

# Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u regionu i Crnoj Gori

Autor/ka:

Dragan Koprivica  
Milena Gvozdenović



Analiza  
otvorenosti  
lokalnih  
samouprava  
u regionu i  
Crnoj Gori

Autor/ka:

**Dragan Koprivica**  
**Milena Gvozdenović**



Podgorica, septembar 2019

# UV

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je, u saradnji sa parterima iz regionalne mreže NVO "ActionSEE", pripremio dokument 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 podroban pregled stanja u navedenim oblastima, te da doprinese implementaciji reformi u radu javnu

uprave, utiče na jačanje principa dobrog upravljanja i pomogne samim institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu. Analiza je treći je po redu ovakav dokument. Članice mreže su i prethodne dvije godine sprovele istraživanje i uputile preporuke za unapređenje otvorenosti.

Nakon prvog istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, pristupili smo unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora. Ovogodišnje istraživanje sprovedeno je na osnovu indikatora koji su omogućili preciznu sliku o

# OD

broju regionalnih institucija koje su u protekloj godini radile na poboljšanju svoje otvorenosti.

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 znatan 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 našj analizi.

**CDT tim**

# Otvorenost lokalnih samouprava u regionu

Otvorenost lokalnih samouprava u regionu i dalje je na nezadovoljavajućem nivou. U odnosu na prethodno mjerenje ostvaren je minimalan porast. One u prosjeku ispunjavaju 36 % kriterijuma otvorenosti. Blagi napredak u odnosu na prošlogodišnje rezultate je primjetan u svim zemljama osim u Srbiji. Otvorenost lokalnih samouprava u Sjevernoj Makedoniji je i dalje na posljednjem mjestu.

S obzirom na to da bi lokalne samouprave trebalo da budu u usluzi građanima, ključno je da se počnu sprovoditi reforme u ovoj oblasti. Minimalni pomaci u pogledu nivoa otvorenosti su nedovoljni i kao takvi obeshrabruju učešće građana u procesu kreiranja lokalnih politika. Rezultati sugerišu da situacija ostaje alarmantna i da se moraju hitno preduzeti odgovarajuće mjere za poboljšanje stanja.

U cilju davanja doprinosa uspostavljanju sistema otvorenih i odgovornih institucija, u nastavku predstavljamo ključne nedostatke koje sve zemlje regiona moraju da otklone kako bi obezbijedile otvorenost u radu javne uprave na lokalnom nivou.

# Pristupačnost i interakcija sa građanima

Posmatrajući regionalni nivo otvorenosti lokalnih samouprava na Zapadnom Balkanu kroz prizmu četiri dimenzije našeg Indeksa otvorenosti<sup>1</sup>, oblast pristupačnosti, koja se odnosi na procedure i prakse za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama i ostvarivanje komunikacije sa građanima, ističe se kao ona sa najslabijim rezultatima. U ovoj oblasti lokalne samouprave u prosjeku ispunjavaju 26.84 % indikatora. Zabrinjavajuća je činjenica da lokalne samouprave zadovoljavaju niske standarde u ovoj oblasti, jer se time onemogućava građanima da blagovremeno i jednostavno dobiju potrebne informacije i uključe se u procese donošenja odluka na lokalnom nivou.

Lokalne samouprave i dalje ne objavljuju redovno planove, pozive i izvještaje sa javnih rasprava na svojim internet stranicama. Takođe, zabilježen je problem u pogledu transparentnosti procesa dodjele sredstava organizacijama civilnog društva na lokalnom nivou. Osim što je mali broj lokalnih samouprava koje su tokom prošle godine putem svojih internet stranica objavile pozive za dodjelu sredstava za finansiranje projekata NVO-a, primjećeno je da one lokalne samouprave koje su sprovodile ovakve konkurse ne objavljuju odluke o dodjeljenim sredstvima sa ocjenama pojedinačnih prijavljenih projekata.

