

**Otvorenost
izvršne vlasti
u Crnoj Gori
i regionu
Zapadnog
Balkana**



**CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U CRNOJ GORI I REGIONU ZAPADNOG BALKANA



Autori:

Almer Kardović, Milena Gvozdinović, Nina Đuranović



ZaštoNe?



META МОРФОЗИС
Фондација за интернет и општество



Jul, 2024

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

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/kama.¹ Među ključnim karakteristikama otvorene uprave su transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za demokratsku kontrolu organa vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su pristupačnost, učinkovitost i integritet.

Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije – 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 (BiH) – razvijaju svoj analitički instrument, Regionalni indeks otvorenosti, koji daje pouzdanu sliku o tome koliko institucije na Zapadnom Balkanu primjenjuju stanandarde dobrog upravljanja u svom radu.

Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u oblasti otvorenosti i transparentnosti rada institucija izvršne vlasti, te doprinesemo kreiranju i sprovođenju reformi u ovoj oblasti kroz izgradnju partnerskog odnosa sa svim institucijama.

Ovo istraživanje sprovodimo osmu godinu zaredom. Podaci koje smo prikupili svjedoče da nivo otvorenosti izvršne vlasti u regionu i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Prilikom tumačenja rezultata, treba uzeti u obzir da je metodologija istraživanja modifikovana u manjoj mjeri, zbog čega rezultati nijesu direktno uporedivi sa prošlogodišnjim. Međutim, po podacima, i dalje prevladavaju isti ili slični izazovi u radu institucija na ovom polju, a kao posljedica toga što politike otvorenosti nemaju svoj strateški izraz u zemljama regiona. Politika otvorenosti mora biti politika svih vlada u regionu, mora biti definisana kao i ostale važne politike i ne smije biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti.

U ovom dokumentu predstavljamo ključne rezultate istraživanja o otvorenosti izvršne vlasti u 2023/2024. godini. Poštujući principe transparentnosti, upoznaćemo institucije sa svim detaljima istraživanja, koji su ujedno i javno dostupni. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju i zaključcima.

Projektni tim



OTVORENOST INSTITUCIJA IZVRŠNE VLASTI U REGIONU

Građani i građanke zemalja u našem regionu još uvijek očekuju značajnu promjenu u radu institucija izvršne vlasti, koje su dužne da transparentno prikazuju informacije o svom radu i aktivnostima i, posebno, načinu trošenja javnih sredstava.

Nedostatak političke volje za usvajanje i sprovođenje politika otvorenosti i transparentnosti blokira stvarne reforme na ovom polju, a odsustvo efikasnog nadzora nad poštovanjem obaveza u odnosu na slobodan pristup informacijama čini da imamo institucije koje se ponašaju kao da su iznad zakona.

Uz sve to, politička nestabilnost i česti izborni procesi, u dijelu zemalja regiona, otežavaju razvoj politika otvorenosti i transparentnosti. U situaciji u kojoj ova pitanja nijesu adekvatno regulisana, to koliko će vlada biti otvorena prema građanima ostaje stvar ličnog izbora onih koji je čine.

Prema Regionalnom indeksu otvorenosti, najbolje rezultate među vladama u regionu postigle su Vlada Sjeverne Makedonije sa 78,33% i Vijeće Ministara BiH sa 74,93% ispunjenih indikatora otvorenosti. Nakon njih slijede Vlada Crne Gore sa 61,39% i Vlada Republike Srbije sa 54,94%. Vlada FBiH, kao i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine, zadovoljavaju 37,77%, a Vlada Republike Srpske 36,48%, tek oko trećine zadatih kriterijuma otvorenosti.

Kada je u pitanju otvorenost ministarstava, najbolje rezultate u prosjeku ostvarila su ministarstva u Sjevernoj Makedoniji sa 64,36% ispunjenih indikatora otvorenosti, slijede ministarstva u Srbiji sa rezultatom od 56,54%, Crnoj Gori 53,99% i Bosni i Hercegovini 37,76%.

Organi uprave najotvoreniji su u Sjevernoj Makedoniji gdje u prosjeku zadovoljavaju 58,09% kriterijuma otvorenosti, dok u ostalim zemljama zadovoljavaju ispod polovine zadatih kriterijuma otvorenosti: Crna Gora 40,72%, Srbija 36,28% i Bosna i Hercegovina 33,99%.

Ovi podaci nedvosmisleno ukazuju da zemlje regiona i dalje zaostaju u ispunjavanju međunarodnih standarda proaktivne transparentnosti, ali i značajnog dijela obaveza po domaćim zakonima. Iako je potrebno pomenuti pojedinačni napredak određenih institucija, taj napredak se može tumačiti isključivo kao posljedica inicijative pojedinaca na rukovodećim pozicijama.

