

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori

Autor/ka:

Dragan Koprivica

Milena Gvozdenović



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

Autor/ka:

Dragan Koprivica
Milena Gvozdrenović



Podgorica, jul 2019

UV

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 sprovele u prethodnih nekoliko mjeseci. Cilj cjelokupnog istraživanja jeste da pruži detaljan pregled stanja u navedenim oblastima, te da doprinese implementaciji reformi u radu javnu uprave, utiče na jačanje principa dobrog upravljanja i pomogne samim institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu.

Ovaj dokument je treći po redu u kome dajemo pregled stanja otvorenosti institucija i preporuke za unapređenje. Nakon prvog istraživanja koje je urađeno 2016. smo pristupili unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora, temeljeći svoj rad na saznanjima i rezultatima monitoringa. Ovogodišnje istraživanje je sprovedeno na osnovu indikatora koji će omogućiti preciznu sliku koliko su institucije izvršne vlasti radile na unapređenju svoje otvorenosti u protekloj godini.

Politika otvorenosti mora biti politika svih vlada u regionu, mora biti formulisana i napisana kao i ostale važne politike i ne smije biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti. Svaka

OD

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

Institucije izvršne vlasti u regionu u prosjeku ispunjavaju 48.6% kriterijuma otvorenosti. Iako ovaj rezultat predstavlja blagi napredak od oko 5% u odnosu na prethodno istraživanje, nema mnogo razloga za zadovoljstvo. Povećanje nivoa otvorenosti se najčešće javlja kao istup pojedinih organa u državama regiona, a ne kao pravilo sistema vlasti. Razlog za to leži u nedostatku jasnih politika koje baštine vrijednosti otvorenosti, i prevashodno pravila i sankcija u slučaju njihovog nepoštovanja.

Istraživanje je još jednom potvrdilo da su institucije izvršne vlasti otvorenije što se krećemo ka višim organizacionim nivoima vlasti. Tako organi uprave u regionu u prosjeku ispunjavaju 32.22% indikatora otvorenosti, ministarstva 50%, a vlade 63.62%. Neujednačenost je primjećena i unutar samih grupa institucija, što svjedoči o tome da pitanje otvorenosti u načelu zavisi od volje ili zalaganja osobe koja je na čelu te institucije, a ne razvijenih praksi i propisa države. Takvo stanje dovodi u pitanje dobru praksu koja je prepoznata kod pojedinih institucija, u situacijama kada nastupe personalne promjene.

Za očekivati je da prisustvo međunarodnih inicijativa u zemljama regiona, poput Partnerstva otvorenih vlada (OGP), doprinese razvoju otvorenosti institucija izvršne vlasti. Angažovanje i posvećenost država regiona ovoj inicijativi je na različitim nivoima, što takođe svjedoči o spremnosti vlada za primjenu i promociju standarda otvorenosti i odgovornosti.

Ovakvi standardi takođe zavređuju pažnju Evropske unije (EU), imajući u vidu da je nužno da se odvijaju paralelno sa drugim reformama koje države sprovode na putu ka EU. U posljednjim izvještajima o napretku država regiona ističu se brojni problemi na polju transparentnosti, počevši od nedosljedne primjene zakona o slobodnom pristupu informacijama do nedovoljne transparentnosti budžeta i sistema javnih nabavki.

Sve zemlje regiona bi trebalo da se posvete promociji zakonima zagarantovanog proaktivnog pristupa informacijama, jer nijedan organ ne smije imati monopol nad informacijama od javnog značaja koje pripadaju građanima. Takođe, potrebno je planirati i razvijati politike otvorenosti koje bi trebalo da budu utemeljene u zakonskim i strateškim dokumentima

države. To bi, u konačnom, predstavljalo krunu višegodišnjeg procesa i napora domaćih i međunarodnih aktera u „otvaranju“ organa državne uprave.

U cilju davanja doprinosa u uspostavljanju takvog sistema, u nastavku predstavljamo neke od ključnih nedostataka koje države regiona moraju otkloniti kako bi obezbijedile otvorenost u radu javne uprave.

