvršne vlasti. Nakon uvođenja strateškog planiranja, potrebno je razmotriti i donošenje zakona o Vladi i ministarstvima jer bi se na taj način najefikasnije rješavalo ovo ali i druga pitanja funkcionisanja državne uprave.

Naš monitoring je pokazao nekoliko "kritičnih tačaka", odnosno ključnih prepreka za razvoj otvorenosti u regionu.

Transparentnost i komunikacija

Iako među institucijama izvršne vlasti u regionu postoje primjeri dobre prakse u sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama, ti primjeri često nijesu putokaz institucijama te iste zemlje. Institucije još uvijek proizvoljno određuju do kojeg stepena će se pomenuti zakon sprovoditi, a ne preduzimaju se ni koraci kojima bi se ova oblast zakonski dodatno unaprijedila.

Komunikacija sa građanima još uvijek je daleko od zadovoljavajuće. Situacija je nepromijenjena kada su je pitanju uvođenje savremenijih načina komuniciranja sa građanima, koji još uvijek nijesu preovladali klasične metode komunikacije. Kao regionalni problem se javlja i poštovanje principa da se podaci objavljuju u **open data**¹ formatima, koji bi povećali dostupnost i olakšali građanima prikupljanje informacija.

Trošenje državnog novca

Praksa objavljivanja finansijskih informacija i dokumenata još uvijek je značajno neujednačena, te je transparentnost trošenja državnog novca na izuzetno nezadovoljavajućem nivou. Jačanje finansijske transparentnosti treba biti u fokusu i jedan od prioriteta institucija izvršne vlasti u regionu u narednom periodu, za šta je potrebno uložiti posebne napore.

Informacije o budžetu, ali i informacije o tome kako je planirani novac zaista i utrošen, rijetko se objavljuju. Ministarstva finansija zemalja u regionu najčešće su institucije koje istorijski objavljuju ovakve podatke, dok ostale institucije izvršne vlasti sporadično i nepotpuno koriste ovakvu mogućnost. Budžet za građane, te mogućnost učešća građana u procesima planiranja i trošenja budžetskih sredstava, ostao je nepoznanica regionalnim institucijama izvršne vlasti.

Takođe, praksa neobjavljivanja planova javnih nabavki još uvijek je rasprostranjenja, a uglavnom nijesu dostupni ni pozivi i odluke o javnim nabavkama, kao ni pripadajući ugovori i aneksi ugovora.

[1]

Otvoreni podaci su podaci strukturirani u računarski razumljivom formatu, kojim se daje mogućnost slobodnog i ponovnog korišćenja.

Efikasnost, učinkovitost i očekivanja građana od vlasti

Značajno pitanje funkcionisanja izvršne vlasti, ali i njihove otvorenosti prema građanima, jeste kreiranje jasnih indikatora uspjeha vladinih politika, koji će biti dostupni građanima i na osnovu koji građani mogu pratiti realizaciju politika i stepen uspjeha iste.

Vlade u regionu tek treba da uspostave jedinstvene metode i procedure za kvalitetnu kontrolu njihovih politika i nemaju razvijene adekvatne indikatore za mjerenje učinka svojih politika. Dovoljna pažnja nije posvećena ni uspostavljanju jedinstvenog metoda po kojem bi ministarstva izvještavala Vladu o svom radu na godišnjem nivou.

Otvorenost izvršne vlasti u Crnoj Gori

Izvršna vlast u Crnoj Gori je i prema ovogodišnjem mjeranju najotvorenija u regionu, s ukupno 55% ispunjenih indikatora. Ipak, Crna Gora se uklapa u negativni regionalni trend, pa institucije izvršne vlasti ukupno gledano stagniraju kad je otvorenost u pitanju, a u nekim slučajevima bilježe se i koraci unazad.