U prethodne četiri godine, u Crnoj Gori su se promijenile tri vlade. Svaka nova Vlada deklarativno se zalagala za unapređenje prava na slobodan pristup informacijama, ali u stvarnosti do tog unapređenja nije došlo. Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama po treći put nijesu prošle skupštinsku proceduru, a na Zakon o Vladi se i dalje čeka. Politike otvorenosti i transparentnosti nijesu integrisane ni u posebnim strateškim dokumentima. Sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu ne daje značajnije rezultate.² Proizvoljno postupanje institucija na ovom polju dodatno podupire i to što nije uspostavljen efikasan nadzor nad zakonskom obavezom proaktivnog objavljivanja informacija.

Ni u Srbiji ne postoje strateški dokumenti koji bi regulisali transparentnost i otvorenost institucija. U decembru 2023. godine usvojen je peti Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2023-2027, međutim, do ovog trenutka još uvijek nema informacija da li je njegova implementacija započeta. Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacija iz 2021. godine nijesu doprinijele efikasnijem ostvarivanju ovog prava. Trend kršenja ovog zakona se nastavlja, organi javne vlasti i dalje odbijaju da postupaju po zahtjevima i obavezujućim rješenjima Povjerenika za informacije od javnog značaja. Tokom ovog perioda, bez učešća javnosti donijet je Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027. Postoje ozbiljne zabrinutosti u kojoj mjeri će biti transparentan proces trošenja javnog novca za projekat EXPO 2027, jer ovim posebnim Zakonom je isključena primjena Zakona o javnim nabavkama.

Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama u BiH usvojen je u avgustu 2023, uprkos brojnim kritikama javnosti, domaćih i međunarodnih organizacija. Zakon propisuje širok opseg izuzetaka od obaveze dostavljanja informacija, pa se pristup informacijama može ograničiti u većem broju slučajeva nego što je to bilo ranije. Ministarstvu pravde BiH je za vrijeme konsultacija o izmjenama zakona tokom 2021. godine pristiglo preko 200

² Nakon dvogodišnje pauze, krajem 2022. godine usvojen je Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2023-2024.

komentara i sugestija na račun ovog zakona, ali niti jedna nije uzeta u razmatranje. Nisu prihvaćene ni sugestije i mišljenja međunarodnih institucija poput Evropske komisije i SIGMA-e. Politika i standardi proaktivne transparentnosti, dokument koji definiše standarde proaktivnog objavljivanja informacija institucija Vijeća ministara BiH usvojen je 2018. godine i ne postoji volja za njegovim dodatnim unapređenjem ili proširivanjem na nove institucije. Takođe, ne postoji previše interesovanja ni da se inicijativa Partnerstvo za otvorenu upravu iskoristi za unapređenje otvorenosti institucija.³

Sjeverna Makedonija je krajem 2023. godine usvojila novu Strategiju transparentnosti Vlade Republike Sjeverne Makedonije sa Akcionim planom 2023-2026, čime ostaje jedina zemlja regiona koja u okviru posebne strategije uređuje pitanje transparentnosti izvršne vlasti. Ostaje da se vidi kakvi će biti efekti u sprovođenju ovog dokumenta, imajući u vidu iskustvo u sprovođenju prethodne strategije. Naime, od ukupno 45 aktivnosti iz akcionog plana, svega 12 je bilo realizovano, a osam je bilo u procesu implementacije neposredno prije isteka planiranog vremenskog okvira. Tek djelimičan uspjeh bilježimo u pogledu sprovođenja Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu 2021-2023.⁴

³ *BiH je pristupila ovoj inicijativi još 2014.godine, ali od tada su usvojena tek dva dvogodišnja akciona plana. Usvajanje drugog akcionog plana kasnilo je godinu dana i odnosi se samo na institucije državnog nivoa.*

⁴ *Novi, šesti po redu Akcioni plan Partnerstva za otvorenu upravu 2024-2026 usvojen je u februaru 2024.*

TRANSPARENTNOST U DONOŠENJU ODLUKA I DALJE NA NISKOM NIVOU

Obezbjedivanje transparentnosti sjednica Vlade od posebnog je značaja za praćenje važnih odluka državne politike, zakonodavstva i upravljanja. Transparentnost sjednica se može postići kroz različite mehanizme, što uključuje objavljivanje dnevnih redova, materijala i zapisnika sa sjednica, obrazlaganje odluka koje se donose na sjednicama, omogućavanje direktnog prenosa sjednica, održavanje redovnih pres konferencija... Među tim, u ovom pogledu bilježimo uglavnom nezadovoljavajuću praksu diljem našeg regiona.

Većina Vlada u regionu objavljuje dnevne redove sjednica, s tim da samo Vijeće Ministara BiH objavljuje predlog dnevnog reda sjednice dan unaprijed. Sve vlade u regionu su usvojile praksu objavljivanja saopštenja nakon održanih sjednica. Međutim, zabrinjavajuće je da u najvećem broju slučajeva Vlade proaktivno ne objavljuju i kompletne materijale koji su usvojeni na sjednicama. Posebne probleme bilježimo u odnosu na objavljivanje oznaka ili naziva onih materijala koji su označeni nekim stepenom tajnosti. Ne postoji praksa proaktivnog objavljivanja zapisnika sa održanih sjednica, izuzev u slučaju Vijeća ministara BiH.