Organizaciona i finansijska transparentnost

Princip proaktivnog pristupa informacijama se ne primjenjuje na zadovoljavajućem nivou u institucijama izvršne vlasti u regionu.

Građani regiona i dalje teško dolaze do informacije o tome šta institucije rade i kako planiraju i troše njihova sredstva. Problemi su prisutni u pogledu transparentnosti budžeta, završnih računa i postupka javnih nabavki. Takođe, rijetke su institucije u regionu koje objavljuju svoje periodične finansijske izvještaje.

Situacija nije zadovoljavajuća ni u pogledu objavljivanja programa i izvještaja o radu, iako su to osnovna dokumenta putem kojih bi institucije trebalo građanima da predstavljaju šta planiraju da urade i šta su uradile tokom godine. Praksa sačinjavanja i objavljivanja polugodišnjih izvještaja o radu se javlja kao izuzetak kod vrlo malog dijela institucija.

Transparentnost procesa donošenja odluka

Većina zemalja u regionu nije obezbijedila transparentnost sjednica vlada. Iako po standardima transparentnosti treba objavljivati transkripte i omogućiti video prenos sa sjednica, većina vlada ne objavljuje čak ni zapisnike i materijale sa sjednica. Tako se o aktivnostima najvećeg broja regionalnih vlada građani mogu informisati samo na osnovu saopštenja koje vlade izdaju nakon sjednica. Ovakva praksa se mora hitno mijenjati, jer se uskraćivanjem informacija o ključnim politikama koje vlada planira direktno umanjuje mogućnost građana za kontrolu onih koje su izabrali, i koji bi trebalo da im odgovaraju za svoje aktivnosti. Poseban problem predstavlja neopravdano klasifikovanje dokumenata oznakom tajnosti.

Pristupačnost i komunikacija sa građanima

Većina internet stranica institucija izvršne vlasti se redovno ažurira novostima i aktuelnostima. Međutim, primjećen je znatan prostor za unapređenje kada je u pitanju organizacija i administriranje sadržaja. Vlade većine zemalja imaju zastarjele internet stranice koje bi trebalo rekonstruisati u skladu sa razvojem savremenih informaciono-komunikacionih rješenja. Najveći broj organa je trenutno vrlo daleko od standarda koji propisuje „tri klika do željene informacije“ na internet stranici. Objavljivanje podataka u open data formatu¹ i dalje nije praksa u regionu.

Iako većina vlada u regionu ima uspostavljen sistem e-uprave, on nije dovoljno zaživio u praksi. Postavlja se pitanje svrsishodnosti mnogobrojnih usluga koje se nude putem ovih portala usljed njihove nedovoljne upotrebe. Iako bi vlade trebalo da ulože napore u sprovođenju kampanja za promociju e-uprave, značajan broj čak ni na svojim internet stranicama nema baner ili uputstvo za korišćenje ovog portala. Takođe, sistem e-uprave u regionu ne obezbjeđuje lokalne servise koji bi bili značajni za unapređenje svakodnevnog funkcionisanja građana.

U modelima interakcije sa građanima i dalje prevladavaju konvencionalni načini komuniciranja. Manje od polovine institucija izvršne vlasti posjeduje i redovno koristi društvene mreže kao sredstvo za informisanje i komunikaciju sa građanima.

———— 1

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

Planiranje i koordinacija politika

Vlade u regionu tek treba da uspostave procedure i prakse za kvalitetnije planiranje i koordinaciju svojih politika, ali i obezbjeđivanje mehanizama putem kojih građani mogu jasno da prate njihovu realizaciju.

Vlade u regionu uglavnom nemaju praksu planiranja javnih politika na duži rok u formi programa rada. Izvršna vlast takođe nije dovoljno posvećena mjerenju kvaliteta i efekata svog rada, odnosno rijetke su institucije koje su nam saopštile da koriste indikatore učinka prilikom pripreme svojih programa i izvještaja o radu.

