

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I CRNOJ GORI



OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I CRNOJ GORI

Autorke:

Milena Gvozdrenović, Biljana Papović



* Ovaj dokument je dio projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj ne odražava nužno mišljenje donatora.

Jun, 2022

Uvod

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koje mogu dovesti do novih načina upravljanja, kako iz vladine tako i iz perspektive građana - može promovisati dobro upravljanje i podstaći bolje odlučivanje, smanjenje korupcije i efikasnije usluge koje vlasti isporučuju građanima.¹ Među ključnim karakteristikama otvorene uprave je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za kontrolu javne vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su participacija, odgovornost i integritet.

Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije iz regiona Zapadnog Balkana – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Metamorfozis fondacija iz Sjeverne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženje građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine razvijaju svoj analitički instrument – Regionalni indeks otvorenosti – koji nam daje pouzdane podatke o tome koliko institucije primjenjuju standarde dobrog upravljanja u svom radu.

Dakle, Regionalni indeks otvorenosti mjeri koliko su institucije izvršne vlasti otvorene prema građanima i društvu po osnovu četiri dimenzije – transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, s tim da se kroz ove dimenzije prožima i dodatni domen – koliko se objavljuju i koriste otvoreni podaci.

Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u oblasti otvorenosti i transparentnosti rada institucija izvršne vlasti i dopri-

¹ Izveštaj sa 35. sjednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope na temu "Transparentnost i otvorena uprava" od 7. novembra 2018.

nesemo kreiranju i sprovođenju reformi u ovim oblastima, kroz izgradnju partnerskog odnosa sa svim institucijama.

Ovo istraživanje se sprovodi šestu godinu zaredom. Naše organizacije su nakon svakog kruga istraživanja nastojale da pomognu reformske procese u svojim zemljama, učestvuju u različitim domaćim i međunarodnim inicijativama koje se bave ovim pitanjima i ostvare saradnju sa institucijama, kako bi pomogle razvoj i primjenu politika transparentnosti i otvorenosti vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične političke uslove u kojima se i ove politike razvijaju, ali smatramo da postoji značajan potencijal za regionalnu saradnju na ovom polju.

U ovom dokumentu predstavljamo vam ključne nalaze istraživanja o otvorenosti izvršne vlasti u 2021. godini.

Poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Pozivamo sve kreatore politika iz zemalja našeg regiona da preduzmu odlučne i konkretne korake na popravljanju stanja. Smatramo da se pitanja otvorenosti i transparentnosti rada institucija ne smiju tretirati ad-hoc, već moraju imati svoje utemeljenje u zakonskom i strateškom okviru zemalja kao i glasne zagovornike na najvišim državnim i društvenim funkcijama.

Ostajemo na raspolaganju da zajednički kreiramo te procese.

Pozivamo zainteresovanu javnost da nam se javi za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našoj analizi.

Projektni tim

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU



Otvorenost i transparentnost vlasti je jedno od ključnih pitanja reforme javne uprave i procesa evropskih integracija koje vode zemlje Zapadnog Balkana. Iako naš region formalno radi na izvršavanju ovih zadataka, koji treba da nas približe evropskoj porodici, još uvijek postoji izražena potreba za sistemskim uređenjem politika otvorenosti i komunikacije. One moraju biti postavljene na dugoročnim osnovama kako bismo mogli da imamo konkretne i postojeane benefite po naše zajednice i društvo. Kao posebno osjetljivo pokazuje se pitanje transparentnosti javne potrošnje, a apel zavređuje i potreba uključivanja građana i civilnog sektora u kreiranje politika i donošenje odluka.

Podaci koje smo prikupili kroz Regionalni indeks otvorenosti pokazuju da otvoreno i transparentno djelovanje institucija postoji samo na pojedinačnom nivou i da nije riječ o utvrđenim i dugoročnim praksama ponašanja, odnosno da su rijetki primjeri onih institucija koje su na snažnim osnovama postavile pravile i procedure javnog djelovanja. Posebno zabrinjavajuće je što na nivo otvorenosti utiču personalne promjene na nivou institucije, a ne programi i politike jedne države.

Iz ovog razloga smo više puta pozivali vlade zemalja regiona da rade na izradi strategija i pravilnika otvorenosti izvršne vlasti ali i da se aktivnije uključe u međunarodne inicijative koje imaju za cilj promociju doborog upravljanja.