Takođe, niti jedna država u regionu ne omogućava direktne presnose sa sjednica Vlade. Ovu praksu ranije je u svom mandatu sprovodila 43. Vlada Crne Gore, ali je ona dolaskom akutelne Vlade ukinuta.

FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST I DALJE NAJVEĆI IZAZOV U REGIONU

Finansijska transparentnost institucija izvršne vlasti u regionu daleko je od zadovoljavajućeg nivoa, imajući u vidu da institucije nijesu razvile praksu objavljivanja čak ni nekih bazičnih informacija o planiranju i trošenju javnih sredstava. Na primjer, više od polovine institucija izvršne vlasti u regionu ne objavljuje čak ni svoje godišnje budžete i završne račune, a oko petine institucija objavljuje finansijske izvještaje (polugodišnje, kvartalne ili mjesečne). Takođe, samo tri vlade su objavile na internet stranicama polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog budžeta. Iako većina vlada objavljuje informacije o javnom dugu, problem predstavlja transparentnost donošenja odluka o zaduživanju. Zabrinjava podatak da trećina institucija izvršne vlasti nije objavila čak ni godišnji plan javnih nabavki na svojim internet stranicama, a više od polovine njih ne objavljuje ni godišnje izvještaje o sprovedenim javnim nabavkama. Ugovore o javnim nabavkama smo pronašli na internet stranicama samo 30% institucija u regionu.

Značajan broj institucija u regionu ne objavljuje svoje ključne planske dokumente. Odnosno, malo više od trećine institucija (38%) objavilo je svoj program rada za 2023. godinu, dok izvještaj o radu za 2022. objavilo tek oko 40% institucija.

(NE)SPREMNOST IZVRŠNE VLASTI DA SARAĐUJE SA CIVILNIM DRUŠTVOM

U cilju prikupljanja detaljnijih podataka za analizu praksi transparentnosti i otvorenosti u radu izvršne vlasti, poslali smo upitnike svim institucijama, na koje nam je odgovorilo samo njih 40%. Upitnici, koji se ispunjavaju na dobrovoljnoj osnovi, sami po sebi služe kao indikator otvorenosti institucija, te njihove spremnosti za saradnju sa civilnim sektorom.

Međutim, zabrinjava što značajan dio institucija ne pruža informacije o svom radu čak ni onda kada ih zakon na to obavezuje. Naime, na zahtjev za slobodan pristup informacijama, koji smo takođe uputili svim institucijama u sklopu ovog istraživanja, a u cilju dobijanja slike o tome koliko su institucije posvećene razvoju vještina svojih službenika za upravljanje u digitalnom dobu, odgovorilo je nešto više od dvije trećine institucija u regionu.

Institucije izvršne vlasti u Sjevernoj Makedoniji sprovode Komunikacionu strategiju Vlade 2023-2024, dok u ostalim zemljama imamo veoma mali broj institucija koje planiraju komunikacije i odnose sa javnošću u sklopu posebne strategije. Izrada komunikacione ili PR strategije ostaje kao važan mehanizam i zadatak institucijama koje žele da upravljaju svojim imidžom, grade povjerenje kod građana i osiguraju transparentnu komunikaciju.

Vlade ne ulažu dovoljno u razvijanje vještina i kapaciteta službenika za upravljanje društvenim mrežama, što pokazuje podatak da samo Vlada Sjeverne Makedonije i Vijeće ministara BiH imaju strategiju na ovom polju, odnosno u BiH je predviđeno i posebno radno mjesto saradnika za digitalne komunikacije. Institucije izvršne vlasti u najvećem broju slučajeva ne prepoznaju potencijal društvenih mreža za poboljšanje komunikacije sa građanima/kama, pa tako više od polovine institucija u regionu ne koristi Fejsbuk za informisanje javnosti o svom radu, dok društvenu mrežu X koristi svega 22% institucija u regionu.

Na internet stranicama jedne trećine institucija izvršne vlasti, odeljak posvećen slobodnom pristupu informacijama ili ne postoji ili nije adekvatno uređen i popunjen relevantnim informacijama o slobodnom pristupu informacijama. Vodič za slobodan pristup informacijama objavilo je tri četvrtine institucija izvršne vlasti, a rijetkost je objavljivanje informacija kojima je po zahtjevu odobren pristup, izuzev u Crnoj Gori gdje to predstavlja zakonsku obavezu.