Otvorenost izvršne vlasti u Crnoj Gori

Izvršna vlast u Crnoj Gori je i prema ovogodišnjem istraživanju najotvorenija u regionu, s prosječno 62% ispunjenih kriterijuma otvorenosti. Međutim, sistemski problemi na koje je CDT ukazivao tokom posljednjih godina su i dalje neriješeni, a napreci u otvorenosti se javljaju kao izuzeci pojedinačnih institucija izvršne vlasti. Pitanje otvorenosti institucija u Crnoj Gori trenutno predstavlja zbir različitih pravilnika, akata ili obaveza. U tom pogledu je zabilježen negativni trend, jer nedavne izmjene i dopune Zakona o državnoj upravi i Zakona o slobodnom pristupu informacijama ne doprinose transparentnosti sistema javne uprave.

Promocija otvorenosti se gotovo i ne dešava, a postoje institucije koji bez ikakvih posljedica ne poštuju ni zakonske obaveze na ovom polju, niti principe i prakse dobrog upravljanja. Naše istraživanje je još jednom ukazalo na značajne razlike u otvorenosti institucija. Sve to ukazuje da se ovaj problem mora sistemski rješavati, kroz unapređenje normativnog okvira.

Takođe, CDT je Operativnom timu Partnerstva za otvorenu upravu u toku prošle godine predložio kodifikaciju postojećih i definisanje novih pravila i obaveza na ovom polju u jedinstven pravni akt kojim će se afirmisati politika otvorenosti. Nacionalnim akcionim planom za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori za period 2018-2020 je predlog prihvaćen kroz izmjenu Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave kojim bi se definisala pravila za ostvarivanje otvorenosti Vlade, ministarstava i drugih organa državne uprave. Izmjene treba da idu u pravcu bližeg definisanja kriterijuma/standarda kojima bi se uspostavila ujednačena otvorenost izvršne vlasti na horizontalnom i vertikalnom nivou u odnosu na: redovno i jednoobrazno ažuriranje i objavu podataka u open data formatu, unapređenje budžetske transparentnosti i razumljivosti i dostupnosti istog građanima.² Međutim, iako je rok za ovu obavezu istekao u januaru 2019, u momentu pisanja ovog dokumenta, ona još uvijek nije bila sprovedena.

Objavljivanje podataka u otvorenom formatu još uvijek nije zaživjelo među institucijama izvršne vlasti. Ovo pitanje je regulisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i nedavno je uspostavljen Portal otvorenih podataka, ali je na njemu za sada dostupan samo ograničen broj podataka.

———— 2

Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020.

Vlada Crne Gore bez napora za dodatnim unapređenjem otvorenosti

Po ovogodišnjem mjerenju, Vlada Crne Gore je uz Vladu Sjeverne Makedonije među najotvorenijim vladama, sa 78.69 % ispunjenih kriterijuma otvorenosti.

Rezultati pokazuju da Vlada Crne Gore ne napreduje i ne razvija prakse i politike otvorenosti, jer i dalje ključne probleme bilježimo u pogledu ostvarivanja transparentnosti sjednica vlade i finansijske transparentnosti. S druge strane, Vlada zadovoljava kriterijume koji se tiču organizacione transparentnosti.

CDT je već ukazivao da je potrebna hitna rekonstrukcija internet stranice Vlade Crne Gore i podstranica ostalih organa u skladu sa novim informaciono-tehnološkim standardima. Trenutni način organizacije i sistematizacije sadržaja otežava pristupačnost značajnom broju informacija i dokumenata koje Vlada objavljuje.

Kako bi javnost imala kompletniju sliku o dinamici sjednica i načinu razmatranja politika potrebno je da Vlada objavljuje kompletne dnevne redove, zapisnike i uspostavi live stream za prenos makar dijela sjednica Vlade, kako bi javnost imala uvid u tok ili makar ključne momente rasprave na sjednicama.

