



Not secure

http://www.gov.me/naslovna



## Server Error

# Otvorenost izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori

Search

Read more

Next

Autorke: **Milena Gvozdrenović** • **Biljana Papović**

# 403

## Forbidden: Access is denied

You don't have permission to view this directory or page using the credentials that you supplied.

Cancel



Try again

# Otvorenost izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori

---

Autorke:

**Milena Gvozdrenović**

**Biljana Papović**



menu

settings

back

next

# UVOD

Transparentnost i otvorenost u dobrom upravljanju predstavljaju osnovne preduslove kvalitetne izvršne vlasti koji moraju biti tretirani kao neophodnost a ne izraz dobre volje. Kao osnovne karakteristike javne administracije u demokratskom društvu, podrazumijevaju dostupnost informacija koje su potrebne za učešće u političkom životu i vršenje nadzora nad politikama koje se sprovode. Politike transparentnosti su prošle nekoliko faza razvoja shodno potrebama i zahtjevima društva, i postajale dio agendi vlasti na Zapadnom Balkanu. Danas su zahtjevi za većom transparentnošću i otvorenošću sastavni dio reformi koje zemlje u regionu sprovode na svom putu ka Evropskoj uniji (EU) kao i kroz angažman u drugim međunarodnim inicijativama.

Kako bismo utvrdili u kojoj mjeri vlasti na Zapadnom Balkanu čine javno dostupnim informacije iz oblasti svog rada, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je u saradnji sa nevladinim organizacijama iz regionalne mreže ACTION SEE razvio Regionalni indeks

otvorenosti. ACTION SEE na godišnjem nivou mjeri otvorenosti vlasti na osnovu četiri principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost. Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u ovom domenu rada javne uprave, doprinesemo implementaciji reformi i utičemo na jačanje principa dobrog upravljanja, te u konačnom pomognemo samim institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu.

U prethodnih nekoliko godina članice mreže ACTION SEE su preko različitih mehanizama pokušale uticati na unapređenje politika i praksi transparentnosti i otvorenosti Vlade, ministarstava i organa uprave. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primijetiti znatan prostor za zajedničko regionalno djelovanje na poboljšanje stanja.

Ovogodišnje istraživanje je obogaćeno skupom kriterijuma kojima se zagovara viši nivo proaktivne transparentnosti, koji je

kao međunarodni standard srž metodologije našeg istraživanja. Uvođenjem novih kriterijuma otvorenosti željeli smo da provjerimo koliko izvršna vlast u regionu radi na razvoju svojih politika i praksi otvorenosti i omogućimo doprinos tom razvoju.

Rezultati našeg istraživanja svjedoče da su ubrzani razvoj Interneta i stvaranje novih mogućnosti za otvoreno i transparentno djelovanje državnog aparata i dalje u raskoraku sa njihovom praktičnom primjenom. Međutim, u prethodnom periodu pojedine zemlje regiona su se se opredijelile da pitanja otvorenosti javne uprave počnu uređivati kroz strateške dokumente i takav pristup već daje pozitivne rezultate. Ipak, izazovi su i dalje brojni i samim tim je važno ulagati dodatne napore za dostizanje pune otvorenosti vlasti u regionu.

Ovaj dokument predstavljamo u cilju davanja novog doprinosa uspostavljanju sistema otvorene javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana. U svrhu kvalitetnijeg

javnog dijaloga o ovim temama organizovaćemo javne događaje, na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati da nađemo zajednička održiva rješenja za dalje razvoje u ovoj oblasti. Takođe, poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznat ćemo institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našoj analizi.

• ACTION SEE tim •

# Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu

Pitanja otvorenosti i transparentnosti su sastavni dio reformi javne uprave čiji uspjeh uslovljava proces pristupanja zemalja regiona u EU. Uprkos formalnom ispunjavanju zadataka, naši podaci pokazuju da generalno javna uprava i dalje ostvaruje skromne rezultate na ovom polju. Iako bilježimo viši nivo otvorenosti pojedinačnih organa izvršne vlasti u regionu, stagniranje, pa čak i nazadovanje u određenim slučajevima, dominiraju u odnosu na napredak. Evropska komisija u svojim izvještajima o zemljama regiona često ukazuje na potrebu unapređenja finansijske transparentnosti, prava na slobodan pristup informacijama i kvaliteta konsultacija sa javnošću. I naše istraživanje ukazuje da ova pitanja ostaju ključne kritične tačke otvorenog rada javne uprave u regionu.

