

APRIL, 2013. GODINE

Predlog praktične politike

AUTORI:

DRAGAN KOPRIVICA

ĐORĐIJE BRKULJAN

Dobro upravljanje u Crnoj Gori

IZAZOVI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA

I Rezime

Poštovanje principa dobrog upravljanja u Crnoj Gori je od ključnog značaja za stvaranje odgovornije i efikasnije državne uprave. Kvalitetna implementacija ovih principa bi omogućila efikasnije upravljanje resursima, povećanu odgovornost u svim segmentima društva, povećanje otvorenosti institucija ali i njihovo bolje povezivanje i komunikaciju sa građanima. Efikasnija i otvorenija uprava se kvalitetnije bori sa korupcijom ali i rješava još jedan značajan problem crnogorskog društva: povećava povjerenje građana u institucije koje je sada na nezadovoljavajućem nivou.

Istraživanje CDT-a je ukazalo na probleme u državnoj upravi u pogledu definisanja strateških ciljeva i mjerenja kvaliteta realizacije tih ciljeva, neuređenog sistema izvještavanja unutar izvršne vlasti, nedovoljnog korišćenja informacionih tehnologija i veoma niskog nivoa budžetske transparentnosti.

Postoji više načina da se ovi problemi riješe, i u nekim boljim političkim i društvenim okolnostima bi se pristupilo kodifikaciji svih propisa kojima se uređuje organizacija i rad državne uprave. Međutim, zbog nejasnih uloga i međusobnih odnosa Skupštine i Vlade, te donekle podređenog položaja Skupštine u crnogorskom sistemu, o ovom rješenju treba razmišljati na duži rok, u kontekstu izgradnje održivih institucija.

U ovom trenutku treba uraditi ono što je moguće - pristupiti reviziji postojećih propisa i dosadašnjih praksi. CDT predlaže formiranje posebnog tijela koje bi se bavilo definisanjem strateških ciljeva i evaluacijom njihove ispunjenosti. Preporučuje se donošenje propisa koji bi precizno propisali obavezu sadržajnog i objektivnog izvještavanja prema Vladi Crne Gore. Budžete je potrebno objasniti vizuelno i narativno, i objaviti u formatu koji omogućava jednostavno korišćenje podataka. Potrebno je više i kvalitetnije koristiti informaciono-komunikacionu tehnologiju (ICT) za komunikaciju sa građanima, i težiti uvođenju Open Data koncepta.

II Ocjena stanja dobrog upravljanja u Crnoj Gori

Sposobnost neke vlade da se efikasno bavi kratkoročnim i dugoročnim izazovima u društvu je ključna pretpostavka kvalitetnog života građana. Zbog toga je način na koji se vlada ponaša u toku svog rada uvijek u fokusu interesovanja šire javnosti. Poznati su različiti obrasci vođenja politika i upravljanja resursima od strane države ali ono što je teorija postavila kao ideal, odnosno stanje kome se teži u savremenom društvu sublimirano je u konceptu dobrog upravljanja.

Dobro upravljanje je koncept koji se temelji na nekoliko značajnih principa. Svi oni upućuju na ponašanje vlasti koje ima za posljedicu povećanu odgovornost u društvu, stalno učešće javnosti u procesima donošenja i izvršenja odluka, kvalitetno mjerenje učinaka vlasti, stvaranje društva koje karakteriše otvorenost u vršenju javnih poslova, stvaranje nepristrasnih i profesionalnih službenika i uspostavljanje vladavine prava. Dobro upravljanje je najjednostavniji način za prevenciju korupcije u jednom društvu.

Međutim, realna situacija se često razlikuje od ideala koji nam nudi ovaj teorijski koncept.

Crnogorska stručna ali i šira javnost nijesu pretjerano zainteresovane za ovu temu. Postoji veoma malo relevantnih radova o dobrom upravljanju u državnim institucijama. Mala je i zainteresovanost državnih institucija ali i

većine medija koji se, u svom svakodnevnom radu, bave ovim pitanjima. U crnogorskoj javnosti se kao ključni problem u našem društvu s pravom postavlja problem korupcije ali rješenja koja se nude često zapostavljaju jedan jako važan ugao gledanja na problem: prevenciju i borbu protiv korupcije uspostavljanjem sistema dobrog upravljanja u institucijama.