Vlada je nastavila da objavljuje cenzurisane dnevne redove sjednica, iz kojih su uklonjene one tačke koje se odnose na dokumenta zaštićena oznakom tajnosti. Javnost stoga i dalje nema uvid čak ni u činjenicu da je o takvim dokumentima Vlada uopšte raspravljala. CDT je i prošle godine ukazivao da, iako državni organi u skladu sa zakonom i u odgovarajućoj proceduri mogu akte koje predlažu Vladi zaštititi odgovarajućim stepenom tajnosti, nema nikakvog opravdanja da sami nazivi tih akata budu tajni i uklonjeni iz dnevnog reda. Samim tim, građani i zainteresovana javnost nema priliku da dovede u pitanje moguće neopravdano klasifikovanje dokumenata, niti mogu pratiti rokove za prestanak tajnosti podataka, kako bi se upoznali sa sadržajem dokumenta kada to bude moguće.³

Vlada nije usvojila ni CDT-ovu preporuku da proaktivno objavljuje zapisnike sa sjednica, iako je dio njih dostupan na zvaničnoj internet stranici Vlade po osnovu slobodnog pristupa informacijama.

3 —————

CDT, *Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori*, Podgorica, 2018.

Kada je riječ o finansijskoj transparentnosti, na internet stranici Vlade su dostupni prijedlozi zakona o budžetu i završnom računu, s tim da nijesu objavljene usvojene verzije. Pretraživost budžeta i dalje ostaje ograničena, a Vlada ne sačinjava ni „Budžet za građane“ kojim bi građanima mogla da približi planirana javna sredstva.

Iako nijesu dostupni planovi javnih nabavki iz 2015, 2016. i 2017. godine, Vlada je objavila ove dokumente za 2018. i 2019. godinu. Ostale informacije koje se tiču postupka javnih nabavki, poput poziva, odluke i ugovora o javnim nabavka se objavljuju.

Iako je zakonska obaveza da se Vodič za slobodan pristup informacijama ažurira najmanje jednom godišnje, na internet stranici Vlade je dostupan samo Vodič iz 2016. godine.

Vlada je objavila Srednjoročni program rada sa pratećim izvještajima o realizaciji. Međutim, Program nije kvalitetno prezentiran javnosti ni prije, a ni poslije usvajanja, a nijesu prezentirani ni rezultati njegove primjene za 2018. godinu. Ovaj Program može biti sredstvo za prevazilaženje često konvencionalnog i konzervativnog PR sistema izvršne vlasti.⁴

———— 4

CDT, *Sistem planiranja za sada bez održive evaluacije*, Podgorica, 2019.

Otvorenost ministarstava proaktivni princip bez prakse

Ministarstva u Crnoj Gori su najotvorenija u regionu, sa prosječno 64.45 % ispunjenih kriterijuma otvorenosti. Međutim, još jednom možemo potvrditi da to više svjedoči o lošem stanju u regionu negoli dobrom u Crnoj Gori.

Nivo otvorenosti ministarstava je približan prošlogodišnjem rezultatu, što ukazuje da su rijetka ministarstva koja su u protekloj godini radila na unapređenju svoje otvorenosti. Istraživanje pokazuje da praksa otvorenosti jednog ministarstva uglavnom zavisi od podrške menadžmenta ili raspoloženja tima koji radi na ovim pitanjima. Odsustvo strateškog pristupa otvorenosti je i dalje među glavnim uzrocima ovakvog rezultata koji se reflektuje u neujednačenim rezultatima između ministarstava.

Najbolje rangirano ministarstvo (Ministarstvo pravde) ispunjava više nego duplo indikatora otvorenosti od najlošijeg (Ministarstvo vanjskih poslova). Novoformirana ministarstva su uspostavila dobre osnove za razvoj prakse otvorenosti - Ministarstvo sporta i mladih ispunjava 93.04%, a Ministarstvo javne uprave 92.12% kriterijuma, ali treba imati u vidu da se za njihovo mjerenje koristio manji broj indikatora, pa se njihovi rezultati ne mogu porediti sa rezultatima drugih ministarstava. Naredni krug mjerenja će omogućiti sveobuhvatniju ocjenu njihove otvorenosti, kada će se koristiti isti set kriterijuma kao i za ostala ministarstva.