Izvršna vlast u regionu prosječno zadovoljava 44.88 % indikatora otvorenosti. Po ovogodišnjem mjerenju u prosjeku je najotvorenija izvršna vlast u Sjevernoj Makedoniji (52.09 %), nakon čega u Crnoj Gori (51.67 %), Srbiji (40.17 %) te Bosni i Hercegovini (35.60 %).

Kao i u prethodnim godinama, rezultati pokazuju da se nivo otvorenosti smanjuje kako se krećemo ka onim organima vlasti koji su na nižem hijerarhijskom nivou u javnoj upravi. Vlade u regionu u prosjeku zadovoljavaju 56.59 % kriterijuma otvorenosti, ministarstva 47.45 % a organi uprave 30.61 %. Znatne neujednačenosti postoje i unutar samih grupa institucija, tako da postoje organi koji su primjer otvorenog i transparentnog djelovanja, ali i oni koji bez ikakvih posljedica ne poštuju ne samo principe i prakse dobrog upravljanja, nego čak ni zakonske obaveze javnosti rada.

U prethodnom periodu dio vlada je napravilo važan iskorak kroz usvajanje strateških i drugih dokumenata kojima se reguliše pitanje otvorenosti izvršne vlasti, što je već u kratkom roku omogućilo određene pomake.

Vijeće ministara BiH je usvojilo Politiku proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH u decembru 2018. Ovim dokumentom su utvrđeni standardi proaktivne transparentnosti za sve institucije uprave u cilju podsticanja javnog objavljivanja informacija od značaja za rad insitucija i intezivnije razmjene informacija sa građanima.

U Sjevernoj Makedoniji je u novembru usvojena Strategija transparentnosti Vlade Republike Sjeverne Makedonije 2019-2021, čime je postala prva zemlja u regionu



koja je transparentnost ozvaničila kao svoju politiku. Izradi strategije je prethodilo otvaranje pozicije Ministra bez portfelja zaduženog za komunikacije, odgovornost i transparentnost i usvajanje Liste javnih informacija koje su institucije izvršne vlasti dužne da objave na svojim internet stranicama, što je potvrda opredjeljenja za unapređenjem kulutre otvorenosti i transparentnosti. Evropska komisija je u svom izvještaju o Sjevernoj Makedoniji iz marta 2020.<sup>1</sup> prepoznala ovu strategiju kao jedan od postignuća reforme javne uprave u ovoj zemlji.

I Vlada Crne Gore je prepoznala značaj strateškog planiranja politike otvorenosti i transparentnosti te je u martu 2020. godine pokrenula proces izrade Strategije otvorenosti Vlade Crne Gore kojim koordinira Ministarstvo javne uprave. Planirano je da Strategija obuhvati pitanja koja se tiču slobodnog pristupa informacijama, a u prvom redu proaktivnost objavljivanja informacija, komunikacije organa vlasti sa građanima i korišćenje savremenih tehnologija.

Uz odgovarajuću primjenu ovakvih politika, unapređenje transparentnosti i otvorenosti će dovesti do značajnih efekata po pitanju integriteta i odgovornosti javne uprave i povećanja povjerenja javnosti u njihov rad. U suprotnom, definisane mjere i aktivnosti će se svrstati u red amibicioznih strategija i projekata koje nijesu dovele do suštinskog unapređenja rada javne uprave što nije rijedak scenario ishoda reformi u zemljama regiona.

U cilju davanja doprinosa u sprovođenju ovih reformi, u nastavku ukazujemo na neke od ključnih nedostataka koje države regiona moraju otkloniti kako bi obezbijedile otvorenost u radu javne uprave.

<sup>1</sup> — Dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/update-on-the-republic-of-north-macedonia.pdf>

## Bez informacija o godišnjem radu institucija

Većina organa izvršne vlasti u regionu redovno ažurira podatke na internet stranicama, međutim nije zadovoljavajuća funkcionalnost internet stranica usljed njihove zastarjelosti. Uz nedostatak mapa sajtova, ograničene mogućnosti pretraživanja i neadekvatno sistematizovan sadržaj dodatno je otežana pristupačnost sadržaju koji se objavljuje. Pored toga, objavljivanje podataka u open data formatu je i dalje nepoznanica za organe izvršne vlasti u regionu.