Da politika otvorenosti institucija prestaje biti prioritet za Crnu Goru vidi se i u odnosu države prema globalnoj inicijativi Partnerstvo otvorenih vlada. Crna Gora ima status neaktivne članice ove inicijative, zato što u tri uzastopna ciklusa nije pripremila Akcioni plan s ciljevima i aktivnostima za povećanje otvorenosti. U junu 2018. godine je razmatrano i isključenje Crne Gore iz Partnerstva, što je za sad spriječeno obećanjem Vlade da će se ozbiljnije posvetiti ovoj inicijativi.

Odnos prema samom konceptu otvorenosti se ogleda i u nezainteresovanosti izvršne vlasti da politiku otvorenosti definiše kroz zvanične dokumente i strategije. CDT je i u prethodnom istraživanju ukazivao na to da zbog nedostajanja

krovne politike otvorenosti postoje značajne razlike u otvorenosti Vlade, ministarstava i ostalih organa državne uprave, te da je Crnoj Gori pitanje otvorenosti je još uvijek pitanje ličnog stava prvog menadžera institucije ili njegovog tima, a ne jasne politike države. I novo istraživanje je pokazalo da postoje organi koji bez ikakvih posljedica ne poštuju zakonske obaveze na ovom polju, kao ni principe i prakse dobrog upravljanja.

Vlada Crne Gore

Vlada Crne Gore ima skor otvorenosti od 69% zadovoljenih indikatora. Ovo je slabiji rezultat nego na prethodnom mjerenju, a do njega je došlo iz tri razloga. Prvo, kao što je objašnjeno u uvodu, u ovogodišnji indeks smo uveli nove i zahtjevnije indikatore, na osnovu dobrih praksi i preporuka koje smo nakon prethodnog mjerenja uputili institucijama. Rezultati pokazuju da Vlada Crne Gore ne napreduje i ne razvija prakse i politike otvorenosti. Drugo, ove godine nijesmo dobili odgovore na upitnik koji smo uputili Generalnom sekretarijatu Vlade, što je rezultiralo time da su pojedini indikatori negativno ocijenjeni. Konačno, u dijelu indikatora su zabilježeni i jasni negativni trendovi i smanjenje otvorenosti. Ovi zaključci odgovaraju regionalnom negativnom trendu, od kojeg je odskočila jedino Vlada Makedonije, jer je ostvarila rezultat od 76% zadovoljenih indikatora što je čini najotvorenijom vladom u regionu.

CDT je Vladi Crne Gore predlagao usvajanje strateškog dokumenta koji bi institucionalizovao politiku otvorenosti, naročito zbog činjenice da otvorenost značajno opada kako se krećemo ka organima uprave na nižem hijerarhijskom nivou. Tada nam je u više prilika saopšteno da će otvorenost biti posebno tretirana Komunikacionom strategijom Vlade Crne Gore za period 2017-2020, čije je usvajanje bilo predviđeno u četvrtom kvartalu 2017. godine. Ta strategija, bez objašnjenja, nije usvojena u 2017. godini, niti je njeno usvajanje planirano u Programu rada Vlade Crne Gore za 2018. godinu. Nevladin sektor do sada nije uključen u aktivnosti pripreme ovog dokumenta.

Vlada Crne Gore u velikoj mjeri zadovoljava indikatore u oblasti administrativne transparentnosti, budući da objavljuje većinu potrebnih informacija o javnim funkcionerima i državnim službenicima, uključujući i detaljne informacije o primanjima javnih funkcionera zaposlenih u Vladi. Transparentnost sjednica Vlade Crne Gore je i dalje oblast u kojoj su moguća i potrebna dodatna unapređenja. Ono što posebno zabrinjava je praksa Vlade da objavljuje nepotpune dnevne redove sjednica, iz kojih su uklonjene one tačke koje se odnose na dokumente zaštićene oznakom tajnosti. Državni organi u skladu sa zakonom i u odgovarajućoj proceduri mogu akte koje predlažu Vladi zaštititi odgovarajućim stepenom tajnosti. Međutim, nema nikakvog opravdanja da sami nazivi tih akata budu tajni i uklonjeni iz dnevnog reda. Vlada objavljuje cenzurisane dnevne redove sjednica, iz kojih se ne može vidjeti veliki broj tačaka o kojima se raspravljalo. Tako je javnost uskraćena ne samo za informacije o sadržaju zaštićenih akata, već i o samoj činjenici da se o njima raspravljalo. To dalje znači da građani i zainteresovana javnost ne mogu znati o čemu je Vlada raspravljala i šta je usvojila, ne mogu problematizovati moguće neopravdano klasifikovanje dokumenata, niti mogu pratiti rokove za prestanak tajnosti podataka, kako bi se upoznali sa sadržajem dokumenta kada to bude moguće.