Ministarstvo pravde	88.82%
Ministarstvo prosvjete	83.12%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	79.88%
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	78.47%
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	77.04%
Ministarstvo finansija	73.90%
Ministarstvo zdravlja	62.39%
Ministarstvo nauke	61.96%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	58.40%
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	57.83%

Ministarstvo kulture	56.29%
Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava	55.94%
Ministarstvo odbrane	52.19%
Ministarstvo ekonomije	43.05%
Ministarstvo vanjskih poslova	37.49%

Izostanak želje dijela ministarstava za saradnju sa organizacijama civilnog društva na promociji otvorenosti takođe se odrazio u rezultatima. 30% njih nije aktivno učestvovalo u našem istraživanju, odnosno nije nam dostavilo odgovore na upitnik koji je služio za temeljnije mjerenje otvorenosti i ispitivanje ustanovljenih praksi, što po sebi predstavlja indikator otvorenosti jedne institucije.

Značajan dio ministarstva nam je navelo vodič za slobodan pristup informacijama kao ključni dokument kojim se reguliše pitanje njihove otvorenosti i transparentnosti. Imajući u vidu svrhu i sadržinu vodiča to se ne može smatrati adekvatnim niti dovoljnim za dostizanje zadovoljavajućeg nivoa otvorenosti. Potrebno je da ministarstva kreiraju takve politike kroz izradu svojih komunikacionih strategija koje će biti u skladu sa standardima transparentnosti i informaciono-komunikacionim okruženjem. Postojanje takvog dokumenta bi takođe unaprijedilo način na koji ministarstva ostvaruju svoju komunikaciju sa građanima. Po našem istraživanju, ministarstva nedovoljno koriste društvene mreže za tu svrhu. Skoro 30% njih nema kreirane naloge na Facebook mreži, odnosno 35% na Twitter-u. Na internet stranicama 76.5% ministarstava nema uputstva na koji način građani mogu izraziti zabrinutost, ili podnijeti žalbu na rad državnih službenika.

Naš istraživački tim je zabilježio probleme u pronalaženju dokumenata i podataka i kod bolje rangiranih ministarstava, usljed neadekvatnog administriranja sadržaja na internet stranicama ministarstava. Neusklađenost sadržaja i rubrika, neažurne i prazne rubrike, neaktivni linkovi i dokumenta, uz ograničene mogućnosti pretraživanja, i dalje otežavaju pristup objavljenim informacijama.

Proaktivna transparentnost ministarstava je na nezadovoljavajućem nivou, iako je ovaj princip zagarantovan zakonom. Trećina ministarstava nema posljednja tri programa rada na svojim internet stranicama, niti posljednja tri izvještaja o radu.

Takođe, 60% ministarstva ne objavljuje budžete na svojim internet stranicama, a čak 80% ministarstava ne objavljuje završne račune.

Kada je riječ o transparentnosti postupka javnih nabavki, naši rezultati pokazuju da 40% ministarstava ne objavljuje planove javnih nabavki. Pozivi na postupke javnih nabavki nijesu dostupni na internet stranicama 40% ministarstava, dok odluke o dodjeli ne objavljuje 47% ministarstava. Ovakve informacije su dostupne putem portala Javnih nabavki, međutim principi transparentnosti nalažu da institucije moraju predstaviti građanima informacije o trošenju državnog novca na svojim internet stranicama ili naznačiti gdje te informacije mogu biti pronađene. Samo manji dio ministarstava se referirao na Portal javnih nabavki na svojim internet stranicama.

Trećina ministarstava nije objavila plan integriteta, a ne postoji ni praksa objavljivanja izvještaja o realizaciji planova integriteta. Skoro četvrtina ministarstava nema objavljen ažuriran Vodič za slobodan pristup informacijama. Trećina ministarstava ne objavljuje informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Većina ministarstava nam je saopštila da je u toku prethodne godine učestvovala na nekoj od obuka koje su namijenjene unapređenju kapaciteta za primjenu prava na slobodan pristup informacijama. Međutim, imajući u vidu navedene propuste u ostvarivanju proaktivne transparentnosti, potrebno je da ministarstva značajnije razvijaju kulturu transparentnosti počevši od poštovanja zakonom propisanih obaveza.

