



DOBRO UPRAVLJANJE

ZA OTVORENOST I ODGOVORNOST
U POLITICI I UPRAVLJANJU

autori/ke: Dragan Koprivica / Biljana Papović / Milena Milošević / Milenko Okuka

ANALIZA OTVORENOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI I REGIONU



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



ActionSEE



Ovaj projekat je sufinansiran 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.

autori/ke: Dragan Koprivica / Biljana Papović / Milena Milošević / Milenko Okuka

ANALIZA OTVORENOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI I REGIONU

autori/ke: Dragan Koprivica / Biljana Papović / Milena Milošević / Milenko Okuka

STAVOVI IZNIJETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA
I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

THE VIEWS EXPRESSED IN THIS DOCUMENT ARE AUTHORS'
AND DO NOT NECESSARILY REFLECT THE VIEWS OF THE DONOR.

Podgorica, maj 2017

UVOD

U saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO „ActionSEE“, CDT je pripremio analizu nivoa transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti lokalne samouprave u regionu Zapadnog Balkana. Generalni zaključak je da je otvorenost lokalne samouprave kako u Crnoj Gori, tako i u regionu na izuzetno niskom nivou. U periodu od oktobra do decembra 2016. godine članice mreže ActionSEE su radile na detaljnom istraživanju, baziranom na naučnoj metodologiji, koje obuhvata uzorak od 144 opštine iz 6 država i preko 60 indikatora po opštini.

Cilj ovog dokumenta je da utvrdi realno stanje u oblasti otvorenosti i odgovornosti, da prikaže koliko su lokalne vlasti spremne da djeluju kao uslužni servis građanima. Otvorenost lokalne samouprave za nas podrazumijeva transparentnost i učinkovitost institucija, kao i razvijenu komunikaciju sa građanima.

U odnosu na rezultate u pogledu otvorenosti parlamenata i organa izvršne vlasti, rezultati su najlošiji i ujedno zabrinjavajući. Za očekivati je da otvorenost raste kako se krećemo ka nižim organima vlasti jer su oni u direktnom kontaktu sa građanima. Ipak, istraživanje je pokazalo suprotno. Vlasti u regionu bi trebalo da ulože mnogo više napora kako bi uključili građane u donošenje odluka, koje se direktno odražavaju na kvalitet njihovog života.

Uzimajući u obzir da je mnogo problematičnih oblasti, opštine iz regiona se moraju posvetiti popravljanju postojećeg stanja u najskorijem periodu.

Otvorenost vlasti predstavlja jedan od osnovnih postulata dobrog i pravednog upravljanja, kao i važnu karakteristiku svakog demokratskog društva. Ona je opšta tj. javna vrijednost razvijenih društava i važan instrument kontrole rada vlasti od strane institucija i građana. Takođe, ona predstavlja i značajan instrument za prevenciju korupcije. Nažalost, ovo je tema o kojoj se u regionu malo govori, a još manje se preduzimaju konkretni koraci za dostizanje standarda otvorenosti.

Ovaj dokument je upućen donosiocima odluka u lokalnim samoupravama regiona i državnim organima koji se bave problematikom lokalne samouprave. On 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 predlogu.

1) 50% opština u Crnoj Gori je obuhvaćeno uzorkom.

CRNA GORA

Otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori je na niskom nivou. Opštine zadovoljavaju jedva 58% indikatora¹ otvorenosti. Indikatore smo postavili na način da zadovoljavaju one osnovne, tj. bazične postulate otvorenosti, pa ovaj rezultat zabrinjava kako na nivou regiona tako i na nivou pojedinih država.

Zatvorenost bilježimo na više polja: od sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, preko prikazivanja na koji način institucije troše novac građana, do korišćenja zastarjelih načina komunikacije. Otvorenost značajno varira od opštine do opštine, pa najbolje rangirana opština zadovoljava 72% indikatora, a najgore jedva 39%.

Javnost procesa donošenja odluka unutar opština nije na zadovoljavajućem nivou. Oko tri četvrtine opština nema direktan audio ili video prenos sjednica skupština opština, što ukazuje da opštine nisu posvećene uključivanju i informisanju građana o odlukama koje donose. Više od polovine opština ne objavljuje zapisnike sa sjednica skupštine, pa građani ni kroz ovaj kanal informisanja ne mogu pratiti ishod sjednica.

Velika većina opština nema mjesečni bilten o svom radu, putem kojeg bi prezentovali građanima aktuelna dešavanja koja se tiču rada opština. Ovaj nedostatak nije nadoknađen prisustvom na društvenim mrežama (FB ili Twitter) jer gotovo 60% opština nema svoj zvanični nalog na ovim društvenim mrežama.

Preko polovine opština nema stalni termin za konsultacije sa predsjednikom opštine. Takođe, polovina opština nema osnovan biro za građane, koji olakšava komunikaciju građana sa opštinom i skraćuje vrijeme rješavanja prijavljenih problema. Više od 80% opština ne objavljuje spisak službenika i namještenika sa zvanjima dok polovina opština ne objavljuje kontakt informacije osobe koja je zadužena da postupa po zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

Opštine imaju nerazvijenu i finansijsku transparentnost pa velika većina nema objavljen budžet za građane uz pomoć kojeg bi građani, kao glavni akteri kreiranja budžeta, stekli uvid u trošenje novca na jednostavan i razumljiv način. Većina opština nema praksu objavljivanja polugodišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta, putem kojeg bi građani dobili precizne informacije o prihodima i rashodima opštine tokom godine.

Iako o pštine imaju praksu objavljivanja poziva i odluka za javne nabavke, problem postoji kada je riječ o objavljivanju planova javnih nabavki. Osim toga, više od 80% opština ne objavljuje spisak registara dokumentacije koja je u njihovom posjedu. Imovina kojom raspolažu opštine se u najvećem broju slučajeva ne prezentuje na internet stranicama.

REGION

Regionalni rezultat po pitanju otvorenosti lokalne samouprave je poražavajući i u prosjeku iznosi samo 34%. Opštine više podsjećaju na crne kutije nego na ključne institucije građanskog servisa. Svi problemi registrovani u Crnoj Gori daju vjerodostojnu sliku stanja na lokalnom nivou i u regionu, gdje je stanje još lošije nego kod nas. 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.

Metodologija istraživanja

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

Veliki broj zemalja preduzima konkretne akcije u cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti institucija. 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. 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.

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

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.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

IC se u svom radu vodi 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 istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

IC je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-parlamenata-2017-predlog-practicne-politike/>

Preporuke za unapređenje stanja - Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-institucija-izvrsne-vlasti-u-regionu-cg-2017-predlog-practicne-politike/>

Preporuke za poboljšanje komunikacije Ministarstva za evropske poslove

https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-pobolj%C5%A1anje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove_final.pdf

Predlog praktične politike - 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-rada-agencije/>

ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti

<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/transparentnost-anb-predlog-practicne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti vladinih politika

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-practicne-politike/>

Dobro upravljanje u Crnoj Gori - izazovi i preporuke za poboljšanje stanja

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/dobro-upravljanje-u-cg-predlog-practicne-politike/>

CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

Adresa: Vukašina Markovića bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 234 522

Email: cdtmn@t-com.me

Website: www.cdtmn.org