DURBIN¹

To je bio glavni razlog da Centar za demokratsku tranziciju (CDT) pokrene projekat mjerenja kvaliteta implementacije principa dobrog upravljanja u crnogorskim državnim institucijama. Iz širokog spektra tema odabrane su tri za koje je procijenjeno da su najznačajnije u ovom trenutku: **otvorenost**² vladinih institucija, njihova **odgovornost**³ za kreiranje politika, donošenje odluka i mjerenje učinaka i **vladini reformski kapaciteti**.⁴ Ove tri teme pretvorene su u tri dimenzije monitoringa⁵ koje su u sebi sadržale blizu 100 indikatora⁶ za mjerenje učinaka. Indikatori su postavljeni tako da realno odražavaju sadašnje stanje, tj. sadašnje realne mogućnosti državne uprave. Tako je nastao projekat DURBIN, Dobro upravljanje – bolje institucije. Podaci su prikupljeni do početka decembra 2012. godine nakon čega je uslijedila njihova detaljna analiza.

Nakon višemjesečnog rada tim CDT-a je došao do zanimljivih zaključaka: Vlada Crne Gore zadovoljava 56% postavljenih indikatora, ministarstva 58% dok ostali organi državne uprave imaju rezultat tek 44%⁷. Čini se da nije potrebno posebno objašnjenje zaključka da

¹ Projekat je podržan od strane USAID-a (program dobrog upravljanja). Predlog praktične politike je urađen u sklopu razvoja analitičkih, komunikacionih i organizacionih kapaciteta CDT-a podržanog od strane Think Tank Fonda, Fondacije za otvoreno društvo.

² U okviru ove dimenzije istraživali smo koliko su otvorene institucije i cijeli proces odlučivanja i sprovođenja politika na državnom nivou. Pored toga, posvetili smo pažnju i funkcionisanju mehanizama za slobodan pristup informacijama, kao i poštovanju principa participacije građana. Pratili smo koliko i pod kojim uslovima nevladini akteri učestvuju u formulisanju i monitoringu javnih politika.

³ Dimenzija odgovornost mjeri vertikalnu i horizontalnu odgovornost institucija u procedurama, ali i u praksi. Stoga smo posebnu pažnju obratili na procedure i funkcionisanje programskog i finansijskog izvještavanja u okviru Vlade, ali i na procedure koje treba da obezbijede parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti. U okviru ove dimenzije nekoliko indikatora posvećeno je i procjeni integriteta i upravljanja konfliktom interesa u institucijama vlasti.

⁴ Dimenzija Vladini reformski kapaciteti procjenjuje kapacitet i spremnost institucija vlasti da sprovedu reforme. Ocijenjivali smo institucionalnu strukturu za definisanje strateških ciljeva, planiranje aktivnosti i monitoring rada.

⁵ Metodologiju monitoringa dobrog upravljanja u državnim institucijama CDT je pripremio u saradnji sa ekspertima iz partnerske organizacije GONG iz Hrvatske. U prvih par mjeseci projekta urađena je analiza crnogorskih propisa, međunarodnih dokumenata ali i preporuka relevantnih institucija koje tretiraju ovu temu. Detaljne informacije o metodologiji istraživanja možete naći na <http://www.cdtmn.org/images/stories/dokumenti/2012/DURBIN-Metodologija.pdf>

⁶ Implementaciju principa dobrog upravljanja CDT je mjerio u Vladi Crne Gore sa 48 indikatora, u ministarstvima za 34 indikatora i ostalim organima državne uprave sa 13 indikatora. Monitoringom smo obuhvatili 55 institucija. Kompletnu listu indikatora po institucijama možete preuzeti na <http://durbin.cdtmn.org/durbin/#Biblioteka>

⁷ Detaljne rezultate po institucijama monitoringa možete naći na <http://durbin.cdtmn.org/durbin/#Monitoring>. Takođe na <http://durbin.cdtmn.org/durbin/#Poređenje> možete vršiti upoređivanja rezultata koje su pojedine institucije ostvarile.

navedeni nivo razvoja institucija nije zadovoljavajući. Rezultati monitoringa pružaju još jednu veoma važnu informaciju: stanje dobrog upravljanja u našim institucijama ne zavisi od sistemskog pristupa države već od stava prvog menadžera o značaju ovih pitanja. U prilog ovome govori podatak da postoje razlike od 20% u razvijenosti ministarstava i čak 80% kod ostalih organa državne uprave.

