

# Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u regionu i Crnoj Gori



Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije. Analiza je urađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

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

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





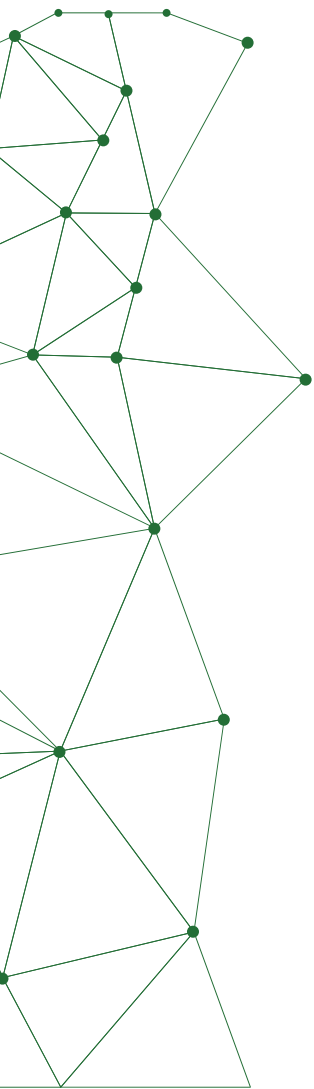
# Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u regionu i Crnoj Gori

## **Preporuke za unapređenje stanja bazirane na Regionalnom indeksu otvorenosti institucija**

**autori:** Dragan Koprivica,  
Milena Gvozdinović i Milica Kovačević



Podgorica, septembar 2018.



# Uvod

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

Prijedlog je rezultat opsežnog istraživanja, baziranog na naučnoj metodologiji, koje su članice mreže ActionSEE sprovele u prethodnih nekoliko mjeseci. Cilj cjelokupnog istraživanja jeste da pruži detaljan pregled stanja u navedenim oblastima, te da doprinese implementaciji reformi u radu javnu upravu, utiče na jačanje principa dobrog upravljanja i pomogne samim institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu. Prijedlog praktične politike, sa popratnim analizama, drugi je po redu ovakav dokument. Članice mreže i prošle su godine, nakon sprovedenog istraživanja, izradile preporuke za unapređenje otvorenosti institucija. Na osnovu rezultata istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, urađene su analize koje pružaju pregled stanja u institucijama Crne Gore i regiona, uključujući uočene nedostatke i dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, prošle godine su urađene preporuke i „mape puta“ za unapređenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem.

Članice mreže ActionSEE su nakon toga, temeljeći svoj rad na saznanjima i rezultatima prošlogodišnjeg monitoringa, pristupile unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora. Cilj korišćenja

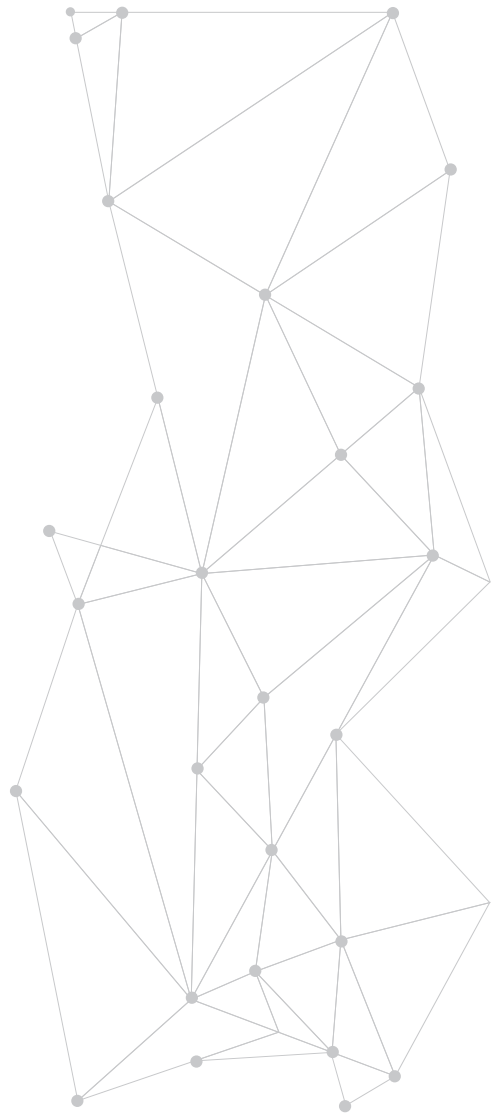
novih i poboljšanih indikatora je dodavanje nove vrijednosti istraživanju i efikasniji doprinos unapređenju otvorenosti institucija regiona. Vjerujemo da će lokalne samouprave, vođene jednostavno predstavljenim koracima za unapređenje stanja u navedenim oblastima, raditi na njegovom poboljšanju. Zato želimo zagovarati viši nivo otvorenosti institucija vlasti u regionu. Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti, koji je ujedno i međunarodni standard, što predstavlja srž našeg projekta.