Objavljivanje informacija o ključnim performansama funkcionisanja jedne institucije su među osnovnim standardima proaktivne transparentnosti. Institucije izvršne vlasti bi trebalo barem kroz programe i planove rada i izvještaje o radu da predstavljaju javnosti podatke i informacije o svojim aktivnostima. Međutim, skoro 60 % institucija nije na svojoj internet stranici objavilo niti jedan godišnji plan rada i izvještaj o radu za bilo koju od prethodne tri godine. Takođe, i dalje bilježimo neadekvatan broj institucija koje koriste indikatore učinka pri izradi programa i planova rada odnosno izvještaja o radu, iako su brojne zemlje u regionu sprovele ovakve reforme na polju planiranja i koordinacije javnih politika. U odsustvu ovakvih informacija ali i neadekvatnih mehanizama planiranja i izvještavanja o radu, građanima se ne omogućava jasna slika o tome šta institucije planiraju da urade u toku godine i kakvi su rezultati i efekti njihovog rada.

## Trošenje javnog novca i dalje pod velom tajni

Izvršna vlast još uvijek nije proaktivna u pružanju finansijskih informacija. Oko 62 % institucija izvršne vlasti u regionu nema na svojoj internet stranici objavljen niti jedan budžet i završni račun iz bilo koje od prethodne tri godine. Samo dvije vlade u regionu su u prethodnoj godini objavile polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog budžeta na svojoj internet stranici. U ovim dokumentima međutim nisu prezentovane sve potrebne informacije, poput podatka o utrošku sredstava



po potrošačkim jedinicama. Tri vlade u regionu su objavile informacije o javnom dugu. Svega 17 % institucija u regionu objavljuje polugodišnje, kvartalne ili mjesečne finansijske izvještaje.

Postupak planiranja i sprovođenja javnih nabavki takođe nije dovoljno transparentan. Skoro trećina institucija izvršne vlasti nema praksu objavljivanja planova javnih nabavki. Za prethodne dvije godine, gotovo polovina institucija nije objavila pozive za dostavljanje ponuda u postupcima javnih nabavki na svojim internet stranicama, odnosno 41 % nije objavilo odluke o izboru najpovoljnije ponude. Najniži nivo transparentnosti je zabilježen u pogledu sklopljenih ugovora u prethodne dvije godine, koji nisu dostupni na internet stranicama 77 % institucija izvršne vlasti u regionu. Takođe, 67 % institucija ne pruža informacije o javnim nabavkama koje su sprovedene u toku godine u formi izvještaja.

## Nedovoljna transparentnost procesa odlučivanja

Vlade u regionu i dalje ne omogućavaju sve potrebne informacije za procjenu kvaliteta planiranih politika i realizacije vladinih ciljeva. Probleme bilježimo u pogledu dostupnosti dokumenata i materijala o kojima su vlade raspravljale na sjednicama, zapisnika sa sjednica i prenosa makar dijela sjednica vlade. Iako vlade u regionu redovno informišu javnost o ključnim odlukama i zaključcima sa sjednica putem saopštenja, to se ne može smatrati dovoljnim za razumijevanje i kontrolu politika o kojima vlada odlučuje. Ovakva praksa ukazuje da vlade u regionu i dalje nijesu spremne da na otvoren i transparentan način izvještavaju javnost o čemu je raspravljano i šta je usvojeno.

## Savremeni načini komunikacije tek u zavoju

Uspostavljanje savremenijih informaciono-komunikacionih rješenja putem kojih se direktno komunicira sa građanima i omogućava jednostavnije i kvalitetnije rješavanje njihovih problema je tek u zavoju.

Zemlje regiona imaju portal e-uprave kao ključnu poveznicu između organa vlasti i građana u cilju jednostavnijeg i ekonomičnijeg rješavanja po zahtjevima građana ali i platforme koja bi trebala dodatno da podstakne uključivanje javnost u procese kreiranja javnih politika. Ipak, u praksi ovi portali se ne promoviraju dovoljno niti za sada ispunjavaju svoju ključnu funkciju postojanja.

Izvršna vlast u regionu se i dalje oslanja na konvencionalne načine komunikacije sa javnošću. U pogledu upotrebe društvenih mreža u praksi je primijećen veliki raskorak. Postoje oni organi koji nastoje putem društvenih mreža da približe javnosti što više informacija o aktivnostima koje sprovode, međutim mnogo veći broj je onih koji ne prepoznaju njihov značaj kao sredstva i kanala za komunikaciju. Čak 53 % institucija izvršne vlasti u regionu nije otvorilo svoj nalog na društvenoj mreži Facebook, a 73 % ni na društvenoj mreži Twitter.