Ključni izazovi

U toku dalje analize rezultata grupisani su najznačajniji problemi⁸ koji opterećuju državne institucije kada je u pitanju implementacija principa dobrog upravljanja:

1. *Ne postoje procedure za definisanje strateških ciljeva i politika države. Nema mehanizama za stalno praćenje efekata tih politika. Postoji problem nedovoljne koordinacije politika i aktivnosti baziranih na strateškim ciljevima.*

Istraživanje CDT-a je pokazalo da vladine institucije nedovoljno pažnje posvećuju preciznom definisanju strateških ciljeva i mjerenjima kvaliteta realizacije tih ciljeva. Često se dešava da ministarstva uopšte nemaju postavljene strateške prioritete. Takođe, kvalitet reformskih dokumenata⁹ (strategija i akcionih planova) varira pa se s pravom može postaviti pitanje kako pojedini resori razumiju politike koje realizuju i na koji način se mjeri učinkovitost ovih institucija. Koordinacija strateških ciljeva i na njima baziranih politika je od ključnog značaja za efikasno funkcionisanje jedne države. Baš ta koordinacija predstavlja problem i često dolazi do preklapanja (ili praznina) nadležnosti više

institucija. Ovo nije samo problem dokumenta koji regulišu nadležnosti institucija već i praksi stvorenih u toku njihove implementacije. Takođe, postoje značajni problemi prilikom koordinacije institucija koje zajednički učestvuju u obavljanju nekog posla.¹⁰

2. *Ne postoji kvalitetan sistem izvještavanja Vlade Crne Gore o kvalitetu rada institucija*

Sistem godišnjeg izvještavanja Vladi od strane ministarstava nije na zadovoljavajućem nivou.¹¹ Vremenski rok za podnošenje izvještaja nije preciziran. Postojeća forma za izvještavanje je neadekvatna pa se izvještaji znatno razlikuju i po sadržini i po obimu. Takođe, izvještaji su statični i često se svode na nabrojanje urađenog ali ne i na analizu kvaliteta obavljenog posla. U izvještajima gotovo da nema riječi o problemima, izazovima ni o obavezama ministarstava koje nijesu realizovane. Izvještaji urađeni na ovaj način nijesu pouzdana osnova za donošenje kvalitetnih odluka.

3. *Crnogorske državne institucije ne posvećuju dovoljno pažnje korišćenju informaciono-komunikacionih tehnologija (ICT) za prezentaciju svog rada i komunikaciju sa građanima*

Veb sajtovi državnih institucija su, u većini slučajeva, nepregledni, nesistematizovani i neažurirani. Oni često predstavljaju nesavladive lavirinte za građane kojima su potrebne informacije. Neke institucije uopšte nemaju svoje internet prezentacije. Na sajtovima nedostaju dokumenta i ključne informacije o radu institucija i njihovih službenika, čak i njihove kontakt informacije. Većina resora ne koristi savremene kanale za komunikaciju sa građanima.

⁸ Nakon dobijanja rezultata monitoringa CDT je pripremio publikaciju „Dobro upravljanje u Crnoj Gori – monitoring i preporuke“. U publikaciji su sadržani svi najznačajniji aspekti monitoringa sa posebnim osvrtom na probleme u implementaciji principa dobrog upravljanja u crnogorskim institucijama. Više informacija na http://www.cdtmn.org/images/2.Dokumenta_2013/durbin-cg.pdf

⁹ U okviru projekta DURBIN CDT je analizirao kvalitet postavljenih ciljeva, indikatora uspjeha, rokova ispunjenja obaveza, nosilaca aktivnosti i vezu reformskih dokumenata (strategija i akcionih planova) sa budžetom. Monitoring je obuhvatio 16 reformskih dokumenata u 16 ministarstava.

¹⁰ Ilustrativan primjer je neuspješna implementacija Zakona o finansiranju političkih partija, za čiju su primjenu bile nadležne tri institucije – Državna izborna komisija, Državna revizorska institucija i Ministarstvo finansija. Nadležne institucije su se umjesto saradnji i pronalaženju rješenja za bolju primjenu zakona, posvetile pronalaženju pravnih praznina i odricanju od odgovornosti, što je u krajnjem dovelo do propusta u praćenju i sankcionisanju nezakonitog finansiranja partija.