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

Naša analiza je upućena donosiocima odluka u lokalnim samoupravama zemalja regiona. Ona može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

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

CDT TIM



## Otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori

Otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori je i dalje na veoma niskom nivou. One u prosjeku zadovoljavaju svega 48 % kriterijuma otvorenosti, što je slabiji rezultat u odnosu na prošlu godinu.<sup>1</sup> Dok dio razloga za to proizilazi iz činjenice da su indikatori otvorenosti pooštreni te da nam je manje opština dostavilo odgovore na upitnike, drugi dio svjedoči o nedovoljnoj posvećenosti i nedostatku zainteresovanosti za politike otvorenosti.

U našem uzorku najbolje rangirana opština je Tivat, koja zadovoljava 63% kriterijuma otvorenosti. Najslabije rangirana opština je Šavnik, koja ispunjava upola manje kriterijuma otvorenosti – 31%. Ovako velike razlike u rezultatima još jednom pokazuju da se pitanje otvorenosti ne može tretirati bez jasnih politika otvorenosti utemeljenih u strateškim dokumentima i ozbiljnog pristupa nosilaca vlasti na lokalnom nivou.

Opštine ne samo da ne zadovoljavaju neke bazične postulate otvorenosti, već i bez posljedica krše zakonsku obavezu proaktivnog pristupa informacijama.<sup>2</sup>

Prošlogodišnji nalaz ostaje nepromijenjen i ove godine – zatvorenost lokalnih samouprava se bilježi na više polja: od sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, preko prikazivanja na koji način institucije troše novac građana, do korišćenja zastarjelih načina komunikacije.<sup>3</sup>

Potrebno je da lokalne samouprave hitno promijene ovakvu praksu, i da aktivnije informišu građane o svim akcijama i rezultatima svog rada, načina funkcionisanja, ali i da

[ 1 ]

50% opština u Crnoj Gori je obuhvaćeno uzorkom (Bar, Bijelo Polje, Herceg Novi, Kolašin, Mojkovac, Plužine, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Šavnik, Tivat).

[ 2 ]

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

[ 3 ]

CDT, Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u regionu i Crnoj Gori. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/dobroupravlanje/du-analize/analiza-otvorenosti-lokalnih-samouprava-u-regionu-cg-2017-predlog-prakticne-politike/>

iskoriste sve mogućnosti za veće uključivanje građana u proces donošenja odluka. U nastavku predstavljamo set preporuka za unapređenje stanja:

### **Unaprijediti uređenje i organizaciju internet stranica lokalnih samouprava**

Internet stranice lokalnih samouprava često nijesu pregledne i pretražive i potrebno je da se radi na njihovom unapređenju. Nije rijedak slučaj nesistematizovanih informacija i neažurnih rubrika, što u kombinaciji s ograničenim mogućnostima pretraživanja dodatno otežava korisnicima da, sa što manje klikova, dođu do željene informacije. Osim toga, objavljivanje podataka u otvorenom formatu nije praksa lokalnih samouprava.

### **Proaktivno objavljivati organizacione i finansijske informacije o radu opština**

Iako nije zakonska obaveza, opštine mogu pripremiti plan rada predsjednika i službi, ali i izvještaj o radu lokalnih skupština jer za to nema zakonskih prepreka. Bez kvalitetnog plana nema kvalitetnog monitoringa i evaluacije rada.<sup>4</sup> U našem uzorku samo jedna opština ima neku vrstu programa rada službe predsjednika, a svega dvije opštine imaju objavljen izvještaj o radu lokalne skupštine.

Međutim, i pored toga, rezultati našeg istraživanja pokazuju da opštine generalno nijesu dovoljno posvećene informisanju građana o svom radu i načinu funkcionisanja, jer ne objavljuju ni zakonom jasno propisana dokumenta. Na internet stranicama polovine opština nijesu objavljeni svi planovi i programi rada lokalnih skupština u posljednje tri godine, a 64% njih nije objavilo sve izvještaje o radu predsjednika. Dodatno, 36% opština obuhvaćenih uzorkom ne objavljuje spisak državnih službenika i namještenika, a 72% ni informaciju o zaradama javnih funkcionera.