Pored ovoga, CDT je već upućivao preporuke Vladi da počne da objavljuje zapisnike sa sjednica, kako bi građani imali kompletniju sliku o dinamici sjednica i načinu razmatranja njenih politika. Vlada nije uspostavila ovu praksu, uprkos tome što na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama odobrava pristup zapisnicima i objavljuje ih. Ako zapisnici sa sjednica već nijesu zaštićeni i mogu se dobiti na osnovu SPI, nema razloga da se oni proaktivno ne objavljuju nakon sjednica Vlade.

Vlada Crne Gore nije unaprijedila ni budžetsku transparentnost. Predlozi Zakona o budžetu i Zakona o završnom računu se uredno objavljuju, ali je pretraživost budžeta ograničena, što otežava poređenje, analizu ili upotrebu podataka

za dalju obradu. Vlada nije usvojila našu preporuku da budžet objavljuje u nekom formatu² koji je pogodniji za čitanje i obradu. Generalno gledano, nije ostvaren napredak u objavljivanju podataka u open data formatu. Takođe, nema napora da se budžet približi i objasni građanima, kroz narativna i grafička objašnjenja u formi „Budžeta za građane”.

Na Vladinom veb sajtu se ne nalazi plan javnih nabavki za 2015, 2016. i 2017. godinu dok postoje planovi za 2013. i 2014. godinu, što pokazuje da se s praksom objavljivanja ovog važnog dokumenta u jednom periodu prekinulo. Konstatujemo da je plan javnih nabavki za ovu godinu objavljen, i nadamo se da će se nastaviti s njegovim dosljednim objavljivanjem u narednim godinama. Vlada objavljuje pozive za javne nabavke, obavještenja o ishodu tendera, kao i ugovore o javnim nabavkama i na svom sajtu.

CDT je na osnovu ranijih istraživanja često kritikovao način izvještavanja Vlade o svojim aktivnostima i rezultatima. Iako Vlada relativno uredno (često izostaje objavljivanje izvještaja za četvrti kvartal) objavljuje kvartalne izvještaje o ispunjenju obaveza iz programa rada, ovi su izvještaji najčešće statistički prikaz ispunjenosti obaveza iz normativne aktivnosti Vlade, i ne uključuju analizu učinkovitosti Vlade u vođenju javnih politika. Šansu za unapređenja u ovoj oblasti vidimo u usvajanju Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2018-2020 (SPRV), koji akcenat stavlja na mjerenje rezultata koje Vlada ostvaruje. SPRV predviđa i obavezu pripremanja kvartalnih i godišnjih izvještaja o ispunjenju obaveza utvrđenih ovim programom, pa očekujemo da će se kroz implementaciju ovo strateškog dokumenta unaprijediti način izvještavanja Vlade o ostvarenim rezultatima. Izvještavanje o implementaciji SPRV će biti predmet pažnje budućih projekata CDT-a u okviru našeg praćenja reforme javne uprave.