Institucije izvršne vlasti i dalje ne ulažu dovoljno napora da stimulišu građane i zainteresovanu javnost za učešće u javnim raspravama. U ovom dijelu i dalje bilježimo probleme u pogledu objavljivanja potpunih informacija koje su neophodne za postupak javnih rasprava i to – poziva na javnu raspravu, izvještaja sa javne rasprave i RIA izvještaja kao pratećih materijala.



## Neadekvatna saradnja sa organizacijama civilnog društva

Uključivanje organizacija civilnog društva u kreiranje javnih politika u većini zemalja u regionu i dalje više predstavlja izuzetak negoli pravilo. Naši podaci ukazuju da organi vlasti u regionu nijesu dovoljno otvoreni za saradnju sa civilnim sektorom. Naime, kao sastavni dio istraživanja svim institucijama smo uputili upitnik u cilju detaljnije analize određenih segmenata otvorenosti a svega njih 37 % nam je dostavilo tražene odgovore. Pružanje ovih odgovora je na dobrovoljnoj osnovi, pa je tim prije zabranjivajuće da znatan broj organa uprave iz regiona ne omogućava pristup informacijama ni onda kada ih na to zakon obavezuje. Na upućene zahtjeve za slobodan pristup informacijama nam je 56 % institucija u regionu odgovorilo u zakonskom roku, 5.9 % je odgovorilo izvan zakonskog roka dok smo u čak 38.1 % slučajeva naišli na ćutanje administracije. A vodeći se javno dostupnim informacijama na internet stranicama ministarstava, skoro tri četvrtine nije radilo na ostvarenju neke vrste saradnje sa organizacijama civilnog društva (npr. organizovanja zajedničkih skupova, konferencija, potpisivanje memoranduma o saradnji itd.) u drugoj polovini 2019.


[SHOW MORE](#)

# Otvorenost izvršne vlasti u Crnoj Gori

Izvršna vlast u Crnoj Gori je godinama bila lider otvorenosti u regionu. Međutim, naša godišnja istraživanja su ukazivala na kontinuirano nazadovanje na ovom polju. Većina organa izvršne vlasti je prešla u fazu stagnacije a zabilježena su i nazadovanja u pojedinim oblastima, što je odraženo u rezultatima.

Po posljednjem mjerenju, izvršna vlast u Crnoj Gori u prosjeku zadovoljava 51.67 % kriterijuma otvorenosti. Vlada Sjeverne Makedonije je po otvorenosti sustigla Vladu Crne Gore koja trenutno dijeli drugo mjesto sa Vijećem ministara BiH. Ministarstva u Crnoj Gori sa prosječnim rezultatom od 58.19 % i organi uprave sa 37.27 % ispunjenosti su najotvoreniji u regionu, međutim na približnom su nivou otvorenosti ministarstva u Sjevernoj Makedoniji (56.68%) odnosno organa uprave u Srbiji (33.90%).

Ovakvi rezultati ukazuju da u našoj administrativnoj kulturi nije dovoljno razvijen sistem djelovanja na osnovu transparentnih procedura. Pokazalo se da zakonske obaveze u ostvarivanju javnosti rada državnih organa i reforme koje se preduzimaju na ovom polju nijesu iznjedrile sistem otvorenog djelovanja javnih službi i efikasnog učešća građana u kreiranju javnih politika.

Politika otvorenosti je sada postavljena na način da, najčešće, predstavlja dobru volju izvršnih vlasti, a to je situacija koja je daleko od željenog stanja. Proaktivno djelovanja organa se, u odsustvu efikasnog sistema kontrole i nadzora i odgovornosti za nepostupanje po zakonskim obavezama, svelo na pitanje izbora. Tako je otvorenost i transparentnost i dalje u domenu proizvoljnih postupaka starješine organa, a ne jasnih politika države. I Evropska komisija je u Nezvaničnom radnom dokumentu o stanju u poglavljima 23 i 24 ukazala da se javne informacije često se ne objavljuju proaktivno na smislen i dostupan način, što vodi ka još većem broju zahtjeva za pristup informacijama i stvara veliki broj zaostalih predmeta na svim nivoima.<sup>2</sup>

Reformske aktivnosti koje su se do sada sprovele na planu otvorenosti i transparentnosti javne uprave ne proizvode željene promjene. Strateška dokumenta u ovoj oblasti uglavnom predviđaju novi zamah ka digitalizaciji javne uprave, ali nije posvećena dovoljna pažnja ključnim elementima otvorenog i transparentnog pružanja informacija o radu javne uprave. CDT već godinama preporučuje Vladi Crne Gore izradu krovne politike otvorenosti. Uočili smo da njeno nepostojanje