¹¹ CDT tim je, u okviru projekta DURBIN, analizirao pravni okvir koji reguliše sadržinu godišnjih izvještaja ministarstava prema vladi i proceduru njihovog podnošenja, kao i formu i sadržinu 16 izvještaja ministarstava prema Vladi za 2011. godinu.

4. Budžetska transparentnost u Crnoj Gori je na veoma niskom nivou

Državni organi u Crnoj Gori ne prezentiraju svoje budžete građanima. Interesovanje građana za to gdje će biti potrošen njihov novac i koji kvalitet usluga mogu očekivati od pojedinih organa ne prestaje činom objavljivanja državnog budžeta u službenom listu. Porazan je podatak da institucije svoje budžete ne objavljuju na veb sajtovima. Dalje, državni organi se ne trude da svoje budžete približe odnosno objasne građanima.

Jedino je državni budžet dostupan građanima na veb sajtu Vlade Crne Gore i Ministarstva finansija. Ipak, to neće mnogo pomoći građanima da shvate kako će taj budžet biti potrošen jer je on objavljen u formatu koji ne omogućava proste računске operacije. Dakle, postoje prepreke za preuzimanje podataka i nije moguće obaviti čak ni proste operacije sabiranja bez posebnog informatičkog znanja.

Veoma važno pitanje je i preciziranje i poštovanje rokova za dostavljanje predloga budžeta Skupštini od strane Vlade. U 2012. godini budžet je stigao u parlament tek nekih 15-tak dana prije krajnjeg roka za usvajanje. Ova praksa čini proces usvajanja budžeta neozbiljnim jer prosto nije moguće da tako značajan i obiman dokument poslanici prouče i daju kvalitetne sugestije u tako kratkom vremenskom roku.

Mišljenja međunarodnih aktera

Pored nalaza CDT-ovog monitoringa za pravilno shvatanje stanja dobrog upravljanja u Crnoj Gori važno je i mišljenje relevantnih međunarodnih institucija:

U izvještajima o napretku Evropske komisije, Crnoj Gori se već godinama upućuje jedna ključna zamjerka – loši rezultati u borbi protiv korupcije, kao rezultat nedovoljno dobrog anti-

korupcijskog zakonodavstva i nezadovoljavajuće primjene propisa u praksi¹². Ako neke nije dovoljno jasno da su transparentnost i otvorenost preduslovi za uspješnu borbu protiv korupcije, u USAID-ovom izvještaju o korupciji u Crnoj Gori iz 2009. godine¹³ je to vrlo slikovito objašnjeno. „Nedostatak slobodnog i jednostavnog pristupa informacijama, ili ozbiljna ograničenja u pristupu informacijama, stvaraju okruženje koje obiluje korupcijom i zloupotrebama ovlašćenja. [...] Bivajući transparentnom i otvarajući svoje aktivnosti i odluke za detaljnu provjeru od strane javnosti, pružajući potpune i ažurne informacije, vlast sebe čini odgovornijom prema demokratskom društvu.“

Borba protiv korupcije na svim nivoima će, takođe, biti ključni element za ocjenu napretka Crne Gore u poštovanju obaveza koje proizilaze iz članstva u Savjetu Evrope (SE).¹⁴ U trećem monitoring izvještaju Sekretarijata SE iz 2009.¹⁵ konstatovano je da „slabost crnogorskog sistema upravljanja, naročito izvršne vlasti je... ..nedostatak institucionalne ex ante transparentnosti i ex post odgovornosti.“

Crna Gora se u septembru 2011. godine priključila globalnoj inicijativi Partnerstvo otvorenih vlada, obavezujući se na taj način na poštovanje principa ovog partnerstva.¹⁶ Suštinu ove inicijative je najbolje objasnio njen pokretač, američki predsjednik Barak Obama: „Zalažemo se da budemo transparentniji na svakom nivou – zato što više informacija o vladinim aktivnostima treba biti otvoreno, blagovremeno i slobodno dostupno građanima. Treba da se založimo za veće uključivanje građana u proces donošenja odluka – zato što to čini vladu efektivnijom i odgovornijom. Zalažemo se za implementaciju najviših standarda integriteta – jer oni koji su na vlasti moraju služiti građanima, a ne sebi. I zalažemo se da povećamo pristup tehnologiji – zato što je u ovom digitalnom vijeku pravo na pristup informacijama univerzalno pravo.“¹⁷ Crna Gora je ovoj inicijativi pristupila dobrovoljno, obaveza-