OTVORENOST VLADE CRNE GORE: BEZ DUGOROČNOG PLANA I VIZIJE

Održavanjem parlamentarnih izbora u junu 2023. godine, nakon dugog i iscrpnog procesa konsultacija o sastavu nove Vlade, Skupština Crna Gore izabrala je 44. Vladu Crne Gore, 31. oktobra 2023.

To je treća Vlada koja je formirana u Crnoj Gori u protekle četiri godine, a čija je rekonstrukcija najavljena nakon dobijanja pozitivnog izvještaja o ispunjenosti privremenih mjerila za oblast vladavine prava (IBAR). S obzirom na to da u Crnoj Gori ne postoji Zakon o Vladi, nema ni definisanog okvira za rekonstrukciju Vlade, pa ostaje da se vidi kako će u budućem periodu ona izgledati, odnosno s koliko ministarstva će funkcionisati. Povodom raspodjele resora, premijer i parlamentarna većina često se pozivaju na koalicioni sporazum, ali taj dokument nikada nije zvanično objavljen.

Ovakve političke okolnosti ne idu na ruku razvoju politika otvorenosti i transparentnosti izvršne vlasti, a koje su veoma važne u kontekstu čestih organizacionih promjena u izvršnoj vlasti. U nedostatku efikasnih garancija transparentnog rada, nivo otvorenosti i transparentnosti institucija i dalje zavisi od volje pojedinaca koji su na njegovom čelu. Stoga, dok neki resori u Vladi Crne Gore u značajnijoj mjeri poštuju principe proaktivne transparentnosti, drugi krše Zakon o slobodnom pristupu informacijama bez ikakvih posljedica. Primjetna je i zabrinjavajuća

pojava da ministarstva, čiji je djelokrug promijenjen, ne objavljuju na svojim internet stranicama sve informacije i dokumenta onog resora čiji su rad naslijedili.

Pravo na slobodan pristup informacijama degradirano je još izmjenama zakona iz 2017. godine, kada je uveden institut poslovne i poreske tajne. Vlada Crne Gore je po treći put, u posljednje tri godine, uputila Skupštini predlog izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama ali, iz procesno-tehničkih razloga, on se nije našao na dnevnom redu Skupštine. I dok traje ovaj svojevrsni ping-pong između izvršne i zakonodavne vlasti, institucije su i dalje u mogućnosti da prikrivaju čak i neke bazične informacije o svom radu, pa se postavlja pitanje da li je unapređenje prava javnosti da zna iskrena ili samo deklarativna namjera nove vlasti.

Iako je prošlo dvije godine od početka rada na izradi prvog Zakona o Vladi, građani i građanke će morati još da sačekaju na usvajanje i ovog akta. Prema informacijama Ministarstva javne uprave, revidirani nacrt zakona treba da bude dostavljen Evropskoj komisiji na mišljenje. U srednjoročnom planu rada Vlade Crne Gore za period 2024-2027 predviđeno je da predlog Zakona o Vladi bude utvrđen u drugom kvartalu 2024. godine, što nije izvodljivo ispuniti. Na predlog CDT-a, u nacrt zakona je uključena obaveza unapređenja transparentnosti sjednica Vlade kroz objavljivanje cjelovitih dnevnih redova, uključujući i nazive (oznake) materijala koji su označeni stepenom tajnosti, objavljivanje materijala i odluka sa telefonskih sjednica, te zapisnika sa sjednica. Ovo bi garantovalo dosljednost u pogledu transparentnosti Vladinih odluka, nezavisno od stavova ili politike njene administracije.

U konačnom, Vlada nije usvojila ni komunikacionu strategiju, što znači da odnos sa javnošću zavisi od trenutnih potreba i raspoloženja vlasti. U većini slučajeva, komunikacija Vlade sa medijima svodi se na tvitovanje i slanje saopštenja za javnost što ukazuje da vlast medije vidi kao oglasne table, a ne čuare demokratije.⁵

5

Darvin Muric et al., Analiza rada 44. Vlade: Evropski napredak naspram domaćih političkih intriga. Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2024.

BEZ ADEKVATNE ZAMJENE ZA UŽIVO PRENOS SA SJEDNICA VLADE

Transparentnost procesa donošenja odluka predstavlja jednu od kritičnih tačaka rada Vlade.

Na samom početku mandata, Vlada je odlučila da ukine uživo prenos sa sjednica, ali nije obezbijedila adekvatan zamjenski mehanizam, tako da je dostupnost informacija o sadržaju rasprave umanjena. Iako prenos sjednica nužno ne znači povećanje transparentnosti i postoje efikasniji načini na koje Vlada može da obezbijedi punu transparentnost svog rada, nije dobro isključivati mogućnost prenosa, makar dijela sjednica, u zavisnosti od teme o kojoj Vlada odlučuje.