Organi uprave i dalje netransparentni

Organi uprave i dalje spadaju među „najzatvorenije“ institucije izvršne vlasti. Oni u prosjeku zadovoljavaju 43% kriterijuma otvorenosti. Na internet stranicama značajnog broja organa uprave nijesu dostupni ni bazični podaci o njihovom radu i funkcionisanju. Primjera radi, na internet stranicama polovine organa uprave nijesu objavljeni čak ni kontakti zaposlenih.

U našem uzorku najbolje rangirana je Poreska uprava koja zadovoljava 74% indikatora otvorenosti, a najlošije Uprava za zaštitu kulturnih dobara sa 14%.

Svega polovina organa uprave redovno (barem jednom u 15 dana) ažurira svoje internet stranice. Četvrtina organa uprave nije objavila spisak svojih funkcionera, dok 60% njih ne objavljuje informacije o njihovim zaradama. Posljednja tri programa rada nijesu dostupna na internet stranicama 67% organa uprave, dok trećina njih nije objavila ni posljednja tri izvještaja o radu.

Situacija je još lošija kada je riječ o finansijskoj transparentnosti, imajući u vidu da samo petina organa uprave ima praksu objavljivanja budžeta.

Problemi su zabilježeni i u pogledu obezbjeđivanja neometanog pristupa informacijama. Polovina organa uprave nema objavljen ažuriran Vodič za slobodan pristup informacijama, a četvrtina ne objavljuje kontak osobe zadužene za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup su dostupne na manje od polovine internet stranica organa uprave.

Metodologija istraživanja

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravno pravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donoše nje 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.

5 —————

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

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama⁵ i primjerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su proslijeđeni institucijama.

Istraživanje je sprovedeno u periodu od decembra do kraja marta 2019. godine. Kroz oko 80 indikatora po instituciji mjerili smo i analizirali otvorenost oko 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 CDT-a

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 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 predloge praktične politike:

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

- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvio dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima
<https://www.cdtmn.org/2018/11/02/vrijeme-je-da-zatvorimo-poglavlje-fer-izbora/>
- Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta
<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>
- Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije
<https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavnaizborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>
- Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja 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 u ispunjavanju političkih kriterijuma EU: Demokratija bez institucija – novi balkanski izum
<https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/demokratija-bez-institucija-novi-balkanski-izum-predlog-prakticne-politike/>

- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Peti dio: Javna uprava – servis građana ili igračka u rukama politike?
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/javna-uprava-ne-radi-u-inte-resu-gradana/>
- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Četvrti dio: Turobna zbivanja i druge priče o medijima
<https://www.cdtmn.org/civilno/civilno-analize/turobna-zbivanja-i-druge-pri-ce-o-medijima/>
- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Treći dio: Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i kriminala
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/treci-dio-nezavisne-institu-cije-preduslov-za-borbu-protiv-korupcije-i-kriminala/>
- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Pravosuđe
<https://www.cdtmn.org/2018/12/15/nakon-18-godina-reforme-pravosuda-devalva-cija-postignuca/>

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:

- Sistem planiranja za sada bez održive evaluacije
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/sistem-planiranja-bez-kvali-tetne-evaluacije/>
- 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-rezulta-te-na-lokalnomnivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

O tome kako mediji ispunjavaju profesionalne standarde čitajte u:

- Raskrinkavanje medijskih objava u Crnoj Gori i regionu: Infekcija manipulacijama
<https://www.cdtmn.org/civilno/civilno-analize/infekcija-manipulacijama-raskrin-kavanje-me-2019/>

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-strategi-je-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>

OTVORENOST INSTITUCIJA
IZVRŠNE VLASTI U REGIONU
I CRNOJ GORI

autori/ke:

Dragan Koprivica / Milena Gvozdrenović

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Moskovska 153,
81 000 Podgorica
Crna Gora

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