Podaci pokazuju da je u 2021. godini najbolje rezultate ostvarila Vlada Sjeverne Makedonije (82.71%), slijedi Vijeće ministara BiH (75.54%), potom Vlada Crne Gore (58.16%) i Vlada Republike Srbije (45.43%).

Dalje, Vlada FBiH ispunjava 38.17% indikatora otvorenosti, Vlada Republike Srpske 35.85%, Pokrajinska Vlada Vojvodine 30.49%. Kada je riječ o ministarstvima, najbolje rezultate u prosjeku ostvaruju ministarstva Sjeverne Makedonije sa 58.56% ispunjenosti indikatora otvorenosti. U ostalim zemljama ministarstva zadovoljavaju manje od polovine postavljenih indikatora – u Crnoj Gori 48.17%, Srbiji 46.82%, BiH 38.5%.

Najslabije rezultate bilježimo kod organa državne uprave. U prosjeku, organi uprave Sjeverne Makedonije zadovoljavaju 41.54%, Crne Gore 40.82%, BiH 40.49%, Srbije 31.20%.

U nastavku ovog dokumenta ukazujemo na neke od ključnih kritičnih tačaka za ostvarivanje većeg nivoa otvorenosti izvršne vlasti u regionu.



(Ne)strateški pristup politikama otvorenosti

Sjeverna Makedonija je prva zemlja u našem regionu koja se opredijelila da politiku otvorenosti posebno uradi kroz posebnu strategiju. Strategija transparentnosti Vlade Sjeverne Makedonije ima za cilj unapređenje transparentnosti i povjerenja u rad institucija. Iskustvo ove zemlje potvrđuje da nije dovoljno samo da se dobro isplaniraju aktivnosti koje će voditi ka većoj transparentnosti organa vlasti. Naime, ključno je postaviti sistem monitoringa i evaluacije na dobrim osnovama, kako bi se obezbijedila kvalitetna realizacija predviđenih aktivnosti. Naši podaci pokazuju da sprovođenje ove strategije stagnira veći dio vremena. Od ukupno 45 aktivnosti iz Akcionog plana Strategije, više od polovine uopšte nije realizovano. Samo devet aktivnosti je u potpunosti realizovano u isplaniranom roku, tri su realizovane uz zakašćenje, dok je osam aktivnosti u toku.² Neophodno je da Vlada Sjeverne Makedonije produži period implementacije strategije, prilagodi ga novim društveno-poli-

tičkim uslovima i obezbijedi mehanizme za dosljedno sprovođenje predviđenih aktivnosti.

Bosna i Hercegovina je 2000. godine dobila Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI), prvo na državnom nivou, a zatim 2001. godine i u oba entiteta. Međutim iako je prva u regiji usvojila ovaj zakon, do danas nije došlo do značajnijih progresivnih unapređenja koji bi olakšali pristup informacijama i veću transparentnost. Štaviše, novi prijedlozi zakona su dosta lošiji u odnosu na važeći Zakon. Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama, koji je Ministarstvo pravde BiH objavilo još u februaru 2021, dodatno otežava pristup informacijama. Posebno je zabrinjavajuća poduža lista izuzetaka ili mogućih ograničenja kod pristupa informacijama u posjedu javnih vlasti, ali i mogućnost da se sadašnji rok od 15 dana za postupanje po zahtjevima za pristup informacijama produži na još 15 dana. Problematično je i to što se u prednacrtu, između ostalog, navodi da drugostepeni organ u postupcima za ostvarivanje prava na pristup informacijama, vrši Žalbeno vijeće pri Vijeću ministra BiH, umjesto Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH kao jedina nezavisna institucija koja je do sada pratila primjenu ovog zakona.

Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Srbije su usvojene u novembru 2021, posle više od pet godina rada na ovom aktu. Organizacije koje su učestvovala u procesu javnih konsultacija smatraju da usvojeni tekst može tek djelimično da riješi probleme u primjeni zakona. Glavne zamjerke su da nije adekvatno adresiran problem neizvršavanja rješenja koje donosi Povjerenik za informacije od javnog značaja, kao i da je izmjenama nedovoljno adresirana potreba za većom proaktivnom transparentnošću organa javne vlasti. Civilni sektor je nastojao da nametne neka progresivnija rješenja