Vlada Crne Gore je u analiziranom periodu unaprijedila svoju komunikaciju s građanima putem društvenih medija. Pored postojećih Tviter profila, Vlada je pokrenula i Fejsbuk stranicu koja se redovno ažurira novim i aktuelnim sadržaji-

[2]

U junu 2018. godine pokrenut je portal otvorenih podataka na adresi data.gov.me koji će biti obuhvaćen našim budućim analizama.

ma. Zapažena je i bolja koordinacija komunikacionih aktivnosti ministarstava i Vlade na društvenim medijima.

Napravljen je korak nazad na planu participacije građana u odlučivanju. Skupština Crne Gore je na predlog Vlade u februaru 2018. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o državnoj upravi, kojima je stvoren pravni osnov da se javne rasprave ne sprovode oko nekih važnih pitanja. Tako je Zakonom predviđeno da javna rasprava nije obavezna kad se zakonom, odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta; u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima; kad se zakonom bitno drukčije ne uređuje neko pitanje. I sami ovaj zakon, kojim je ograničeno učešće građana u kreiranju javnih politika, utvrđen je bez prethodno sprovedene javne rasprave.

Ministarstva

Ministarstva u Crnoj Gori prosječno zadovoljavaju 60% kriterijuma otvorenosti. Ovaj rezultat je najbolji u regionu. Međutim, nema puno razloga za zadovoljstvo, budući da ovakav rezultat više govori o lošem stanju u regionu, nego o dobrom u Crnoj Gori.

Najbolje rangirano je Ministarstvo održivog razvoja i turizma koje ispunjava 76% indikatora otvorenosti otvorenosti. Najslabije rangirano je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva koje ispunjava samo 34% indikatora otvorenosti.

Ovako velike razlike u rezultatima svjedoče o neujedna-

Ministarstvo održivog razvoja i turizma	76.08%	Ministarstvo nauke	54.20%
Ministarstvo prosvjete	72.09%	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	54.20%
Ministarstvo finansija	71.98%	Ministarstvo kulture	53.87%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	71.03%	Ministarstvo zdravlja	53.15%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	67.62%	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	52.28%
Ministarstvo pravde	65.75%	Ministarstvo ekonomije	51.71%
Ministarstvo odbrane	59.76%	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	33.63%
Ministarstvo vanjskih poslova	58.93%		

čenom pristupu politikama otvorenosti, te potrebi strateškog planiranja i razvoja otvorenosti na nivou svih ministarstva.

Naše istraživanje je obuhvatilo i novoformirana ministarstva³, koja su za kratko vrijeme u značajnoj mjeri ispunila standarde otvorenosti. Za potrebe mjerenja otvorenosti ovih ministarstava, indikatori su prilagođeni uslovima/prilikama tek osnovanih ministarstva⁴, dok će sljedeći krug mjerenja omogućiti sveobuhvatniju ocjenu njihove otvorenosti, po istim kriterijima kao i za ostala.

U nastavku predstavljamo ključne preporuke i smjernice za unapređenje stanja:

Unaprijediti kvalitet internet stranica ministarstava kroz rekonstrukciju postojećih internet stranica i revidiranje pravila o razvoju i upravljanju internet stranicama.

Internet stranica Vlade Crne Gore i podstranice ostalih organa su uspostavljeni početkom 2010. godine i potrebna je njihova hitna rekonstrukcija u skladu sa novim tehnologijama.

Nije rijedak slučaj neusklađenosti sadržaja i rubrika na internet stranicama ministarstava, ali ni neažurnih ili potpuno praznih rubrika, neaktivnih linkova i dokumenata, uz ograničene mogućnosti pretraživanja. Imajući u vidu sve veći broj podataka iz oblasti rada ministarstava iz godine u godinu, sve je teže doći do traženih informacija uz postojeću organizaciju internet stranica.