¹² <http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/>

¹³ <http://serbia.usaid.gov/upload/documents/Corruption%20Assessment%20-%20Montenegro.pdf>

¹⁴ <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18738&lang=EN>

¹⁵ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1489485&Site=CM#RelatedDocuments>

¹⁶ http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf

¹⁷ Predsjednik SAD Barak Obama, 20. septembar 2011, <http://www.state.gov/j/ogp/index.htm>

vši se da sama postavlja i realizuje zadatke koji vode ka većoj otvorenosti i odgovornosti javnih vlasti. Zato je ova inicijativa dragocjena za zagovarače koncepta otvorenosti, koji se moraju izboriti da ovo ne bude samo šarmantan diplomatski potez crnogorskih vlasti, već koncept na osnovu kojeg će se razvijati i primjenjivati principi dobrog upravljanja u Crnoj Gori.

III Dva puta za rješavanje problema

Polazeći od problema koje smo naveli predložimo dva modela kojima bi se moglo unaprijediti postojeće stanje:

Kodifikacija propisa iz oblasti državne uprave

Ovaj model zasniva se na jedinstvenom uređivanju cjelokupne materije koja se odnosi na državnu upravu. Zapravo bi se izvršila kodifikacija oblasti, tako što bi se svi postojeći propisi kojima se uređuje organizacija i rad državne uprave objedinili u jedinstven propis, uz preciznije uređivanje pojedinih pitanja. Osnovu za donošenje ovakvog propisa, koji bi mogao da dobije naziv Zakon o vladi¹⁸, nalazimo u Ustavu Crne Gore. U dijelu koji se odnosi na uređenje vlasti, Skupštini je data nadležnost da uređuje sistem državne uprave.¹⁹ Donošenjem takvog zakona, kodifikovala bi se oblast državne uprave i tako pokazala zrelost u donošenju akata, jer bi se smanjio broj propisa kojima se uređuju određena, međusobno povezana, pitanja.²⁰ Da kodifikovanje određene oblasti nije nemoguće, pokazuje odličan primjer jedne uspješne kodifikacije – Krivični zakonik Crne Gore. Ovim pristupom bi se znatno olakšao posao ne samo državnim organima, već i građanima, civilnom sektoru i medijima koji bi bez mnogo truda mogli pronaći sve što ih interesuje.

Međutim, i pored ovih značajnih prednosti, sam poduhvat donošenja jedinstvenog zakona ne bi bio nimalo jednostavan. Bilo bi potrebno uložiti značajna sredstva i vrijeme, kako bi se okupio potreban broj stručnjaka i uradile mnogobrojne analize za pripremu ovog zakona. Ipak, ključna prepreka u donošenju tog zakona jeste još uvijek nedovoljno precizan i jasan odnos između Skupštine i Vlade Crne Gore. Iako postoje formalni instrumenti za razvijanje kontrolne funkcije parlamenta oni još uvijek nisu dovoljno zaživjeli da bi mogli konstatovati da suštinska kontrola zaista postoji. Otuda i bojazan za kvalitet zakona koji bi Skupština izglasala. Iz navedenih razloga proizilazi i nemogućnost da se u ovom trenutku pitanju kodifikovanja ove oblasti posveti veća pažnja. Upravo je i to razlog što će CDT, za sada, ovo rješenje ostaviti po strani ali će mu se i vratiti kad se za to steknu povoljniji uslovi.

Unapređenje postojećih propisa i praksi

Kako je unapređenje stanja dobrog upravljanja od velikog značaja za mnoge druge promjene koje se očekuju u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji, jasno je da je potrebno hitno postupanje. U toj hitnosti leži i osnov za drugi model, koji se zasniva na unapređenju važećih propisa, a naročito na boljoj implementaciji postojećih. Unapređenje propisa treba da se kreće u pravcu njihove izmjene i dopune, kako bi se preciznije definisala sva sporna pitanja. Potrebno je i donijeti nove propise, ukoliko bi se time na jednostavniji način odgovorilo potrebi za unapređenjem stanja (npr. poseban pravilnik kojim bi se uredila sadržina veb sajtova ali i način na koji se objavljuju informacije). Suština revizije propisa²¹ bi bila u tome da se postave jasne i precizne instrukcije za postupanje organa i da se uvedu novi standardi dobrog upravljanja koji će stvoriti kvalitetnije prakse u radu državnih organa.