² Assessment of the level of implementation of the Action Plan of the Transparency Strategy (2019-2021) in the period November 2019 – November 2021. Metamorphosis Foundation. Available at: https://metamorphosis.org.mk/en/aktivnosti_arhiva/assessment-of-the-level-of-implementation-of-the-action-plan-of-the-transparency-strategy-2019-2021-in-the-period-november-2019-november-2021/

kroz Zakon, koja bi omogućila da građani više znaju o tome kako institucije troše javni novac i upravljaju javnim resursima i ovlašćenjima. Međutim, zbog loših rješenja u prvim nacrtima zakona, ovaj proces se pretvorio u odbranu dostignutih prava. Upravo iz tog razloga, zaključak organizacija uključenih u ovaj proces jeste da je propuštena prilika da se suštinski unapredi ključni propis koji uređuje javnost u radu institucija.

Pitanje strateškog planiranja otvorenosti i transparentnosti rada izvršne grane vlasti u Crnoj Gori do sada nije bio u vrhu prioriteta vlasti. Svi dosadašnji pokušaji da se ova pitanja sistematizuju u jedinstveni dokument su propali, tako da ove politike i dalje čekaju na političke elite koje će dati potrebnu podršku takvom procesu i pokrenuti reformski poduhvat. Crna Gora nije ostvarila značajne rezultate kroz učešće u inicijativi Partnerstvo otvorenih vlada (OGP). Čeka se da nova Vlada ponovo pokrene ovaj proces i donese novi akcioni plan. Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama je i dalje na čekanju. Predloženi akt uvodi nove obaveze na polju proaktivnog objavljivanja informacija koje su u posjedu organa vlasti. Iako bi to podrazumijevalo napredak, otvoreno je pitanje koliko će se te zakonske norme uspješno sprovoditi, imajući u vidu da dosadašnji model nadzora nad primjenom zakona nije uslovio veću proaktivnost organa vlasti.



Lijepljenje etiketa „tajno“

Organi vlasti nerijetko koriste arbitrarno svoja ovlašćenja u dijelu proglašavanja dokumenata i podataka tajnim, dok je javnosti zbog same karakteristike tajnih podataka izuzetno teško da sprovodi kontrolu nad sistemom tajnosti. Javnost najčešće nema načina da dovede u pitanje moguće neopravdano klasifikovanje dokumenata, pa ni da prati rokove za prestanak tajnosti dokumenata.

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da ministarstva na teritoriji četiri države nemaju ujednačenu praksu i definisane standarde kada se radi o pružanju informacija o obimu pojave proglašavanja dokumenata tajnim. Naime, dio ministarstva nam je dostavio tražene statističke podatke o broju dokumenata koji su označili nekim stepenom tajnosti, time potvrđujući da se tražene informacije imaju smatrati informacijama od javnog značaja i interesa. Sa druge strane, dio ministarstava odbio je dostavljanje traženih informacija uz argumentaciju da su statistički podaci o broju tajnih podataka takođe tajni podaci. Pored toga, nekoliko ministarstava navelo je da nije moguće dostaviti tražene informacije jer bi to zahtijevalo izradu novog dokumenta, odnosno da takvu vrstu evidencije ne vode.

Zakonima je predviđeno da tajnost podataka može biti razlog za nedostavljanje informacija ali to ne znači da je pristup tajnim podacima u potpunosti onemogućen. Zakoni na različite načine predviđaju načine postupanja ukoliko se zahtjev za pristup informacijama odnosi na tajne podatke, međutim svi imaju za cilj preispitivanje odluke o tajnosti, odnosno upućuju na to da je neophodno u konkretnom slučaju procijeniti da li postoji interes koji preteže nad pravom na pristup informacijama. Razlike u našim zakonodavstvima se odnose na to ko je organ koji treba da preispita i omogući pristup podacima.

Statistički podaci o broju dokumenata koji su označeni kao tajni daju nam samo uvid u to koliko je određeno ministarstvo bilo aktivno u oblasti tajnosti podataka na godišnjem nivou. Takođe, polazeći od toga da javnost ima pravo na uvid u rad organa javne vlasti, a označavanje dokumenata tajnim jeste dio ovlašćenja koja ministarstva imaju, opravdan je interes javnosti da zna kako ova ovlašćenja ministarstva koriste.