U pogledu procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama, rijetke su lokalne samouprave koje objavljuju ažurirane vodiče za slobodan pristup informacijama, kontakt osobe koja je zadužena za postupanje po zahtjevima i bazu sa informacijama kojima je po zahtjevu odobren pristup. Takođe, lokalne samouprave ne unapređuju kapacitete svojih zaposlenih za primjenu ovog prava kroz organizovanje ili učestvovanje na obukama koje su tome namijenjene.

S druge strane, u odnosu na prethodno mjerenje zabilježen je mali napredak u pogledu načina ostvarivanja komunikacije sa građanima. U odnosu na prošlu godinu, nešto je veći broj lokalnih samouprava koje su otvorile svoje naloge na društvenim mrežama ili utvrdile stalni termin za konsultacije sa predsjednikom opštine.

———— 1  
Transparentnost,  
pristupačnost,  
integritet i učinkovitost.

## Strateško planiranje politika

Rezultati pokazuju da lokalne samouprave i dalje ne shvataju ozbiljno pitanje strateškog planiranja politika. Lokalne samouprave u regionu nemaju praksu korišćenja indikatora učinka prilikom izrade svojih programa i planova rada niti izvještaja o radu. Osim toga, zabilježeno je da lokalne samouprave uglavnom nemaju praksu sačinjavanja ili objavljivanja godišnjih programa i izvještaja o radu posebno i za predsjednika opština i skupštinu opštine. Takođe, važno je da lokalne samouprave u regionu izrađuju akcione planove za sprovođenje svojih strategija razvoja.



# Posvećenost pitanjima integriteta

Sa malim napretkom u oblasti integriteta, lokalne samouprave u regionu su pokazale donekle veću posvećenost ovom aspektu otvorenosti u odnosu na prethodne godine. Ovaj napredak se može pripisati otvaranju direktnih komunikacionih kanala i smjernica na koji način građani mogu da podnesu prigovore i žalbe na rad organa. To nas dovodi do zaključka da postoji potencijal za transformaciju postojećih odnosa između lokalnih samouprava i građana. To bi postepeno moglo voditi ka jačanju povjerenja građana u njihov rad, za šta je neophodno da lokalne samouprave unaprijede svoju proaktivnost.

S druge strane, i dalje glavni problem predstavlja pitanje posvećenosti izgradnji kapaciteta državnih službenika na temama vezanim za sukob interesa i sprečavanje korupcije.

## Organizaciona i finansijska transparentnost

Bez obzira na blagi napredak od 5.91 % u odnosu na prošlu godinu u oblasti transparentnosti lokalnih samouprava, to i dalje ostaje polje na kojem je potrebno dodatno usmjerenje i unapređenje.

Rezultati pokazuju da treba posvetiti veći fokus usvajanju i objavljivanju dokumenata kao što su strategije, godišnji programi i izveštaji o radu predsjednika i Skupštine opštine, te politike i procedure na osnovu kojih funkcionišu lokalne samouprave. Takođe, važno je učiniti dostupnim i druge relevantne informacije poput zarada javnih funkcionera i registra imovine kojom lokalne samouprave raspolažu.

Osim toga, probleme i dalje bilježimo u domenu finansijske transparentnosti. Sačinjavanje budžeta za građane putem kojih bi lokalne samouprave na jednostavan i razumljiv način pojasnile planirane troškove i dalje nije praksa većine lokalnih samouprava u regionu.

Dok se većina zemalja Zapadnog Balkana suočava sa sličnim izazovima na lokalnom nivou, obaveza lokalnih samouprava je da kreiraju individualne strategije prilagođene svojim potrebama imajući u vidu lokalnu stvarnost i primjere dobre prakse na polju transparentnosti. Na taj način bi se obezbijedilo unapređenje ili ujednačavanje nivoa otvorenosti lokalnih samouprava unutar zemlje.

# Otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori

Otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. One u prethodnoj godini nijesu dovoljno radile na unapređenju svoje otvorenosti, niti na razvoju politika i praksi u ovoj oblasti. U prosjeku, lokalne samouprave ispunjavaju tek polovinu kriterijuma otvorenosti (50.77%).<sup>2</sup> U našem uzorku, najbolje rezultate ostvaruje opština Cetinje (60.74%), a najslabije opština Šavnik sa trećinom ispunjenih kriterijuma otvorenosti (34.85%).

Velike razlike u rezultatima između ovih opština pokazuju da je nužno utemeljiti politiku otvorenosti u propisima i strateškim dokumentima. Takođe, od ključne važnosti je pratiti primjenu zakona na ovom polju, jer postoje lokalne samouprave koje bez ikakvih posljedica ne poštuju zakonsku obavezu proaktivnosti.

Naše istraživanje je pokazalo nekoliko kritičnih tačaka u pogledu ispunjenja standarda otvorenosti, počevši od dostupnosti planskih i programskih dokumenata, transparentnosti trošenja javnih sredstava do načina ostvarivanja komunikacije sa građanima. U cilju detaljnijeg istraživanja otvorenosti, razvili smo upitnike koje smo uputili opštinama. Polovina nam nije dostavila odgovore, što svjedoči o tome koliko su opštine otvorene i spremne na saradnju sa organizacijama civilnog društva.

Internet stranice većine opština su nepregledne i nesistematizovane, bez ili uz vrlo ograničene mogućnosti pretraživanja. Opštine objavljuju bazične podatke o zaposlenima, poput spiska funkcionera i liste službenika i namještenika sa njihovim zvanjima i kontakt podacima. Međutim, na internet stranicama četvrtine opština ne postoji informacija o tome ko su predsjednici mjesnih zajednica i koji su njihovi kontakti. Čak 75 % opština ne objavljuje informaciju o zaradama svojih funkcionera, iako je to obavezno po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Rijetke su lokalne samouprave koje na svojim internet stranicama redovno objavljuju svoja planska dokumenta. Pri tom, sistem sačinjavanje godišnjih programa i planova rada, kao i izvještaja o njihovoj realizaciji nije adekvatno postavljen na lokalnom nivou, iako to predstavlja ključnu odrednicu planiranja politika. U našem uzorku opština, nijesmo pronašli niti jedan godišnji program rada predsjednika opštine, dok je pronađen

————— 2

Istraživanjem smo obuhvatili 50 % opština u Crnoj Gori: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Cetinje, Danilovgrad, Gusinje, Herceg Novi, Kolašin, Nikšić, Tivat, Plužine, Šavnik.

samo jedan godišnji izvještaj o radu skupštine opštine. Na nivou opština nije uspostavljen odgovarajući mehanizam za mjerenje efekata radnja i aktivnosti koje se sprovode, pa su tako rijetke one koje su nas obavijestile da uopšte koriste indikatore učinaka prilikom planiraja svog rada.

Na internet stranicama dvije trećine opština nijesu dostupna sva tri posljednja programa rada skuptšine. Takođe, dvije trećine opština nijesu objavila tri posljednja izvještaja o radu predsjednika opštine i organa lokalne uprave. Ne postoji praksa objavljivanja polugodišnjih ili kvartalnih izvještaja o radu. Osim toga, 42% opština nije objavilo svoju strategiju razvoja.

Dvije trećina opština nije objavilo plan integriteta, usljed čega građani ostaju uskraćeni za informaciju o aktivnostima koje se sprovode u pogledu prevencije koruptivnih ponašanja.

Zadovoljavajuća praksa nije ostvarena ni u pogledu transparentnosti skupštinskih zasjedanja. Četvrtina opština ne objavljuje redovno odluke koje se usvajaju na sjednicama. Polovina ne objavljuje zapisnike sa sjednica. Lokalni radio emiteri prenose sjednice skupština, ali na internet stranicama opština nije omogućen njihov audio/video prenos. Više od polovine opština ne sastavlja saopštenja za javnost nakon održanih sjednica, kojima bi građanima približile odluke koje su donijete na sjednicama.