S druge strane, ne manje važna je i puna primjena postojećih i novih propisa. Realno unapre-

¹⁸ Govorimo o vladi u širem smislu, kako bi bili obuhvaćeni i organi državne uprave

¹⁹ Ustav Crne Gore, „Službeni list CG“, broj 1/07, član 81 stav 1 alineja 9

²⁰ Podsjetimo da Vladin projekat, popularno nazvan Giljotina propisa, služi upravo tom smanjenju propisa.

²¹ Revizijom bi bili obuhvaćeni: Zakon o državnoj upravi, Zakon o budžetu, Zakon o slobodnom pristupu informacijama (i sa njim povezani Zakon o tajnosti podataka i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti), Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Uredba o Vladi Crne Gore, Uredba o Generalnom sekretarijatu Vlade, Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, kao i Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona. Naravno, pored ovih, moguće je da se revizijom obuhvate i drugi propisi koji se mogu dovesti u vezu sa pitanjima transparentnog i odgovornog rada državne uprave.

đenje stanja može se očekivati tek kad svi propisi „zažive“ i kad budu poznati svima. Važno pitanje su i sankcije za nepoštovanje i neprimjenu propisa. Od suštinskog je značaja da sankcije budu i primijenjene na one institucije, starješine i službenike koje ne poštuju ta pravila.

Mogućnost da se relativno brzo pripreme i usvoje izmjene pojedinih propisa, čini ovaj model prihvatljivijim u odnosu na model kodifikovanja propisa iz oblasti državne uprave. To je jedan od razloga zašto CDT predlaže ovaj način rješavanja problema, jer na uočene probleme moramo reagovati odmah. S druge strane, ne manje značajno je i postojanje političke volje, odnosno nepostojanje otpora da se situacija unapređuje korak po korak, izmjenom, dorađivanjem i boljom implementacijom postojećih propisa.

IV Kako poboljšati dobro upravljanje u državnim institucijama?

CDT je, pored utvrđivanja ključnih izazova dobrog upravljanja u Crnoj Gori, pripremio i preporuke za njihovo prevazilaženje. Želimo da, kroz partnerski odnos sa državnim institucijama, doprinesemo rješenju ovih problema i poboljšanju postojećeg stanja. Generalno, u crnogorskim državnim institucijama je neophodan sistemski pristup rješavanju ovih pitanja. Potrebno je kreirati pravila i procedure koji su dio sistema državne uprave kako bi implementacija principa dobrog upravljanja postala svakodnevna obaveza institucija i ne bi zavisila od nivoa osviještenosti rukovodilaca institucija o značaju ovih pitanja.

Formirati tijelo za definisanje strateških ciljeva i politika

Problem definisanja strateških ciljeva, politika i aktivnosti odnosno instrumenata za njihovu realizaciju može se rješavati na više načina.

CDT smatra da bi se najefikasnije došlo do pomaka u ovoj oblasti tako što bi se u Vladi Crne Gore oformilo novo tijelo koje bi vršilo poslove definisanja strateških ciljeva, planiranje i praćenje njihove realizacije.²²

Neophodno je propisati procedure i pravila izrade dokumenata ali i načine za kontrolu njihovog kvaliteta i implementacije. Na taj način bi se izbjegla sadašnja praksa da kvalitet dokumenata i njihova implementacija znatno variraju zavisno od institucije. Ovo je put i za ispunjavanje međunarodnih standarda planiranja i koordinacije. Smjernice o načinu rješavanja ovog problema mogu se naći u dokumentu SIGMA-e iz 2004. godine²³. Rješenje ovog problema je od suštinskog značaja za povećanje odgovornosti u radu državne uprave.

Poboljšati kvalitet izvještavanja

Problem nepostojanja kvalitetnog sistema izvještavanja²⁴ je takođe jedan od ključnih uzroka što odgovornost državnih institucija nije na zadovoljavajućem nivou.

Potrebno je unaprijediti programsko izvještavanje ministarstava prema vladi. Treba propisati preciznu formu izvještaja koja bi, pored propisanog sadržaja u Zakonu o državnoj upravi, sadržala obavezu ministarstva da izvijesti o problemima o radu, procijeni kvalitet urađenog posla i predloži preporuke za poboljšanje rada. Takođe, treba propisati precizne rokove za izvještavanje kao i sankcije u slučaju kašnjenja ili izostanka slanja izvještaja.