U prilog tome da tražene informacije treba smatrati informacijama na koje javnost ima pravo pristupa, govori podatak da je najveći broj ministarstava ove informacije ustupio tražiocima. Sa druge strane, ministarstva koja to nijesu učinila, propustila su da obrazlože kako bi pristup traženim informacijama mo-

gao da dovede do teških posljedica po interese zaštićene zakonom kojim se uređuje tajnost, te da li je sproveden postupak za preispitivanje odluke o označavanju dokumenta tajnim.



Teško do informacija i kroz zakonske mehanizme

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da se do određenih informacija o radu organa vlasti ne može doći čak ni onda kada ih zakon obavezuje da informacije ustupe tražiocima.

Na naše zahtjeve za slobodan pristup informacijama, dvije trećine institucija iz regiona je odgovorilo u zakonskom roku. Njih 9.5 % nam je ustupilo odgovor ali nakon isteka zakonskog roka od 15 odnosno 20 dana u Sjevernoj Makedoniji, dok 24 % nam nije uputilo odgovore.

U okviru ovog istraživanja smo uputili i upitnike posmatranim institucijama, i možda i očekivano, kada je u pitanju doborovljna saradnja sa organizacijama civilnog društva bilježimo još negativnije trendove.

Dakle, posmatrajući ovo kao jedan od indikatora uspjeha saradnje sa civilnim sektorom, a kada se u obzir uzme podatak da nam je nešto manje od polovine institucija dostavilo odgovore na upitnik, jasno je da je ovo još jedan od razloga za zabrinutost.



Proaktivnost mrtvo slovo na papiru

Izuzev zakona kojim se tretira slobodan pristup informacijama u BiH, sve zemlje u regionu imaju definisanu zakonsku obavezu proaktivne transparentnosti. Međutim, samo nepoštovanje ove obaveze uz kombinaciju slabih nadzornih mehanizama, obesmišljavaju cilj i svrhu tih zakonskih odredbi. Tako postoje organi vlasti koji čak nemaju ni svoje internet stranice ili se iste ne koriste dovoljno u pravcu upoznavanja javnosti sa informacijama iz djelokruga institucija. Postoje primjeri institucija koji mjesecima pa čak i godinama ne ažuriraju redovno svoje stranice vijestima i aktuelnostima, kao i onih koje pružaju vrlo štire ili gotovo nikakve informacije o svom radu.

Posebne probleme godinama bilježimo u odnosu na finansijsku transparentnost, počevši od objavljivanja osnovnih informacija o godišnjem budžetu i planovima javnih nabavki. Još nepovoljnija situacija je u odnosu na objavljivanja izvještaja o utrošenim sredstvima – npr. skoro dvije trećine ministarstava iz regiona ne objavljuje završne račune.

Pitanja upravljanja sredstvima iz budžetske rezerve i socijalnim davanjima su i dalje pod velom tajni u zemljama regiona.

Brojne institucije, takođe, ne predstavljaju javnosti svoje godišnje planove rada, niti daju izvještaje o tome šta su uradile u toku godine. Samo nešto više od trećine institucija u regionu (37%) je objavilo na svojoj internet stranici godišnji program rada za 2021. godinu, kao i izvještaje o radu (35.3%).

Kada je riječ o aktivnostima na društvenim mrežama, čak 75% institucija u regionu ne koristi Tviter za informisanje javnosti o svom radu, a 43.1% ni Fejsbuk.

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U CRNOJ GORI



Otvorena uprava je preduslov evropskih integracija, i sastavni dio reforme javne uprave. U Crnoj Gori je implementiran niz aktivnosti koje teže ovom cilju, a koje su se dominantno odnosile na izmjene normativnog okvira u skladu sa EU standardima.

Međutim, potrebna je odlučnija akcija koja će dovesti do unapređenja nivoa otvorenosti organa izvršne vlasti kao i do ujednačavanja praksi i postupanja institucija na horizontalnom nivou. Problemi u ostvarivanju prava javnosti da zna su ukorijenjeni u neispunjavanju zakonskih obaveza, dok sistem kontrole i nadzora ne obezbjeđuje brzo i proaktivno postupanje organa u odnosu na informacije koje su dužni da objaviti. Postoje značajne razlike u otvorenosti Vlade, ministarstava i drugih organa državne uprave, ali i velike razlike u stepenu otvorenosti unutar ovih grupa institucija. Proaktivna transparentnost institucija izvršne vlasti nije na zadovoljavajućem nivou, posebno u vezi sa objavljivanjem informacija o javnoj potrošnji.