Uprkos najavi da će se nakon sjednica Vlade redovno održavati pres konferencije, za nepunih devet mjeseci rada, zaključno sa 22. julom, Vlada je održala konferencije tek nakon 17 sjednica, odnosno nakon svake druge sjednice. Premijer Milojko Spajić održao je ukupno 12 pres konferencija, od čega je na njih osam govorio zajedno sa nekim od ministara. Ministri su, samostalno, održali 12 pres konferencija,⁶ a potpredsjednik Vlade za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju je održao jednu pres konferenciju. Od ukupno 19 ministara, čak njih deset u posmatranom periodu nije održavalo presove nakon sjednica. Uz to, interesantno je i da se javnost o nekim veoma važnim dešavanjima unutar Vlade informisala na osnovu neimenovanih izvora iz Vlade, što pokazuje kakva komunikaciona filozofija vlada u izvršnoj vlasti.⁷

Razlog za zabrinutost predstavlja i nastavak duogodišnje prakse objavljivanja nepotpunih dnevnih redova sjednica, iz kojih su izostavljeni nazivi ili oznake materijala koji su označeni nekim stepenom tajnosti. Prethodna Vlada je počela objavljivati nazive dokumenta označenih stepenom tajnosti "interno" o kojima je raspravljala, ali to nije nastavljeno u mandatu aktuelne Vlade. CDT je i ranije ukazivao da državni organi, u skladu sa zakonom

⁶ Na jednoj od njih učestvovao je i potpredsjednik Vlade za rad, obrazovanje, zdravlje i socijalnu.

⁷ Analiza obuhvata period od početka mandata Vlade do 22.7.2024. godine

i u odgovarajućoj proceduri, mogu akte koje predlažu Vladi zaštititi odgovarajućim stepenom tajnosti, ali nema opravdanja da nazivi, odnosno oznake tih akata budu tajni. Uslijed toga nema mogućnosti za praćenje rokova za prestanak tajnosti, nakon čega bi javnost mogla da se upozna sa sadržajem dokumenata o kojima je Vlada raspravljala.

U prvih devet mjeseci rada Vlade održan je gotovo jednak broj redovnih i telefonskih sjednica Vlade.⁸ Održavanjem telefonskih sjednica može se ubrzati donošenje odluka ili poboljšati koordinacija u Vladi, međutim one bi morale biti izuzetak, a ne pravilo u radu Vlade. Na telefonskim sjednicama su se donosile i neke veoma važne odluke za ovu državu, a za koje cijenimo da je bila potrebna rasprava među članovima Vlade. Stoga je važno da se mobilne tehnologije koriste odgovorno, a ne nauštrb transparentnosti i kvaliteta u donošenju odluka.

PROAKTIVNO O PRIMANJIMA JAVNIH FUNKCIONERA, ZAPOSLENIMA U GSV...

Vlada Crne Gore u značajnoj mjeri zadovoljava indikatore u oblasti administrativne transparentnosti, budući da je na internet stranici Generalnog sekretarijata Vlade (GSV) objavljen prečišćen Poslovník Vlade, organogram, program rada, mjesečna primanja javnih funkcionera, spisak državnih službenika i namještenika u GSV...

U skladu sa Poslovníkom, Vlada je izradila Srednjoročni program rada za period 2024-2027, sa programom rada za 2024. godinu. Međutim, usvajanje ovog dokumenta u kojem su svrstane i aktivnosti Vlade za 2024. godinu je značajno kasnilo, te je donijet tek u aprilu 2024. godine, gotovo šest mjeseci nakon formiranja Vlade. Iako je uvedena praksa da Vlada izrađuje srednjoročni program rada, ista praksa nije usvojena od strane ministarstava, što pokazuje da sistem planiranja javnih politika na srednji rok nije adekvatno postavljen.

Izvršetak o radu Vlade za 2022. godinu nije dostupan na sajtu, dok je prethodna godina obuhvaćena izvještajem o realizaciji Srednjoročnog programa rada Vlade 2022-2024. Nakon 2020, napuštena je praksa objavljivanja kvartalnih izvještaja o radu, koji su značajni za informisanje javnosti o radu i rezultatima koje Vlada ostvaruje u toku godine.

Dostupan je i godišnji budžet, ali ne i "budžet za građane" i završni račun.

Kada je riječ o javnim nabavkama, na internet stranici GSV nije dostupan godišnji plan i izvještaj o javnim nabavkama, a dostupan je link koji direktno vodi na elektronsku platformu javnih nabavki (CeJN).

Na internet stranici GSV dostupan je Vodič za slobodan pristup informacijama, a objavljuju se i informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup. Međutim, GSV nije odgovorio na upitnik koji smo uputili u sklopu ovog istraživanja, a koji služi za prikupljanje detaljnijih podataka o praksama u radu Vlade.