2 — Nezvanični radni dokument o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, novembar 2019.



uzrokuje znatne razlike u otvorenosti Vlade, ministarstava i ostalih organa državne uprave. Zato smo predložili formalizaciju pravila ponašanja institucija u ovoj oblasti i uvođenje mjera za odgovornost institucija koje ne poštuju ta pravila. Naša preporuka da se politika otvorenosti reguliše propisom je djelimično uvažena kad je Akcionim planom Partnerstva za otvorenu upravu propisana obaveza da se ovo pitanje riješi kroz izmjene Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave. Međutim, ova obaveza nije realizovana. Nespremnost države da kroz inicijativu Partnerstva za otvorenu upravu na ovaj način uredi sistem transparentnog djelovanja institucija je bio jedan od razloga našeg napuštanja Operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu.



Vlada Crne Gore je kroz inicijativu Savez za Evropu konačno prepoznala značaj strateškog pristupa politikama otvorenosti. Na predlog CDT-a je pokrenut proces izrade Strategije otvorenosti Vlade Crne Gore koji bi dugoročno trebalo da vodi unapređenju transparentnosti, odgovornosti i integriteta organa vlasti. Ovaj dokument ima značajan potencijal za unapređenje praksi postupanja institucija u ovoj oblasti, poboljšanje institucionalnih kapaciteta i uspostavljanja snažnog koordinacionog mehanizma za monitoring i evaluaciju djelovanja institucija na ovom polju. To bi ujedeno trebalo da znači početak procesa uspostavljanja novih preduslova za otvoreno i inkulzivno djelovanje javne uprave koji je potrebno u kontinuitetu razvijati u skladu sa zahtjevima modernog društva.

## Vlada Crne Gore

Po ovogodišnjem mjerenju, Vlada Crne Gore zadovoljava 59.56 % zadatih kriterijuma otvorenosti. Naši rezultati pokazuju da Vlada ne razvija prakse otvorenosti, imajući u vidu da i dalje ključne probleme bilježimo u pogledu funkcionalnosti Vladinog portala, transparentnosti sjednica i dostupnosti finansijskih informacija. Osim toga, Vlada Crne Gore nam ove godine nije odgovorila na upitnik koji smo joj uputili a koji služi za ocjenu dijela indikatora i to je takođe uticalo na rezultat. Nezadovoljavajuće postupanje vladinih službenika po zahtjevima za slobodan pristup informacijama potvrđeno je i činjenicom da smo u toku ovog istraživanja od Vlade Crne Gore dobili odgovor na zahtjev izvan zakonskog roka od 15 dana.

U prethodnom periodu je posebno otežan pristup portalu Vlade Crne Gore i potportalima ostalih organa. CDT je često ukazivao da trenutno tehničko rješenje, staro oko deset godina, ne zadovoljava ni osnovne elemente pristupačnosti i pretraživosti sadržaja koji se objavljuje.

I dok smo ranije ukazivali na nesistematičnost i neadekvatno ažuriranje portala, problem je evoluirao do njegove gotovo potpune nefunkcionalnosti. U ovom trenutku je potrebno znatno vrijeme i strpljenje za pretraživanje portala. Učitavanje stranica je znatno usporeno i ponekad zahtijeva više od deset minuta za pristup naslovnici portala i dodatno vrijeme za pristup bilo kom drugom sadržaju ka kojem vode dostupne rubrike. Neulaganje resursa u razvoj portala izvršne vlasti ukazuje na nemarnost ka obezbjeđivanju neometanog pristupa informacijama i podacima kojih je iz godine u godinu sve više.

Organi uprave ažuriraju informacije najčešće bez poštovanja osnovnih elemenata administriranja sadržaja na jednoj internet stranici. U tom pogledu probleme bilježimo sa neusklađenošću rubrika i sadržaja, nefunkcionalnih linkova i dokumenata, a u mnogim slučajevima ni postojanje pretražilice ne skraćuje vrijeme potrebno za pristup traženim podacima i informacijama. Dodatno, na portalu se vrlo rijetko mogu pronaći inovativni sadržaji prikazivanja informacija koje proizvode institucije.

Vlada Crne Gore zadovoljava kriterijume organizacione transparentnosti kroz objavljivanje informacija poput spiska javnih funkcionera i njihovih zarada, spiska državnih službenika i namještenika, godišnji programa rada i kvartalnih izvještaja o radu Vlade, strategija...