U Crnoj Gori ne postoji jedinstven akt kojim se preciziraju obaveze institucija na polju otvorenosti. Dva ključna zakona koja sadrže principe otvorenosti su Zakon o državnoj upravi i Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Zakon o državnoj upravi djelimično reguliše informisanje o radu organa uprave, javne rasprave i slobodan pristup informacijama. Proaktivan pristup informacijama, sa taksativno navedenim informacijama koje moraju biti javno dostupne, sastavni je dio Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ova zakonska rješenja omogućavaju javnu kontrolu vlasti i učešće građana u kreiranju politika, ali postoji znatan prostor za poboljšanje i razvoj praksi i postupanja organa vlasti. Odredbe o obavezama objavljivanja informacija i podataka koji su u posjedu državnih organa po sebi ne garantuju transparentnost i odgovornost.

Iskustvo javne administracije je ukazalo i na potrebu efikasnijeg sprovođenja propisa i unapređenja obaveza kojima se obezbjeđuje transparentnost rada i time afirmiše integritet organa vlasti.

Nova Vlada Crne Gore je najavila donošenje prvog Zakona o Vladi i smatramo da ovaj propis mora da tretira ključna pravila za ostvarivanje transparentnosti rada izvršne vlasti. Međutim, posebne obaveze i aktivnosti komunikacije je neophodno dalje strateški isplanirati.

U nastavku dajemo ključne preporuke za brzu akciju kojom se u kratkom roku može unaprijediti nivo otvorenosti na nivou izvršne vlasti.



Vlada Crne Gore

Vlada Crne Gore je uspostavljanjem uživo prenosa sjednica napravila otklon od loših praksi prethodnih Vlada u ovom dijelu, ali je potrebno da napravi korak napred uvođenjem dugoročnih strateških rješenja u oblasti otvorenosti i transparentnosti. Rezultati Regionalnog indeksa otvorenosti koji CDT šestu godinu zaredom sprovodi potvrđuju da su određeni djelovi bivše Vlade sprovodili državne politike na nedovoljno transparentan i inkluzivan način.

U našem istraživanju smo analizirali koliko je izvršna vlast bila otvorena prema građanima i društvu, na osnovu inoviranog seta indikatora koji ispituju prakse vlasti na period od jedne godine.

Među zemljama u regionu, Vlada Crne Gore je na trećem mjestu sa 58.16% ispunjenosti indikatora otvorenosti.

U radu prethodne Vlade je bila zastupljena izuzetno netransparentna praksa u dijelu donošenja odluka bez održavanja sjednica. Javnost nije bila upoznata sa sadržajem jer su se one donosile bez objavljivanja pratećih materijala, izuzev ako nije postojala obaveza njihovog objavljivanja u Službenom listu. Vlada je na velika vrata uvela online sjednice, koje su se održavale putem WhatsApp-a, bez preciznog i unapred utvrđenog rasporeda.

Iako Vlada ima pravo da donosi odluke bez održavanja sjednica, nema opravdanja da se u tom slučaju kriju dokumenti o kojima Vlada raspravlja. Svi akti i zaključci koje Vlada usvoji moraju biti dostupni javnosti, bez obzira na to da li se donose u redovnoj proceduri.

Posebni problemi u transparentnosti odluka i politika koje Vlada donosi, bili su zabilježeni za vrijeme trajanja tehničkog mandata. Stoga je na novoj Vladi zadatak da utvrdi precizne procedure transparentnosti odlučivanja u ovakvim situacijama.

CDT je u više navrata pozivao donosioce odluka u Vladi Crne Gore da unaprijede transparentnost procesa odlučivanja o državnim politikama i da o tome redovno obavještava građane. Posebno važno je obezbijediti transparentnost odluka koje se donose na sjednicama Vlade, i to kroz: redovno objavljivanje najava sjednica Vlade i dnevnog reda, objavljivanje punog i sveobuhvatnog dnevnog reda sjednica sa svim tačkama o kojima će Vlada raspravljati, uključujući nazive tačaka koje su označene nekim stepenom tajnosti, objavljivanje zapisnika sa sjednica Vlade.

Prethodne vlade su zloupotrebljavale Zakon o tajnosti podataka, i suprotno javnom interesu, skrivale određena dokumenta, zbog čega i dalje postoji problem opravdanosti proglašavanja određenih dokumenata tajnim.