[ 4 ]

CDT, Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti lokalnih politika. Na primjeru Opština Nikšić i Kotor. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/dobro-upravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-pred-log-prakticne-politike/>



Situacija nije povoljnija ni u pogledu finansijske transparentnosti – oko polovine opština nema objavljene sve budžete i završne račune za prethodne tri godine. Osim toga, Budžet za građane uz pomoć kojeg bi građani, kao glavni akteri kreiranja budžeta, stekli uvid u trošenje novca na jednostavan i razumljiv način, je nepoznanica za lokalne samouprave.

Opštine treba da budu posvećene i informisanju javnosti o akcijama koje preduzimaju u pogledu borbe protiv korupcije. Plan integriteta, kao novi antikorupcijski dokument koji bi građanima pružio uvid u to šta opština radi u pogledu sprečavanja i otklanjanja mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičkog ponašanja,<sup>5</sup> nije dostupan na polovini internet stranica opština. S druge strane, većina opština nas je obavijestila da su u prethodnom periodu učestvovali na nekoj od antikorupcijskih obuka, te je potrebno nastaviti kontinuirano izgrađivati kapacitete i mehanizme u tom pogledu.

[ 5 ]

Agencija za sprječavanje korupcije. Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta. Dostupno na: <http://www.antikorupcija.me/me/integritet/integritetu/>

## **Obezbijediti javnost procesa donošenja odluka u opštinama**

Lokalne samouprave i dalje nijesu posvećene uključivanju i informisanju građana o odlukama koje donose.

Opštine imaju praksu objavljivanja dnevnih redova i odluka sa sjednica opština. Međutim, ne omogućavaju audio ili video prenos sjednica skupština putem svojim internet stranica. Takođe, nešto više od trećine (36%) nema praksu objavljivanja zapisnika sa sjednica, a 64% ni objavljivanja saopštenja za javnost nakon održanih sjednica kojim bi bliže informisali građane o odlukama koje su donijete.

## **Obezbijediti neometan pristup informacijama od javnog značaja**

Lokalne samouprave treba da omoguće javnosti sve informacije koje su preduslov za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Situacija u tom pogledu nije zadovoljavajuća, jer više od polovine opština (55%) nema objavljene ažurirane vodiče za slobodan pristup informacijama, a nešto više od

trećine ne objavljuje ni kontakt osobe zadužene za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Osim toga, više od polovine opština nema praksu objavljivanja informacija kojima je po zahtjevu već odobren pristup.

### **Unaprijediti komunikaciju sa građanima i obezbijediti efikasno funkcionisanje servisa za građane**

Iako su lokalne samouprave svojim odlukama i akcijama bliže građanima, one nedovoljno koriste kanale i mehanizme koji bi omogućili direktnu komunikaciju i interakciju.

U trećini opština obuhvaćenih uzorkom ne postoji biro za građane, koji olakšava komunikaciju građana sa opštinom i skraćuje vrijeme rješavanja prijavljenih problema. Oko polovine opština nema stalni termin za konsultacije sa predsjednikom opštine. Takođe, opštine nemaju praksu objavljivanja mjesečnog biltena o svom radu kojim bi predstavljali sva aktuelna dešavanja od značaja.

Ovom treba dodati i to da lokalne samouprave još uvijek nijesu pružaoci usluga putem portala e-uprave.

Istraživanje ukazuje i na to da mjesne zajednice, koje bi trebalo da budu osnovni mehanizam za učesće građana u ostvarivanju lokalnih poslova i potreba, nijesu dovoljno afirmisane. Na sajtovima 36% opština nema podataka o imenima i kontakt podacima predsjednika mjesnih zajednica.

Ovi nedostaci nijesu nadomješteni ni korišćenjem društvenih mreža putem kojih bi opštine mogle direktno da informišu građane i promovišu aktuelnosti. 45% opština nema naloge na društvenoj mreži Fejsbuk, a 64% nema naloge na društvenoj mreži Tviter.

## Region

Nedostatak strateškog pristupa otvorenosti je zajednički problem većine opština u regionu, što se odrazilo i na ovogodišnji rezultat. Prošlogodišnji zaključak samim tim ostaje nepromijenjen – politika otvorenosti mora biti politika svih opština u regionu i naći svoje mjesto među ostalim važnim politikama država, i krajnje je vrijeme da se ovaj problem počne rješavati.

Lokalne samouprave u regionu u prosjeku ispunjavaju 31.5 % kriterijuma otvorenosti, što je slabiji rezultat u odnosu na prethodno mjerenje. Slabiji rezultat je ostvaren u svim zemljama regiona, sa izuzetkom Albanije. Lokalne samouprave u Albaniji u prosjeku zadovoljavaju 27.55% indikatora. Iako je ovakav nivo otvorenosti nezadovoljavajući, predstavlja napredak u odnosu na prošlu godinu, kada su u prosjeku zadovoljavale 12.12%.