Na vladinom portalu su dostupni predlozi budžeta, vizuelni prikaz predloga budžeta i predlozi završnog računa, međutim ne i finalne, odnosno usvojene verzije ovih dokumenata. Vlada objavljuje godišnje izvještaj o javnom dugu. Posljednja dva plana javnih nabavki su dostupna, a nije objavljen plan javnih nabavki za 2017. godinu. Takođe, nakon 2018. godine Vlada nije objavljivala pozive i odluke o dodjeli javnih nabavki na svom portalu. Informacije o trošenju sredstava iz budžetske rezerve su tajne i nije izgledno da će Vlada uzeti u razmatranje inicijative civilnog sektora za obezbjeđivanje transparentnosti ovog dijela potrošnje.

Nije ostvaren pomak u pogledu transparentnosti sjednica Vlade. CDT već godinama ukazuje na moguća i potrebna unapređenja u ovoj oblasti, budući da postoji praksa cenzurisanja informacija o aktima o kojima je Vlada raspravljala. Iako se dnevni redovi sjednica i materijali koje je Vlada razmatrala redovno objavljuju, iz ovih dokumenata su uklonjene tačke koje su označene stepenom tajnosti. U skladu sa zakonom državni organi imaju pravo da klasifikuju akte koje predlažu Vladi, međutim ne postoji opravdanje da sami nazivi tih akata budu tajni i time uklonjeni iz vladinih materijala koji se plasiraju javnosti. Ovakva praksa dovodi u sumnju zloupotrebu diskrecionih ovlašćenja jer se ne omogućava javnosti da dovede u pitanje mogućnost neopravdanog klasifikovanja dokumenata niti da prati rokove za prestanak tajnosti podataka, kako bi se upoznala sa sadržajem kada to bude moguće. Vlada objavljuje saopštenja sa ključnim informacijama sa sjednica Vlade, međutim zapisnici sa sjednica se ne objavljuju prokativno. Takođe, Vlada nije usvojila ni predlog CDT-a za uvođenjem live prenosa makar dijela sjednica. Usljed ovakve prakse, građani i zainteresovana javnost nemaju potpunu sliku o načinu razmatranja javnih politika na sjednicama Vlade.

Vlada je na polju ostvarivanja komunikacije sa javnošću radila na izradi Komunikacione strategije koja je usvojena za period 2018-2020, međutim nije poznato da je izvjestila o njenoj primjeni u toku 2019. ili 2020. godine. Posljedni dostupni izvještaj o primjeni strategije pokriva period od jula 2018. do aprila 2019. godine. Vlada je gotovo svakodnevno aktivna na društvenim mrežama Fejsbuk i Tviter, koji su postali osnovni mehanizam za informisanje javnosti o aktivnostima Vlade.

U sklopu reforme razvoja i koordinacije javnih politika, Vlada je napravila iskorake uvođenjem sistema planiranja rada na tri godine. Ovaj segment rada Vlade je takođe bio područje našeg istraživanja. Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore





2018-2020 i prateći izvještaji su dostupni na njenom portalu. Međutim, potencijal Srednjoročnog programa rada Vlade nije iskorišćen u pravcu izrade kvalitetnijeg godišnjeg programa. U Programu rada Vlade Crne Gore za 2020. godinu nijesu primjetne bitne razlike u odnosu na dosadašnji način na koji je Vlada planirala svoj godišnji rad. Nije poznato da je novi godišnji program rada Vlade razvijen na osnovu posebnih metodoloških smjerenica, te još uvijek nemamo jasne indikatore učinka na osnovu kojih bi se mogao pratiti efekti realizacije vladinih politika.

## Ministarstva

Ministarstva u Crnoj Gori u prosjeku ispunjavaju 58.19 % zadatih kriterijuma otvorenosti. Po ovogodišnjem mjerjenju, najotvorenije je Ministarstvo prosvjete sa 78.94% ispunjenih indikatora, dok je najslabije rangirano Ministarstvo vanjskih poslova sa rezultatom od 37.10 %. Ovakve razlike u nivou otvorenosti dodatno govore u prilog tome da je potrebno raditi na razvoju politika otvorenosti na nivou cjelokupne izvršne vlasti.