Posebno značajno bi bilo da Vlada predoči javnosti nazive dokumenata o kojima raspravlja a koji su klasifikovani nekom oznakom tajnosti, kako bi zainteresovana javnost mogla da prati rokove za prestanak tajnosti dokumenata i upozna se sa

istima kada taj rok prođe, ali i kako bi mogla da dovedu u pitanje moguće neopravdano proglašavanje pojedinih dokumenata tajnim.

Vlada Crne Gore bi trebalo da donese novu Odluku o objavljivanju materijala sa sjednica Vlade, koja bi morala da prati i najavljeni Zakon o Vladi.

Vlada ne bi smjela da propusti šansu da ovim zakonom uredi ključna pitanja za ostvarivanje otvorenosti i transparentnosti izvršne vlasti, a naročito u dijelu koji se tiče transparentnosti sjednica Vlade.



Strateški isplanirati pravila za veću otvorenost

Naši rezultati istraživanja i dalje ukazuju na to da pitanje otvorenosti u izvršnoj vlasti zavisi od pojedinaca koji se u okviru institucije bave ovim pitanjima. Dakle, kako ovo pitanje nije utemeljeno u strateškim dokumentima i propisima, najčešće se dešava da nakon personalnih promjena, dođe do promjena praksi otvorenosti i ponašanja institucije.

Potrebno je da Vlada strateški isplanira razvoj u oblasti transparentnosti i odnosa sa javnošću, kroz izradu posebnih komunikacionih strategija. Vlada mora stalno da radi na jačanju kapaciteta službi za odnose sa javnošću.

Naši podaci pokazuju da službenici Generalnog sekretarijata Vlade nijesu pohađali obuke o implementaciji i postupanju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama (SPI), kao ni obuke za upravljanje otvorenim podacima u toku 2021. godine. U toku 2021. godine zabilježili smo problem dostavljanja informacija i podataka po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Pojedini djelovi Vlade su se ponašali kao da su

iznad zakona jer ni koristeći prava koja su propisana Zakonom o SPI, nije se moglo doći do određenih podataka o tome šta i kako radi izvršna vlast. Takvo ponašanje se ne smije ponoviti u novom mandatu.

CDT podsjeća da pitanja otvorenosti i transparentnosti do sada nijesu imala adekvatnu političku podršku izvršne vlasti. Ove politike nijesu imale dovoljno glasne zagovornike na najvišim državnim i društvenim funkcijama. Stoga su i svi dosadašnji pokušaji da se sistemski uredi pitanja otvorenosti vlasti uz učešće i podršku civilnog sektora propali – poput izrade prve strategije transparentnosti Vlade Crne Gore za vrijeme premijera Duška Markovića ili izrade Smjernica za proaktivno objavljivanje informacija za vrijeme premijera Zdravka Krivokapića.



Mora postojati visoka administrativna transparentnost

Zvuči nevjerovatno, ali do skoro ni prečišćeni Poslovnik Vlade Crne Gore i organogram nijesu bili dostupni na internet stranici Vlade. Takođe, podaci pokazuju i da Vlada nije zadovoljavala kriterijume u oblasti finansijske transparentnosti, tako da se pretraživanjem stranice Generalnog sekretarijata nijesu mogle pronaći informacije ni o godišnjem budžetu, ni njegovom trošenju. Nijesu bile dostupne ni informacije o javnim nabavkama – godišnji plan, pozivi i odluke, ugovori, niti je građanima predočena informacija da se takve informacije mogu naći na novom portalu javnih nabavki.

Nadamo se da će Vlada dati pozitivan primjer u ispunjavanju obaveza koje su propisane članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama a koji se odnosi na proaktivno objavljivanje informacija. U dosadašnjem radu nove Vlade primjećena su određena poboljšanja na ovom polju.

Prethodna Vlada je uradila inovirani portal koji koristi Generalni sekretarijat, ministarstva i Uprava policije od organa državne uprave. Iako on tehnički predstavlja unapređenje, neophodno je obezbijediti bolju sistematizaciju i pretraživanje sadržaja, kako ovaj sajt ne bi bio prepreka već olakšica u pronalaženju novosti i informacija.



Ministarstva

Ministarstva Crne Gore su u 2021. godini u prosjeku ispunjavala 48.17% kriterijuma otvorenosti.