Novo rješenje za internet stranice ministarstava bi trebalo da omogući bolju pristupačnost građanima kroz adekvatnu sistematizaciju i optimizaciju sadržaja. Uz njihovu izradu, potrebno je definisati ili revidirati pravila organizacije i administracije informacija i podataka, minimuma sadržaja na internet stranicama ministarstava, a u skladu sa pravilima proaktivnog pristupa i objavljivanja podataka u open data formatu. Uz to, potrebno je razmotriti uvođenje efikasnih servisa dvosmjerne komunikacije na internet stranicama ministarstava, koji bi bili namijenjeni pojedinačnim pitanjima i zahtjevima

[3]

To se odnosi na Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo sporta. Ministarstvo evropskih poslova je u međuvremenu prestalo da postoji.

[4]

Na primjer, nije bilo moguće, kao u slučaju ostalih ministarstava, izmjeriti proces razvoja određenih politika otvorenosti, poput finansijske otvorenosti (objavljivanje budžeta, završnih računa, planova javnih nabavki itd. u posljednje tri godine). Zato je za potrebe mjerenja nivoa otvorenosti ovih ministarstava korišćen manji opseg indikatora otvorenosti u odnosu na ostala ministarstva.

građana. Ovako unaprijeđen način funkcionisanja internet stranica ministarstava bi doveo do većeg nivoa otvorenosti i interakcije sa građanima, što u konačnom, dovodi do većeg zadovoljstva kranjih korisnika.

Ažurno objavljivati organizacione informacije i finansijske podatke o radu ministarstava

Ministarstva bi trebalo posvećenije da informišu građane o aktivnostima iz svog djelokruga, uz akcenat na ono šta planiraju da urade, i šta su su svojim radom postigli.

Neobjavljivanjem osnovnih informacija o radu, koje uključuju planove i programe rada, izvještaje i informacije o korišćenju budžetskih sredstava, ministarstva ujedno uskraćuju građane za informacije i krše zakonsku obavezu proaktivnog pristupa informacijama.⁵

Naše istraživanje je pokazalo da 40% ministarstava nema objavljene sve programe i planove rada za prethodne tri godine, a 27% ministarstava na svojim internet stranicama nije objavilo sve izvještaje o radu iz prethodnih godina.

Ministarstva nijesu posvećena finansijskoj transparentnosti – 53% ministarstava nema objavljen niti jedan budžet iz posljednje tri godine. Odnosno, 67% ministarstava nema na svojim internet stranicama budžete za sve tri prethodne godine. Uz to, 80% nije objavilo niti jedan završni račun iz prethodnog perioda.

Situacija nije zadovoljavajuća ni kada je riječ o transparentnosti procesa javnih nabavki. Iako postoji portal javnih nabavki, ministarstva moraju na svojim internet stranicama predstaviti građanima i informacije o aktivnostima koje preduzimaju u toj oblasti ili naznačiti gdje te informacije mogu biti pronađene. Ministarstva selektivno objavljuju informacije o javnim nabavkama, i rijetka su ministarstva na čijim je internet stranicama dostupna puna informacija o pozivima, odlukama i ugovorima o javnim nabavkama.

Na internet stranicama 87% ministarstava nijesu pronađeni svi planovi javnih nabavki iz prethodne tri godine. Pri

[5]

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Sl. list CG, br. 44/2012 i 30/2017. Član 12.

tom, 41% ministarstava nema praksu objavljivanja poziva na postupke javnih nabavki, a polovina nema praksu objavljivanja odluka. Ugovore o postupcima javnih nabavki ne objavljuje 35% ministarstava.

Ministarstva bi trebalo da posvete pažnju ostvarivanju veće transparentnosti u pogledu javnih nabavki, naročito imajući u vidu da su nova rješenja Zakona o javnim nabavkama dovela do smanjenja transparentnosti ove oblasti.

Omogućiti građanima neometan pristup informacijama od javnog značaja.

Jedan od osnovnih preduslova za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama je objavljivanje Vodiča za slobodan pristup informacijama i kontakt osobe koja je zadužena za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama.