Izostanak želje dijela ministarstava za saradnju sa organizacijama civilnog društva na promociji otvorenosti se i ove godine odrazio u rezultatima. Svega šest ministarstava nam je odgovorilo na upitnik koji smo im uputili u sklopu ovog istraživanja. Kao što je i prethodno navedeno, usljed toga su određeni indikatori ocjenjeni negativno, međutim i nepružanje odgovora na upite organizacija civilnog društva o informacijama i podacima o radu ministarstava po sebi ukazuje koliko su ministarstva otvorena za zajednički rad na ovim pitanjima. Slijedeći informacije koje ministarstva objavljuju na svojim internet stranicama, nešto manje od trećine je ostvarilo neku vrstu saradnje sa organizacijama civilnog društva, poput učešća na konferencijama, organizacije zajedničkih skupova, sastanaka i sličnih aktivnosti, u periodu od druge polovine 2019.

Naš istraživački tim je i ove godine zabilježio probleme u pronalaženju dokumenata i podataka na internet stranicama ministarstava, zbog problema funkcionalnosti portala na koji smo prethodno ukazali.



Podaci ukazuju na još uvijek nezadovoljavajuću praksu po pitanju proaktivnog pristupa informacija koja su u posjedu ministarstava. Iako je to zakonska obaveza, na internet stranicama ministarstava nije moguće pronaći neke od osnovnih dokumenata o njihovom radu. Tako npr. 41 % ministarstava nema objavljena sva tri programa rada (za 2017, 2018. i 2019. godinu) na svojim internet stranicama. Skoro dvije trećine ministarstava ima praksu redovnog objavljivanja godišnjih izvještaja, međutim ne i da u toku godine izvijeste javnost o svom radu. Samo jedno ministarstvo objavljuje kvaratalne izvještaje o svom radu.

U pogledu budžetske transparentnosti, 35.29 % ministarstava nema praksu objavljivanja budžeta na svojim internet stranicama. Na internet stranicama skoro četvrtine ministarstava je objavljen samo jedan budžet od prethodne tri godine koje su bile predmet posmatranja. Situacija je nepovoljnija u pogledu objavljivanja informacija o budžetskoj potrošnji. Čak 70.58% ministarstava nije u toku 2019. izvijestilo o finansijskoj potrošnji u formi polugodišnjeg, kvartalnog ili mjesečnog finansijskog izvještaja. A ministarstva nijesu transparentna ni u pogledu predstavljanja završnih finansijskih izvještaja – samo jedno ministarstvo je objavilo ove dokumente za sve tri prethodne godine. S druge strane, ministarstva objavljuju informacije o spisku javnih funkcionera i njihovim zaradama te spiskove službenika i namještenika sa njihovim zvanjima.

Znatan broj ministarstava ne zadovoljava kriterijume transparentnosti kada je riječ o procedurama javnih nabavki. Gotovo polovina ministarstava nema objavljena sva tri plana javnih nabavki na svojoj internet stranici. Od toga, na internet stranicama dva ministarstva nijesmo pronašli niti jedan plan javnih nabavki u posmatranom periodu. Nešto više od polovine ministarstava ne objavljuje pozive za dodjelu javnih nabavki na svojim internet stranicama, a 58.8 % ni odluke o dodjeljenim nabavkama. Pored toga, samo jedno ministarstvo je objavilo godišnji izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki.

Ministarstva ne planiraju komunikaciju i odnose sa javnošću u okviru posebnih planskih dokumenata. Dva ministarstva su nas obavijestila da imaju neku vrstu komunikacionih smjernica i one su internog karaktera. CDT je i prethodne godine preporučivao da ministarstva izrade neku vrstu komunikacionih pravila ili strategija jer bi to unaprijedilo način ostvarivanja komunikacije sa medijima, organizacijama civilnog društva i u konačnom, građanima. Kada je riječ o aktivnosti-

ma ministarstava na društvenim mrežama, većina koristi Facebook i Twitter za predstavljanje informacija o svom radu. Tri ministarstva nemaju Fejsbuk naloge i tri ministarstva nemaju Tviter naloge. Jedno ministarstvo ima kreiran nalog na Fjesbuku ali ga aktivno ne koristi od kraja 2018, dok jedno ministarstvo koje ima kreiran nalog na Tviter tu mrežu ne koristi za objavu informacija od 2015. godine.

U pogledu sprovođenja javnih rasprava, 62.5 % ministarstava nije objavilo spisak dokumenata o kojima će se sprovesti javna rasprava u 2019. godini. Ministarstva uglavnom objavljuju pozive i izvještaje sa javnih rasprava, međutim oko polovine ministarstva ne objavljuje redovno RIA izvještaje kao dio materijala za javnu raspravu.