Neophodno je da Vlada prilikom usvajanja izvještaja ministarstava definiše obaveze poboljšanja u radu ministarstava a ne da se bavi samo tehničkim aspektima, odnosno da prosto računa procenete ispunjenosti pojedinih zadataka. Autori ovih izvještaja očigledno imaju snažan motiv da predstave svoju instituciju i njen rad pozitivno. Postoji više načina da se ograniči tendencija pristrasnog izvještavanja, npr. da se problem riješi formiranjem specijalizovanog tima unutar vlade koji bi pripremio izvještaje za sva ministarstva. Takođe, problem je moguće rješavati i angažovanjem tima nezavisnih eksperata koji bi nadzirali proces

²² Jedna od opcija je da u rad ovog tijela budu uključeni i predstavnici civilnog društva (NVO i akademske zajednice). Na taj način bi vlada kvalitetnije iskoristila kapacitete kompletnog društva za rješavanje ovog problema.

²³ Više informacija na <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39598770.pdf>

²⁴ U okviru DURBIN-a analizirali smo godišnje izvještaje ministarstava prema vladi ali se slični zaključci mogu izvući i za izvještaje institucija o implementaciji strateških dokumenata i akcionih planova.

kreiranja izvještaja. S druge strane mora se raditi na jačanju profesionalizma i autonomije državnih službenika. Za trenutnu situaciju, čini se da je najrealnije i najefikasnije rješenje da se propišu striktna pravila izvještavanja, i da se ministarstva obavežu da u izvještavanju koriste objektivne, dostupne i mjerljive indikatore uspješnosti.

Donosioci odluka moraju imati sadržajne, tačne i objektivne izvještaje jer se, u protivnom, na osnovu neadekvatnih informacija, često donose i neadekvatne ili pogrešne odluke.

Ne zapostavljati korišćenje ICT u svakodnevnom radu

Crnogorski državni organi još uvijek nijesu svjesni koliko im internet može olakšati svakodnevni posao, i poboljšati komunikaciju sa građanima. Kada je nešto objavljeno na zvaničnom veb sajtu institucije, uklonjene su administrativne prepreke koje bi usporile zainteresovanog građanina na putu do uvida u taj dokument.

Institucije moraju pratiti i primjenjivati inovacije koje se dešavaju u sektoru ICT i upotrebljavati ih kao najznačajnije sredstvo komunikacije sa građanima. Prije svega, neophodno je da sve državne institucije imaju svoj veb sajt. Potrebno je propisati pravila i smjernice za izradu, sistematizaciju i ažuriranje veb sajtova institucija. Na taj način će se doprinijeti povećanju kvaliteta postojećih internet prezentacija. One moraju biti pregledne i sadržajne, tako da omogućavaju zainteresovanim građanima jednostavno informisanje i pregled važnih dokumenata. Riječju, do svih informacija se mora doći u najviše 3 klika. Ovdje je važno i obezbijediti jednostavne i stabilne mehanizme pretrage veb sajta.

Takođe, veb sajt treba iskoristiti i kao sredstvo dvosmjerne komunikacije i obezbijediti dovoljno prostora da građani mogu komentarisati rad institucija, slati predloge, komunicirati sa funkcionerima. Dalje, potrebno je uspostaviti obavezu da institucije svoj rad prezentiraju na društvenim mrežama (prije svih na fejsbuku i

tviteru) jer bi se na taj način povećala informisanost građana o njihovom radu ali i pojačao kontakt između građana i institucija. Na ovaj način građani se podstiču da pruže doprinos u kreiranju javnih politika a to povećava povjerenje u institucije koje sada nije na željenom nivou.

Povećati budžetsku transparentost

Problem izuzetno niske budžetske transparentnosti potrebno je prevazići u hitnom roku. Novcem poreskih obveznika puni se godišnji budžet države pa je stoga od ključnog značaja da institucije vlasti pokažu građanima kako raspoložu njihovim novcem.