Međutim, na internet stranicama 24% ministarstava nije objavljen ažurirani Vodič za slobodan pristup informacijama, a 18% nije objavilo kontakt osobe koja je nadležna za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Takođe, 59% ministarstava ne objavljuje informacije kojima je na zahtjev odobren pristup.

Gotovo sva ministarstva su nam saopštila da su u toku posljednje dvije godine učestvovala u nekoj od obuka iz oblasti slobodnog pristupa informacijama. Ministarstva bi trebalo da nastave da unapređuju svoje kapacitete u tom pogledu, naročito imajući u vidu sve navedene propuste u sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Unaprijediti komunikaciju i interakciju sa građanima.

Princip moderne i otvorene javne uprave podrazumijeva i rad na ostvarivanju adekvatne komunikacije sa javnošću. Samo informisani i obavješteni građani mogu da učestvuju u kreiranju politika.

Zato ministarstva treba da posvete pažnju postizanju veće interakcije sa građanima i za tu svrhu iskoriste društvene

mreže kako za promociju, tako i za interakciju. Skoro trećina ministarstava nema nalog na društvenoj mreži Fejsbuk, dok polovina nema naloge na Tviteru. Pored toga, polovina ministarstava nema na svojim internet stranicama neku vrstu direktnog kanala za komunikaciju sa građanima, putem kojih bi građani na brz i jednostavan način mogli da stupe u kontakt sa predstavnicima ministarstva.

Organi uprave

Organi uprave u prosjeku zadovoljavaju 36% indikatora otvorenosti.

Veliki broj organa uprave ne samo da nije posvećen dostizanju najviših standarda otvorenosti, nego ni zakonskom minimumu proaktivnog objavljivanja informacijama. Takva praksa je neprihvatljiva i mora se hitno mijenjati.

U našem uzorku, najbolje rangirani su Poreska uprava (72.5%), Sekretarijat za zakonodavstvo (55%) i Zavod za statistiku Crne Gore (51%). Najslabije rangirana je Uprava za ugljovodonike (14%), Zavod za izvršenje krivičnih sankcija (15%) i Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća (16%).

Imajući u vidu zabrinjavajuće loš rezultat u ovoj oblasti, smatramo da organi uprave hitno moraju početi sa sljedećim aktivnostima:

Redovno ažurirati internet stranice i objavljivati informacije o radu organa, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama

Trećina organa uprave nema praksu redovnog ažuriranja svojih internet stranica (jednom u 15 dana), čime uskraćuju javnost za informacije o svom radu i načinu funkcionisanja.

Iako je to obaveza, programi i planovi rada nijesu dostupni na internet stranicama 66% organa uprava, a trećina nije objavila niti jedan izvještaj o radu u posljednje tri godine.

Trećina organa uprave ne objavljuje informacije o državnim službenicima i namještenicima sa njihovim službe-

ničkim zvanjima i kontaktima, a dvije trećine ne objavljuje informacije o primanjima javnih funkcionera.

Situacija je još nepovoljnija po pitanju finansijske transparentnosti. Skoro 90% organa uprave nema praksu objavljivanja finansijskih informacija.

Pored toga, organi uprave nijesu posvećeni ni objavljivanju ključnih informacija za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama. Dvije trećine organa uprave nema ažurirane Vodiče za slobodan pristup informacijama, a 44% ni kontakt podatke službenika zaduženog za postupanje po zahtjevima.

Organi uprave takođe ne koriste društvene mreže kao sredstvo svoje promocije i komunikacije sa građanima – 83% nema naloge na Fejsbuku, dok Tviter i ne koriste.

Metodologija istraživanja

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Institucije diljem svijeta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj mjeri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti izvršne vlasti.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost.

Princip **transparentnosti** podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. **Pristupačnost** se odnosi na obezbjeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. **Integritet** obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, **učinkovitost**, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama⁶ i primjerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvanič-

[6]

Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

nim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su proslijeđeni institucijama.