U regionu Zapadnog Balkana najbolje rezultate u prosjeku ispunjavaju ministarstva u Sjevernoj Makedoniji (58.56%). Ministarstva u Crnoj Gori, Srbiji i BiH zadovoljavaju ispod polovine postavljenih indikatora otvorenosti.

U Crnoj Gori, najbolje rezultate u 2021. imali su Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava (60.62%) i Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (60.06%). Slijede Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (54.83%), Ministarstvo unutrašnjih poslova (49.61%), Ministarstvo kapitalnih investicija (47.74%), Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta (47.18%), Ministarstvo finansija i socijalnog staranja (47%), Ministarstvo ekonomskog razvoja (45.88%), Ministarstvo vanjskih poslova (45.13%), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (41.77%), Ministarstvo odbrane (39.53%), te Ministarstvo zdravlja (38.79%).

Ovako velike razlike u rezultatima još jednom potvrđuju da je neophodno da se otvorenost i transparentnost vlasti sistemski i dugoročno uredi. To je moguće uraditi kroz odredbe najavljenog Zakona o Vladi, ali i kroz krovni strateški dokument kojim je potrebno detaljnije isplanirati obaveze proaktivne transpa-

rentnosti, uputstva i pravila za komuniciranje, kao i aktivnosti izgradnje kapaciteta službenika za odnose sa javnošću i službenika za slobodan pristup informacijama.

Vlade i ministarstava ne bi smjeli više da ad-hoc tretiraju ovako ozbiljna pitanja, već je potrebno da demonstriraju punu transparentnost u svom radu, budu proaktivni i responzivni i na usluzi građanima, kao i da stalno unapređuju metode i načine komunikacije.

U radu prethodne Vlade smo imali priliku da često čujemo različite i oprečne stavove o državnim politikama, tako da je u više navrata javnost ostala uskraćena za potpunu i tačnu informaciju o tome šta je i kako Vlada uradila ili planira da uradi. Između ostalog, to svjedoči da je potrebno i da Vlada radi na planiranju i osmišljavanju politike komunikacija. Po našim podacima, niti jedno ministarstvo nije radilo na osnovu posebne komunikacione strategije u 2021. godini.

Koliko su ministarstva bila otvorena prema inicijativama civilnog sektora govori i to što nam je samo dva od 12 ministarstava dostavilo odgovore na naš upitnik, koji je sastavni dio ovog istraživanja a kojima smo željeli da saznamo nešto više o praksama i radu ministarstava.

Iako zakoni jasno propisuju obaveze ministarstava, informacije koje žele da sakriju ostaju tajne i nakon što nevladine organizacije i drugi djelovi civilnog društva iscrpe sve zakonske mehanizme koji su osmišljeni kako bi obavezali vlast da objavljuje informacije. Stoga je jasno da građanin kao pojedinac ima još manje šanse da dođe do traženih informacija.

Na osnovu informacija koje se objavljuju na stranicama ministarstava, čak trećina njih nije imala nikakvu dobrovoljnu zajedničku aktivnost sa organizacijama civilnog društva, u periodu od jula 2021. do kraja te godine.

Smatramo da je neprihvatljiv i neprimjeren ovakav odnos institucija prema organizacijama civilnog društva i nadamo se da će sadašnja Vlada napraviti zaokret po ovom pitanju, te raditi

na izgradnji partnerskog odnosa sa svim organizacijama koje mogu i žele da pruže podršku radu i reformskim procesima koje Vlada sprovodi.

Podaci našeg istraživanja ukazuju da ministarstva nijesu poštovala ni obaveze koje se tiču transparentnosti postupka organizovanja javnih rasprava. Čak 80% ministarstva nije objavilo godišnji plan javnih rasprava za 2021. U okviru poziva za javne rasprave, samo oko trećine ministarstava objavljuje i prpratne analize uticaja propisa (RIA).

Ministarstva nijesu ostvarila zavidan nivo ni u odnosu na poštovanje drugih zakonskih obaveza proaktivnog objavljivanja informacija. Samo tri od 12 ministarstva je objavilo godišnji budžet, a jedno godišnji finansijski izvještaj. Takođe, samo dva ministarstva su na svojim stranicama objavila godišnji plan javnih nabavki, a situacija nije povoljnija ni u odnosu na objavljivanje poziva, odluka i ugovora o javnim nabavkama. Ministarstva nijesu aktivno promovisala ni novi portal javnih nabavki, ali ni portal e-uprave.