VLADIN PORTAL PREPREKA PRISTUPU INFORMACIJAMA

Vladin portal, koji je pušten u rad 2021. godine, suprotno očekivanjima, otežao je pristup informacijama i dokumentima o radu izvršne vlasti. Neformalno pravilo "tri klika do informacije", koje sugeriše da bi korisnik trebalo da može da dođe do željene informacije putem najviše tri klika mišem, nije ispoštovano i neophodne su promjene radi poboljšanja korisničkog iskustva. Rubrike na Vladinom portalu su praktično obesmišljene, te ukoliko uopšte i postoje, u najvećem broju slučajeva vode do polja za pretragu. To znači da su korisnici prinuđeni na temeljno pretraživanje portala kako bi došli do željene informacije, što zahtijeva odgovarajuću dozu strpljenja i upornosti.

Umjesto modernog sajta, bolje navigacije i pristupa ogromnom broju podataka o radu izvršne vlasti, dobili smo šumu informacija. Zbog loše organizacije i sistematizacije na portalu, vrlo često nije jasno da li zaista neka informacija nije dostupna ili samo nije dobro obavljen "istraživački posao" na portalu.

Uz to, treba napomenuti da pristup elektronskoj platformi javnih nabavki (CEJN) zavisi od operativnog sistema i uređaja sa kojeg se pristupa. Takvo ograničenje čini da podaci o javnim nabavkama nijesu dostupni svim zainteresovanim stranama u jednakom obimu.

Portal otvorenih podataka već duži vremenski period nije ažuriran nekim skupom podataka, pa se stiče utisak da su institucije odustale od objavljivanja informacija u otvorenom formatu za čije svrhe je platforma i kreirana. Da naše institucije ne shvataju dovoljno značaj otvorenih podataka, pokazuje i podatak da od 12 ministarstava, koja su nam odgovorila na upitnik koji smo uputili svim ministarstvima u okviru ovog istraživanja, niti jedno nije navelo da objavljuje bilo kakav skup podataka u otvorenom formatu.

Navedno potvrđuje da, na polju modernizacije i digitalizacije javne uprave, imamo značajan jaz između ambicija i stvarnih rezultata.

OTVORENOST MINISTARSTAVA: NEUJEDNAČENA PRAKSA U OBJAVLJIVANJU INFORMACIJA

Prema Regionalnom indeksu otvorenosti, ministarstva u Crnoj Gori u prosjeku ispunjavaju 53,99% zadatih kriterijuma otvorenosti. Dva najbolje rangirana resora su Ministarstvo finansija koje ispunjava 74,61% indikatora otvorenosti otvorenosti i Ministarstvo pravde sa rezultatom od 72,37%. Najslabije rangirana ministarstva su Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava sa re-

zultatom od 39,35% ispunjenih indikatora otvorenosti i Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija sa 38,79%.

Ministarstvo finansija	74.61%
Ministarstvo pravde	72.37%
Ministarstvo ekonomskog razvoja	67.52%
Ministarstvo javne uprave	62.67%
Ministarstvo vanjskih poslova	58.56%
Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	57.63%
Ministarstvo odbrane	55.58%
Ministarstvo kulture i medija	54.65%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	54.09%
Ministarstvo sporta i mladih	54.09%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	52.59%
Ministarstvo zdravlja	51.66%
Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	51.47%
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	48.86%
Ministarstvo evropskih poslova	47.56%
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	43.82%
Ministarstvo energetike i rudarstva	40.09%
Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava	39.35%
Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	38.79%

Rezultati našeg istraživanja ukazuju na neujednačenu praksu u pogledu poštovanja principa proaktivne transparentnosti, a zabrinjavajuća je praksa ministarstava u pogledu objavljivanja informacija onda kada dođe do promjene njihovog djelokruga. Naime, kada ministarstvo preuzme odgovornost za nove resore, na njihovim internet stranicama nijesu predstavljene relevantne informacije o radu njihovih prethodnika. Ministarstva se nerijetko ponašaju kao da "kreću od nule", iako su u skladu sa djelokrugom utvrđenim Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, od svojih prethodnika preuzela dalje vršenje poslova, državne službenike i namještenike, opremu i službenu dokumentaciju.

Imajući u vidu ovakvu praksu, da informacije o radu pojedinačnog resora nisu objedinjene i sistematizovane na istoj internet stranici, poznavanje prethodne organizacije Vlade nameće se kao neopravdan uslov za razumijevanje i praćenje rada ministarstava.

Ovakav pristup je negativno uticao na rezultate ministarstava kojima su u mandatu ove Vlade promijenjene oblasti u kojima imaju ovlašćenja da djeluju i sprovode politike i programe.

Na primjer, analizom internet stranice Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija, stiče se utisak da je u njegovoj nadležnosti isključivo resor prosvjete, iako njegov djelokrug obuhvata i bivši resor nauke i tehnološkog razvoja. Pa tako, dok su na internet stranici Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija ažurno objavljeni godišnji izvještaj o radu i program rada u oblasti prosvjete, građanima se ne nude iste informacije i podaci o minulom radu resora nauke i tehnološkog razvoja.