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

Pređočeni problemi u Crnoj Gori daju vjerodostojnu sliku stanja na lokalnom nivou i u regionu, gdje je stanje još slabije.

Istraživanje pokazuje da lokalne samouprave u regionu nijesu dovoljno posvećene informisanju građana, kako bi oni adekvatno mogli učestovati u raspravama o problemima od lokalnog interesa. Na primjer, značajan broj lokalnih samouprava u regionu nema dosljednu praksu objavljivanja

izvještaja sa javnih rasprava. Takođe, ne postoji praksa objavljivanja informacija kojima je odobren pristup po zahtjevu za slobodan pristup informacijama. Zastarjeli načini komunikacije i dalje prevladavaju u velikom broju opština, o čemu svjedoči nedostatak direktnih kanala za komunikaciju i prisutnosti opština na društvenim mrežama.

Dodatno, značajan je broj opština u regionu koji ne ispunjava standarde finansijske transparentnosti u pogledu objavljivanja završnih računa i informacija koje se tiču javnih nabavki.

Opštine treba da poboljšaju i strateško upravljanje. Rijetke su opštine u regionu koje koriste indikatore učinka prilikom izrade svojih planova i programa i izvještaja o radu. Osim toga, postoje i primjeri da Strategije razvoja nemaju prateće akcijske planove kojima bi se definisale aktivnosti, rokovi i sredstva.

## Metodologija istraživanja

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

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

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

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

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

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

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

Mjerenje je sprovedeno u periodu od decembra 2017. do kraja marta 2018. godine.

Standardna greška cjelokupnog indeksa otvorenosti iznosi +/- 3%.

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

## Istraživački centar CDT-a

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

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

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

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće prijedloge praktične politike:

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

*Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije <https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavna-izborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>*

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

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

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

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

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

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

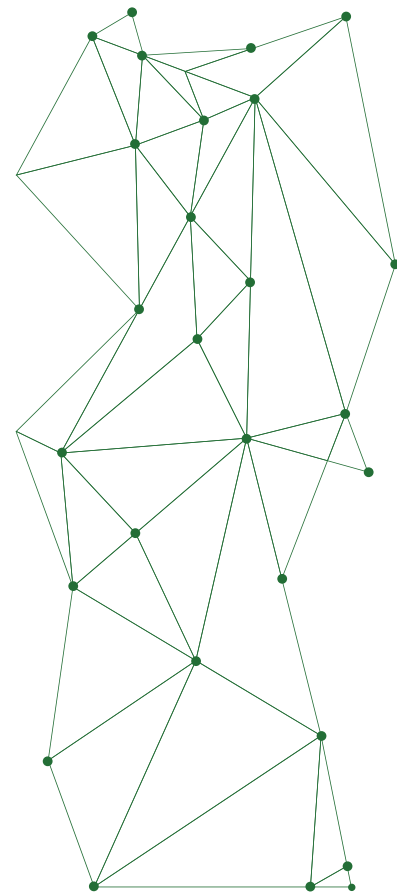
*Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>*

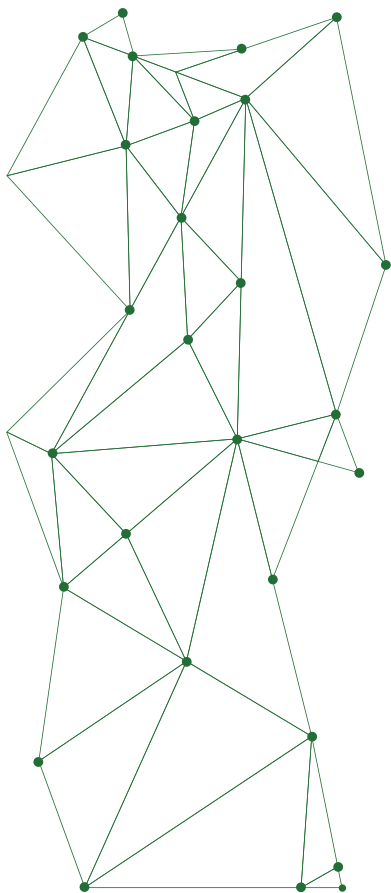
*Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-predlog-prakticne-politike/>*

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

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







Analiza otvorenosti  
lokalnih samouprava  
u regionu i Crnoj Gori

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

autori: Dragan Koprivica,  
Milena Gvozdenović i Milica Kovačević

**CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU**

Moskovska 153,  
81 000 Podgorica,  
Crna Gora

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