Nivo finansijske transparentnosti opština je takođe nezadovoljavajući. Opštine ne objavljuju redovno dokumente i informacije o raspolaganju finansijskim sredstvima, što je takođe njihova zakonska obaveza.

Budžeti kojima opštine raspolažu u posljednje tri godine nijesu dostupni na internet stranicama trećine opština. Polovina opština nije objavila posljednji izvještaj sa javne rasprave o nacrtu budžeta. Budžet za građane je ostaje nepoznanica za opštine u Crnoj Gori. U našem uzorku je samo Opština Bijelo Polje objavila Vodič kroz Budžet za građane za 2019. godinu. Kvartalni ili polugodišnji izvještaji o izvršenju budžeta nijesu dostupni na internet stranicama 83% opština. Polovina opština ne predstavlja informacije o dugu.

Opštine selektivno objavljuju informacije koje se tiču procedura i postupka za ostvarivanje javnih nabavki. Samo trećina opština redovno objavljuje godišnje planove javnih nabavki. Pozivi na postupke javnih nabavki nijesu dostupni na internet stranicama trećine opština, a polovina opština ne objavljuje odluke. Četvrtina opština ne objavljuje ugovore o javnim nabavkama.

Zabilježeno je da opštine ne omogućavaju građanima da jednostavno iskoriste svoje pravo na slobodan pristup informacijama. Tako četvrtina opština nema ažurirani Vodič za slobodan pristup informacijama, a 17% nije objavilo kontakt osobe koja je zadužena za postupanje po zahtjevima. Dodatno, dvije trećine opština ne objavljuje informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Iako bi opštine trebalo da budu u servisu građanima, one nijesu posvećene obezbjeđivanju mehanizama za ostvarivanje bolje komunikacije i efikasnijeg rješavanja prijavljenih problema. Oko trećine opština nas je obavijestilo da postoji stalni termin za konsultacije sa predsjednikom opštine. Više od polovine opština koje su obuhvaćene uzorkom nije uspostavilo građanski biro, a opštine još uvijek nijesu pružaoci usluga putem sistema e-uprave. Osim toga opštine ne sačinjavaju mjesečni bilten o svom radu gdje bi mogle predstaviti sve važne aktivnosti i dešavanja.

Opštine takođe nedovoljno koriste mogućnosti koje pružaju društvene mreže. Četvrtina opština nije kreirala svoje naloge na Facebook-u, dok polovina nema naloge na Twitter-u.

# 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 proslijeđeni 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 2018. do kraja marta 2019. 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** u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

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

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće predloge praktične politike:

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

- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvi dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima  
<https://www.cdtmn.org/2018/11/02/vrijeme-je-da-zatvorimo-poglavlje-fer-izbora/>
- Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta  
<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>
- Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije  
<https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavnaizborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>
- Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore  
<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>
- Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije – Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora  
<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-ra-da-agencije/>

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

- Procjena napretka u ispunjavanju političkih kriterijuma EU: Demokratija bez institucija – novi balkanski izum  
<https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/demokratija-bez-institucija-novi-balkanski-izum-predlog-prakticne-politike/>