Interesantno je da je internet stranica nekadašnjeg Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja i dalje u funkciji,⁹ pa tako građani moraju paralelno pretraživati internet stranice dva ministarstva, kako bi dobili sve informacije i stekli sveobuhvatnu sliku o radu i aktivnostima u oblasti nauke i tehnološkog razvoja.

Slična je situacija i sa Ministarstvom turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstvom prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine i Ministarstvom energetike i rudarstva, na čijim internet stranicama se ne nalaze svi relevantni podaci o funkcionisanju resora koje su "preuzeli".

NA INTERNET STRANICAMA MINSITARSTAVA SE NE OBJAVLJUJU PROGRAMI, PLANOVI, IZVJEŠTAJI O RADU...

Internet stranice ministarstava umjesto da budu ogledalo rada i rezultata koja ministarstva ostvaruju u svom radu, pretvorila su se u svojevrсни lavirint iz kojeg se teško izlazi sa traženom informacijom.

Utisak našeg istraživačkog tima je da ministarstva potcjenjuju značaj i namjenu internet stranica, jer u velikom broju slučajeva nijesu objavljena čak ni neka bazična dokumenta, poput programa i planova i izvještaja o radu, koja su neophodna za praćenje i ocjenu učinka rada ministarstava.

Pretragu dokumenata dodatno otežava činjenica da se pojedini dokumenti objavljuju na internet stranici Vlade, ali ne i resornog ministarstva. Interesantno je i da se sajber napad na informacijski sistem Vlade pojedina ministarstva i dalje koriste kao izgovor za neobjavljivanje dokumenata.

Naši podaci pokazuju da su samo četiri ministarstva objavila godišnji program rada za 2023. godinu.

Izvještaji o radu dostupni su na internet stranicama 11 ministarstava. Zabilježeni su slučajevi da su izvještaji o radu Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma i Ministarstva kapitalnih investicija dostupni na internet stranici Generalnog sekretarijata, ali ne i na stranicama ovih ministarstava.

Nakon izbora Vlade, ministarstva su izradila i objavila izvještaje o zatečenom stanju, što predstavlja dobru praksu na početku mandata nove vlasti. Ovaj izvještaj, međutim, nijesmo pronašli za pet od 19 ministarstava.

FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST MINISTARSTAVA NA NISKOM NIVOU

Uprkos jasno propisanim obavezama ministarstava da moraju objavljivati informacije o raspolaganju javnim novcem, finansijska transparentnost na nivou izvršne vlasti je na niskom nivou. Ne postoji praksa redovnog objavljivanja osnovnih finansijskih dokumenata o planiranim i utrošenim sredstvima, kao što su godišnji budžeti ministarstava i finansijski izvještaji, informacije o javnim nabavkama...

Porazan je podatak da su svega tri ministarstva objavila budžet za 2023. godinu, dok nijedan resor nije objavio završni račun za godinu prije. Ministarstva ne objavljuju redovno ni periodične finansijske izvještaje. Od 19 resora, jedino Ministarstvo pravde objavljuje kontinuirano mjesečne analitičke kartice.

Od četiri ministarstava, koja su nastala podjelom postojećih resora, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine je objavilo samo budžet nekadašnjeg Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma za 2023. godinu, dok Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera i Ministarstvo energetike i rudarstva nijesu objavili budžet nijednog od preuzetih resora.

Takođe, naši podaci pokazuju da ministarstva nijesu dosljedna u objavljivanju kompletnih informacija koje se odnose na procedure javnih nabavki, niti to čine pravovremeno.

Okolo 40% ministarstava je objavilo plan javnih nabavki, od čega je četiri ministarstva istaklo link koji preusmjerava na centralnu elektronsku platformu javnih nabavki (CeJN). Samo jedno ministarstvo objavilo je godišnji izvještaj o javnim nabavkama.

Okolo četvrtine ministarstava objavljuje pozive za ponuđače, okolo petine objavljuje odluke o najboljim ponudama, a polovina resora objavljuje i ugovore sa ponuđačima čije su ponude izabrane.

MINISTARSTVA NE PLANIRAJU STRATEŠKI ODNOSE SA JAVNOŠĆU

Princip otvorene javne uprave podrazumijeva i aktivnu saradnju i komunikaciju sa javnošću, ali naša ministarstva se ne odnose strateški prema tom pitanju. Nijedno od 12 ministarstava koja su nam odgovorila na upitnik, nije izradilo svoju komunikacionu strategiju.

Iako je većina ministarstava na svojim internet stranicama objavila ažuriran Vodič za slobodan pristup informacijama, svega dvije trećine njih objavljuje informacije kojima je po pristupu odobren pristup.

Ministarstva koja su nastala reorganizacijom resora iz prethodnog saziva Vlade uglavnom objavljuju informacije za koje je tražen pristup od početka njihovog mandata, međutim nema traga o zahtjevima i informacijama resora čije su nadležnosti preuzeli.