Neophodno je uspostaviti obavezu da državne institucije svoje budžete istaknu na internet stranicama. Takođe, obaveza institucija bi bila da građanima objasne na koji način će biti potrošen njihov budžet, odnosno koji kvalitet usluga građani mogu očekivati od države. Ovo se može raditi na dva načina: vizuelizacijom podataka i narativnim objašnjenjima budžeta. Budžete i završne račune treba objavljivati u formatu koji omogućava jednostavno korišćenje i manipulaciju podacima. To bi bio početni korak na putu uvođenja koncepta otvorenih podataka (Open Data). Otvoreni podaci su princip otvaranja prema javnosti i nesmetanog pristupa koji ne zahtijeva dopise i formulare već jednostavan pristup podacima kroz korišćenje ICT. Postoji već dosta primjera vlada u svijetu koje su napravile poseban portal sa otvorenim podacima²⁵ i dale prednost objavljivanju digitalnih podataka koji su lako dostupni građanima.

Na kraju, od suštinskog značaja je unapređenje procedure donošenja budžeta kroz osiguravanje dovoljno dugog perioda za skupštinsku raspravu. Ovo bi doprinijelo boljem informisanju građana ali i pružilo priliku da se u toku skupštinske procedure isprave greške i poboljša predlog budžeta. Naime, skupštinska rasprava o budžetu je jedina koja se vodi pred očima građana, i zato poslanici moraju imati dovoljno vremena za pripremu i iskoristiti raspravu na skupštinskom plenumu da građanima pruže dovoljno jasnih i relevantnih informacija o tako važnom dokumentu.

²⁵ Više informacija na http://en.wikipedia.org/wiki/Open_data

V Usvajanje standarda dobrog upravljanja – put ka razvijenom društvu

Otvorene i efikasne institucije u Crnoj Gori su potreba građanskog društva. Jača primjena standarda dobrog upravljanja svrstala bi Crnu Goru u red ozbiljno organizovanih, odgovornih i onih društava kojima su građani i njihov kvalitet života zaista prioritet. Izmjena postojećih pravila i dosadašnjih praksi bi u dobroj mjeri mogla unaprijediti dosadašnji sistem državne uprave, koji bi na funkcionalniji i produktivniji način mogao ispunjavati potrebe svojih građana.

Otvoren i odgovoran sistem državne uprave bi na kvalitetniji i efikasniji način upravljao državnim resursima. Izrada kvalitetnih strateških dokumenata, njihova implementacija i evaluacija urađenog bi u crnogorskom sistemu državne uprave uspostavila novi pristup poslu i uvela novu vrstu odgovornosti koja je, bez sumnje, prilično zaboravljena kategorija u našem sistemu. Kvalitetnom ocjenom rada državnih organa od strane vlade i preporukama na koji način treba ispravljati dosadašnje greške i rješavati probleme, pokrenuo bi se neophodan sistem kompetitivnosti unutar i između državnih organa. A čini se da je krajnje vrijeme da se odgovornost personalizuje, da se precizno utvrdi koji organi i koji službenici zaposleni u tim organima

kvalitetno obavljaju svoj posao a koji ne. Tako se stvaraju uslovi za kreiranje nepristrasnog i profesionalnog državnog aparata i smanjuje se dominacija politike nad strukom. Na taj način dolazi do izražaja pristup u kome su institucije i pojedinci vrednovani po učincima. Povećanjem otvorenosti institucija ostvarila bi se kvalitetnija komunikacija sa građanima ali i značajne uštede sredstava koja država troši za plaćanje mnogobrojnih sudskih sporova u postupcima koji se vode po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Usvajanje ovih vrijednosti bio bi i jasan znak međunarodnoj zajednici da se Crna Gora zaista želi približiti razvijenim društvima. To utiče i na stvaranje boljeg imidža Crne Gore, imidža otvorenog i odgovornog društva, koje djeluje u službi svojih građana.

Koncept dobrog upravljanja približava građane i njihovu vladu. Većom interakcijom između države i građana stimuliše se politički, socijalni i ekonomski razvoj društva. Potreba za participacijom građana u kreiranju javnih politika je rastući trend u svim razvijenim zemljama i ona je mnogo veća u današnjem društvu nego ikada ranije. Činjenica je da su politike bolje kada je više građana uključeno u njihovo kreiranje. Tako se čitavo društvo kreće unaprijed, što kao rezultat pored efikasnog državnog aparata ima i aktivne građane, koji učestvuju u donošenju odluka koje su od značaja za njihov život i rad. To je način da se poveća povjerenje građana u institucije i da građani te institucije zaista počnu osjećati kao svoje