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

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

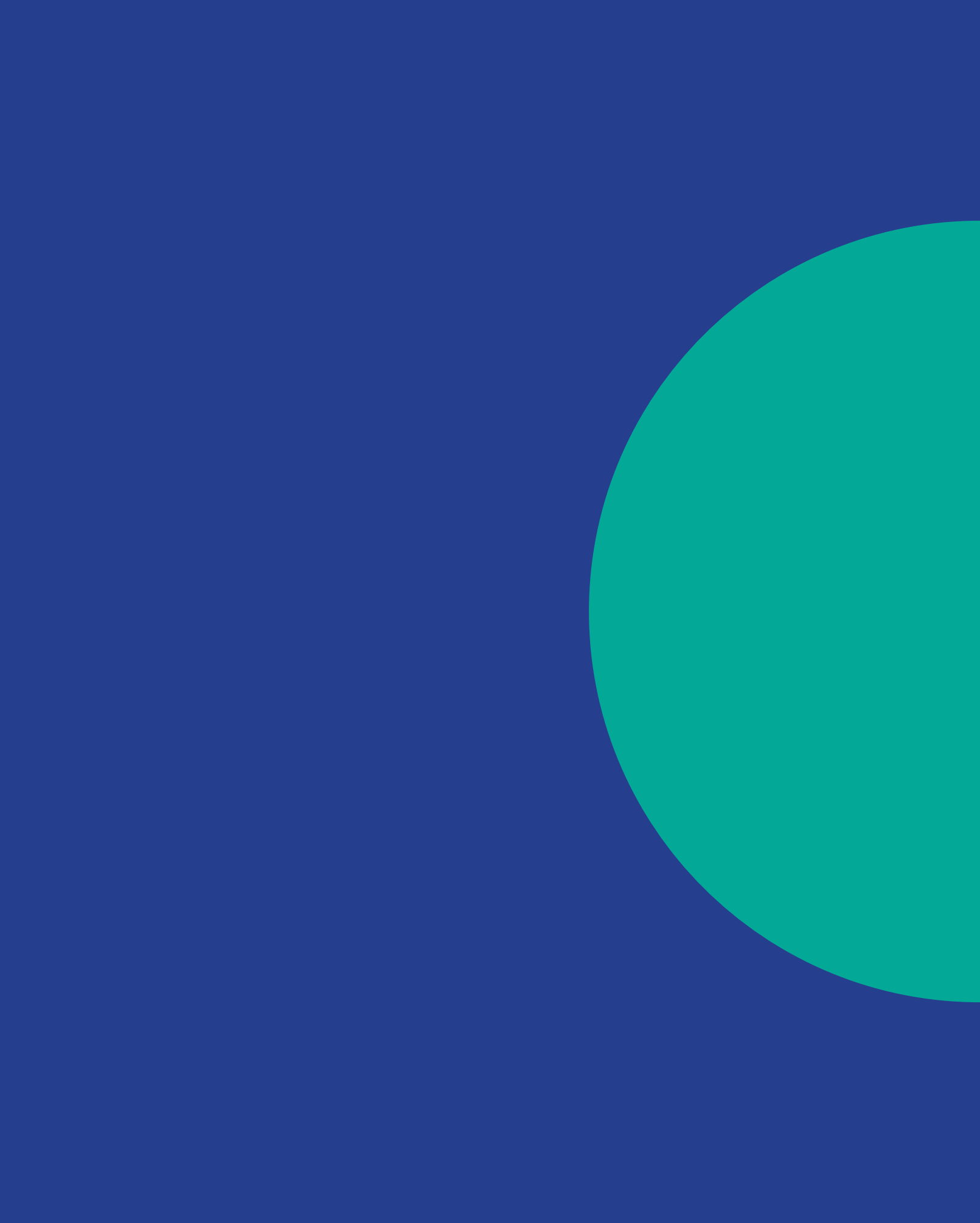
- Sistem planiranja za sada bez održive evaluacije  
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/sistem-planiranja-bez-kvalitetne-evaluacije/>
- Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika  
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>
- Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor  
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnomnivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

**O tome kako mediji ispunjavaju profesionalne standarde čitajte u:**

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

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

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





**ANALIZA OTVORENOSTI LOKALNIH  
SAMOUPRAVA U REGIONU  
I CRNOJ GORI**

autor/ka:

**Dragan Koprivica / Milena Gvozdenović**

---

**CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU**

Moskovska 153,  
81 000 Podgorica  
Crna Gora

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

**a**