Upravo objavljivanjem informacija koje su već odobrene, ministarstva bi spriječila nepotrebno ponavljanje istih zahtjeva i olakšale pristup informacijama.

U sklopu istraživanja, CDT je uputio zahtjev za slobodan pristup informacijama svim ministarstvima, na koja nam je njih 13 odgovorilo u zakonskom roku, od čega su dva odgovorila nakon isteka zakonskog roka, ali od šest resora uopšte nijesmo dobili rješenje, odnosno tražene informacije. Samo šest, od 12 ministarstava koja su nam odgovorila na upitnik, je kazalo da su njihovi službenici prisustvovali obukama o primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama, što ukazuje da ministarstva nijesu dovoljno posvećena razvoju potrebnih vještina službenika za izvršavanje obaveza u ovoj oblasti.

Zabrinjavajući podatak je da su samo dva ministarstva objavila godišnji plan javnih rasprava. Većina njih objavljuje pozive i izvještaje sa javnih rasprava, ali manje od polovine objavljuje analize uticaja propisa (RIA) koje bi morale biti sastavni dio materijala za javnu raspravu.

OTVORENOST ORGANA UPRAVE I DALJE NA ZABRINJAVAJUĆEM NIVOU

Nema pomaka kada je riječ o otvorenosti i transparentnosti organa uprave.

Organi uprave su, tradicionalno, među "najzatvorenijim" institucijama izvršne vlasti, ispunjavajući prosječno 40,72 % kriterijuma otvorenosti.¹⁰

Najbolje rezultate bilježi Zavod za metrologiju (74,19%) koji je tokom poslednjih godina istraživanja među najbolje rangiranim organima uprave po stepenu otvorenosti i transparentnosti. Najslabije je rangirana Uprava za ugljovodonike (7,24%) čija internet stranica samo formalno postoji, međutim na njoj nijesu dostupni ključni dokumenti ili konkretne informacije o radu tog organa uprave.

Kao i u slučaju ministarstava, bilježimo iste probleme sa pretragom informacija na internet stranicama organa uprave. Osim toga, na internet stranicama pojedinih organa uprave informacije nijesu hronološki prikazane ili nije istaknut datum kada je ista objavljena.

Izveštaj o radu za 2022. godinu objavilo je oko dvije trećine organa uprave, dok je svega polovina njih objavilo program rada za 2023. godinu.

Znatan broj organa uprave ne zadovoljava kriterijume finansijske transparentnosti, uskraćujući građani/ke za informacije o načinu i namjeni trošenja javnog novca.

Svega dva organa uprave iz našeg uzorka su objavila godišnji budžet, dok je na internet stranici samo jednog organa dostupan i godišnji finansijski izvještaj.

¹⁰

Naš uzorak obuhvata 50% organa uprave.

Zabilježeni su i propusti u pogledu obezbjeđivanja neometanog pristupa informacijama. Tek 28,5% organa uprave ima na svojoj internet stranici objavljen ažuriran Vodič za slobodan pristup informacijama, a isti je procenat onih koji, pored rješenja, objavljuju i informacije za koje je pristup odobren.

Dok je nešto više od dvije trećine njih objavilo plan integriteta, 57,1% organa uprave je objavilo izvještaj o njegovoj realizaciji.

Građanima je tek na internet stranicama polovine organa uprave dostupna forma za direktno upućivanje pitanja, predloga i sugestija, iako je upitan način i ažurnost u postupanju po uputima. Nameće se i pitanje upotrebljivosti elektronskih usluga, s obzirom na to da zapravo samo dva organa uprave imaju istaknut link, odnosno baner e-uprave koji preusmjerava na konkretne usluge koje taj organ pruža.

Organi uprave ne koriste u dovoljnoj mjeri ni potencijal društvenih mreža za komuniciranje o svojim planovima i aktivnostima. Samo dva organa iz našeg uzorka aktivno koristi X mrežu, dok trećina koristi Fejsbuk.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Regionalni indeks otvorenosti je analitički instrument koji nam daje vjerodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu.

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 ova četiri principa prožima još jedan domen - otvoreni podaci.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije o radu institucija i informacije o upotrebi javnih sredstava od strane institucija javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na poštovanje procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama, te upotrebu kanala za komunikaciju sa građanima/kama. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip,

učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih, kroz uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.¹¹ Navedeni principi Indeksa su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na internet stranicama institucija i pretraživanja informacija u drugim izvorima javnog informisanja, analize pravnog okvira i odgovora institucija na zahtjeve za slobodan pristup informacijama i upitnike.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, mjerili smo i analizirali otvorenost 233 institucije izvršne vlasti. Istraživanje je sprovedeno u periodu od sredine februara do juna 2024. godine. Greška mjerenja iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo ovu analizu za koju se nadamo da je od koristi za unapređenje rada i praksi institucija u oblasti otvorenosti i transparentnosti.

¹¹

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