Kada je riječ o procedurama za ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, većina ministarstva ima objavljene ažurirane vodiče za slobodan pristup informacijama. Međutim, postoji nezadovoljavajuća praksa u pogledu postupanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Na zahtjeve koje smo uputili ministarstvima, samo 35 % njih nam je dostavilo odgovore u zakonskom roku od 15 dana.

[SHOW MORE](#)



## Organi uprave

Organi uprave su i dalje među “najzatovrenijim” institucijama izvršne vlasti sa prosječno 37.27 % ispunjenosti zadatih kriterijuma. U našem uzorku<sup>3</sup> prvorangirana je Uprava carina (65.48 %), dok je na posljednjem mjestu po otvorenosti Uprava za saobraćaj (13.10 %).

Ovakvi rezultati predstavljaju razlog za zabrinutost ako imamo u vidu da su organi uprave imaju nadležnosti koje su po prirodi stvari najbliže građanima.

Naše istraživanje pokazuje da organi uprave u znatnoj mjeri ne postupaju shodno zakonskoj obavezi proaktivnog objavljivanja informacija. Pojedini organi uprave ne objavljuju ni neke od bazičnih informacija o svojoj strukturi i funkcionisanju. Nešto više od polovine organa uprave nije objavilo niti jedan godišnji program rada u prethodne tri godine, a 40 % organa uprave ni godišnje izvještaje o radu. Spisak službenika i namještenika sa njihovim zvanjima ažurno objavljuje oko polovine organa uprave. Informacija o zaradama javnih funkcionera nije dostupna na interent stranici trećine organa.

Situacija je još nepovoljnija u pogledu finansijske stransparentnosti. Čak 80 % organa uprave nema ni jedan godišnji budžet iz bilo koje prethodne tri godine na svojoj internet stranici, a ne postoji praksa objavljivanja završnih finansijski izvještaja. Takođe, 67 % organa uprave ne objavljuje planove javnih nabavki.

Kada govorimo o oblasti slobodnog pristupa informacijama, 40 % organa uprave nema ažurirane vodiče za slobodan pristup informacijama na svojim internet stranicama, 80 % ne objavljuje informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Organi uprave nijesu dovoljno posvećeni upotrebi društvenih mreža kao sredstava za komunikaciju sa javnošću. U našem uzorku samo četiri organa imaju kreirane naloge na Fejsbuku koje međutim aktivno ne koriste, dok samo dva organa uprave imaju naloge na Tviteru koje aktivno (barem jednom u 15 dana) koriste. Na internet stranicama 40 % organa uprave su predstavljeni neki od edukativnih materijali koji su namijenjeni građanima.

<sup>3</sup> — Uzorak obuhvata 50 % organa uprave kojima smo mjerili nivo otvorenosti.

## Metodologija istraživanja

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.

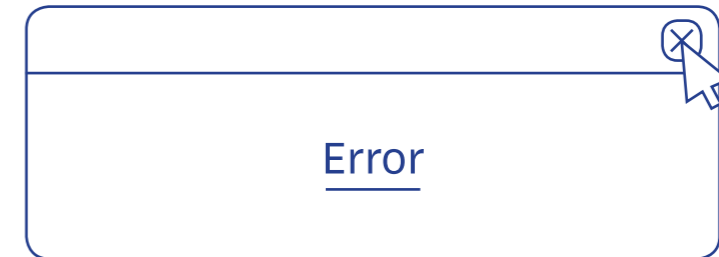
Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i procedure javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbjeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije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

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama<sup>4</sup> i primjerima dobre prakse, ovi principi 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 i upitnika koji su proslijeđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora u zavisnosti od vrste institucije mjerili smo i analizirali otvorenost 236 institucija izvršne vlasti i prikupili preko 12 000 podataka. Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do aprila 2020. Greška mjerenja iznosi +/- 3 %. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija koja može biti od koristi za dalje unapređenje rada izvršne vlasti.

*ACTION SEE je mreža organizacija koje zajedno rade na promovisanju i obezbjeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.*

<sup>4</sup> — Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, Svjetska banka itd.



— □ ×

# Otvorenost institucija izvršne vlasti **u regionu i Crnoj Gori**

Autorke:  
**Milena Gvozdenović, Biljana Papović**

<b>CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU</b>	Moskovska 153, 81 000 Podgorica Crna Gora	+382 20 331 227 cdtmn@t-com.me www.cdtmn.org
---	---	--

×

Continue Exit