U skladu sa planom razvoja Indeksa nakon izvršenih mjerenja i analiza i datih preporuka institucijama svake godine uvodimo nove indikatore tj. standarde transparentnosti. Na taj način efikasno mjerimo kako institucije ispunjavaju naše preporuke i koliko se bave politikom otvorenosti. Tako je ovogodišnji indeks bogatiji i sadržajni za nekoliko novih indikatora.

Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja marta 2018. godine.

Kroz oko 80 indikatora po instituciji mjerili smo i analizirali otvorenost 275 institucija izvršne vlasti i prikupili preko 15 000 podataka o institucijama. Standardna greška cjelokupnog indeksa otvorenosti iznosi +/- 3%.

Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smjernica koje su usmjerene institucijama.

Istraživački centar

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. Godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

IC se u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće prijedloge praktične politike:

O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:

Državna izborna komisija u Crnoj Gori – neuspjeli eksperiment
<https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavna-izborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

Preporuke za unapređenje zakonodavnog okvira za izbore – Kroz ispunjavanje preporuka OSCE/ODIHR <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredjenje-izbornih-zakona-2017/>

Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov pobjerenja u izbore <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-rada-agencije/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-na-pretk-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike-ii-dio/>

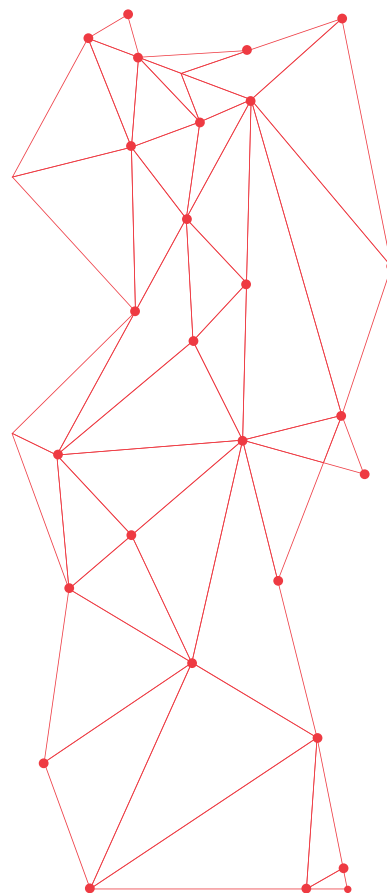
O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:

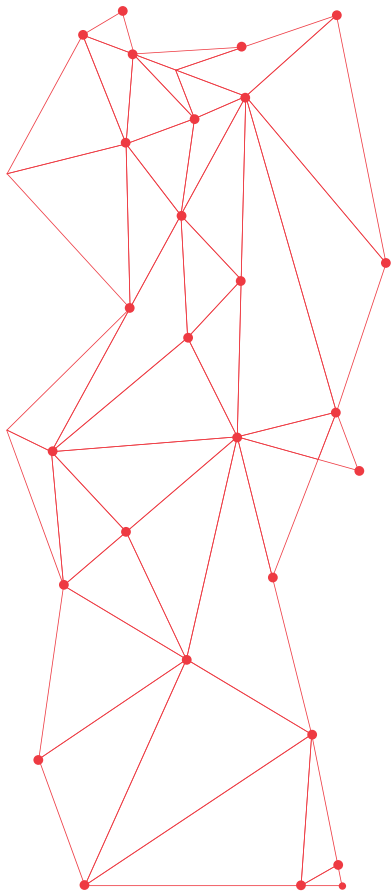
Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:

Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovođenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>





Otvorenost institucija
izvršne vlasti u regionu
i Crnoj Gori

**Preporuka za unapređenje stanja bazirane
na Regionalnom indeksu otvorenosti institucija**

autori: Dragan Koprivica,
Milena Gvozdenović i Milica Kovačević

**CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

Moskovska 153,
81 000 Podgorica,
Crna Gora

+382 20 331 227
cdtmn@t-com.me
www.cdtmn.org