Sva ministarstva imaju ažurirane vodiče za slobodan pristup informacijama, međutim trećina ministarstava u 2021. godini nije objavljivala informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.



Organi uprave

Organi uprave su u 2021. godini u prosjeku ispunjavali 40.82% indikatora otvorenosti.

U našem uzorku, koji obuhvata 50% organa uprave, najbolje rezultate u 2021. godini je ostvario Zavod za metrologiju (76.45%), a najslabije Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama (20.79%). Napominjemo da Uprava za vode, koja je obuhvaće-

na našim istraživanjem, nije imala funkcionalan sajt u periodu od četiri mjeseca koliko je ukupno trajalo istraživanje, što je neprihvatljivo sa stanovišta transparentnosti rada jedne institucije. Pritom, ni u momentu pisanja ove analize, sajt uprave nije bio u funkciji.

Osim toga, postoje organi uprave koji već mjesecima, čak i do godinu dana, ne objavljuju aktuelnosti iz svog djelokruga, izuzev za poseban dio koji predstavlja zakonsku obavezu (poput obaveza institucija u odnosu objavljivanja dijela informacija u predizbornom periodu).

Takvo stanje je nedopustivo, i zato pozivamo organe uprave da redovno i proaktivno obavještavaju javnost o svim segmentima rada iz njihove nadležnosti putem svojih internet stranica. Organi uprave godinama spadaju u red „najzatvorenijih“ institucija i potrebna je značajna promjena praksi, kao i utvrđivanje odgovornosti za sve one koji ignorišu zakonske obaveze proaktivnog objavljivanja informacija.

Zvuči nevjerovatno da pretraživanjem internet stranica organa ne možemo dobiti neke od najbazičnijih informacija o njihovom radu.

Objavljivanje finansijskih informacija je više izuzetak nego pravilo.

Niti jedan organ uprave iz našeg uzorka nije objavio godišnji budžet, a samo dva su objavila finansijske izvještaje. Slična je situacija i sa objavljivanjem informacija o nabavkama koje organi uprave planiraju i sprovode – godišnji plan je dostupan na internet stranici samo jednog organa uprave, pozive i odluke o javnim nabavkama su objavila samo dva organa, dok nijesu pronađene ni informacije koje bi uputile posjetioce sajta na novi portal javnih nabavki sa detaljnim informacijama o postupcima.

Objavljivanje godišnjih programa i izvještaja o radu takođe nije redovna pojava. U našem uzorku, manje od polovine organa uprave (46%) je objavilo godišnji plan rada, dok je njih 61.5% objavilo objavio godišnji izvještaj o radu.

Manje od trećine organa uprave (30.7%) ima objavljene ažurirane vodiče za slobodan pristup informacijama i informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Podsjećamo da je objavljivanje navedenih informacija zakonom propisana obaveza organa uprave, međutim sami izostanak sankcija svakako predstavlja podstrek za ovakvo postupanje institucija.

Kada je riječ o aktivnostima na društvenim mrežama, nešto više od polovine organa uprave (53.8%) aktivno koristi Fejsbuk za informisanje javnosti o svom radu, a manje od četvrtine (23%) Tviter.



Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti se zasniva na skupu principa sadržanih u metodologiji kojom se osigurava da dobijeni rezultati budu tehnički i politički validni za donošenje zaključaka u vezi sa tim u kojoj mjeri institucije jedne zemlje poštuju principe dobrog upravljanja.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri učinak izvršnih vlasti i parlamenata u poštovanju principa dobrog upravljanja, i to na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost, (3) integritet i (4) učinkovitost, s tim što se kroz sva ova četiri principa prožima i prati još jedan domen - otvoreni podaci.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbijedivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. Integritet obuhva-

ta dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih kroz uspostavljene sisteme za nadgledanje, vrednovanje i učenje. Svaki od ovih principa Indeksa je dalje razrađen kroz poddomene i pokazatelje kojima se dodjeljuje odgovarajuća vrijednost unutar principa pod koje potpadaju.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.³ Oni su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja te zahtjeva za slobodan pristup informacijama i upitnika koji su proslijeđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, mjerili smo i analizirali otvorenost 232 institucije izvršne vlasti. Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2022. Greška mjerenja iznosi +/- 3 %.

Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija za koje se nadamo da su od koristi za unapređenje njihovog rada.

³ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, Svjetska banka itd.