

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I CRNOJ GORI

Autor/ka:

**Milena Gvozdrenović
Almer Kardović**



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



OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I CRNOJ GORI

Autor/ka:

Milena Gvozdrenović

Almer Kardović

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 je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za demokratsku kontrolu organa javne vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su pristupačnost, učinkovitost i integritet. Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije iz regiona Zapadnog Balkana – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Metamorfozis Fondacija iz Severne 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 nam daje pouzdane podatke o tome koliko institucije primjenjuju standarde dobrog upravljanja u svom radu.

Dakle, Regionalni indeks otvorenosti mjeri koliko su institucije izvršne vlasti otvorene prema građanima i društvu po osnovu četiri principa – transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, s tim da se kroz ove dimenzije prožima i dodatni domen – koliko se objavljuju i koriste otvoreni podaci.

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

Ovo istraživanje se sprovodi sedmu godinu zaredom. Naše organizacije su nakon svakog kruga istraživanja nastojale da pomognu reformske procese u svojim zemljama, učestvuju u različitim domaćim i međunarodnim inicijativama koje se bave ovim pitanjima i ostvare saradnju sa institucijama, kako bi pomogle razvoj i primjenu politika transparentnosti i otvorenosti vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične političke uslove u kojima se i ove politike razvijaju, ali smatramo da postoji značajan potencijal za regionalnu saradnju na ovom polju.

U ovom dokumentu predstavljamo vam ključne rezultate istraživanja o otvorenosti izvršne vlasti u 2022/2023. godini. Poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenim zaključcima.

Projektni tim

¹ Izvještaj sa 35. sjednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope na temu "Transparentnost i otvorena uprava" od 7. novembra 2018.

Kontinuirana politička nestabilnost u regionu Zapadnog Balkana utiče i na razvoj politika i kulture otvorenosti vlasti. Iako se sve države regiona deklarativno zalažu za unapređenje otvorenosti i transparentnosti, odnosno veću dostupnost informacija o radu organa javne vlasti, participaciju građana/ki, digitalizaciju i unapređenje pristupa uslugama, u realnosti malo toga se radi da javnost može da razumije i kontroliše rad vlasti.

Rezultati ovogodišnjeg monitoringa pokazuju da vlade u državama regiona nisu ostvarile značajan napredak u pogledu prokativne transparentnosti i otvorenosti prema građanima/kama. Najbolje rezultate među vladama ostvaruju Vlada Sjeverne Makedonije koja ispunjava 79.14% indikatora otvorenosti i Vijeće ministara BiH sa 73.31% ispunjenih indikatora otvorenosti. Potom slijede Vlada Crne Gore (68.87%) i Vlada Republike Srbije (54.94%), a na začelju liste su Vlada Republike Srpske (38.2%), Vlada FBiH (37.57%) i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine (31.3%). Kada je riječ o ministarstvima, najbolje rezultate u prosjeku ostvaruju ministarstva Sjeverne Makedonije sa 61.58% ispunjenosti indikatora otvorenosti. U ostalim zemljama ministarstva zadovoljavaju tek oko polovine ili manje od polovine postavljenih indikatora – u Srbiji 51.48%,² Crnoj Gori 45.48%,³ BiH 37.40%. Organi uprave u Sjevernoj Makedoniji u prosjeku zadovoljavaju 54.04% indikatora otvorenosti, slijede organi uprave Crne Gore (43.68%), BiH (38.27%) i Srbije 35.10%.

Navedeni podaci svjedoče da nivo otvorenosti izvršne vlasti i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Razloge za ovakvo stanje možemo pronaći u nedostatku političke volje da se javne politike u ovoj oblasti sistemski uredi i implementiraju. Dodatno kočenje za sprovođenje reformi predstavljaju konstantni izborni procesi, koji parališu rad većeg dijela državnih institucija. U toku 2022. godine i u prvoj polovini 2023. godine svaka od četiri zemlje koje su uključene u istraživanje organizovala je izbore, i /ili prošla kroz proces rekonstrukcije vlade. U Crnoj Gori je u periodu od februara do avgusta 2022. godine Parlament dva puta izglasao nepoverenje Vladi, koja trenutno funkcioniše u tehničkom mandatu, a vanredni parlamentarni izbori u ovoj zemlji održani su 11. juna. 2023. godine. U Sjevernoj

² Procenat dobijen za ministarstva Republike Srbije treba uzeti sa posebnom pažnjom, jer je u toku 2022. godine formirana nova Vlada sa sedam novih ministarstava (ovdje se misli na novoformirana ministarstva i ministarstva koja su nastala na osnovu promjene djelokruga odnosno preuzimanja poslova). Metodologija istraživanja je morala biti prilagođena novonastaloj situaciji, te je otvorenost ovih ministarstava mjerena na osnovu redukovano broj indikatora. Stoga rezultati ovih ministarstava nisu direktno uporedivi sa rezultatima ostalih ministarstava, i ona su izuzeta iz indeksa otvorenosti ministarstava Srbije koji je izračunat uzimajući u obzir rezultate 18 ministarstava koja imaju kontinuitet u svom radu te je bilo moguće istraživati njihove prakse i rad u oblasti transparentnosti i otvorenosti.

³ U ovom krugu istraživanja i otvorenost Ministarstva evropskih poslova je mjerena na osnovu redukovano broj indikatora, imajući u vidu da je postojao duži protok vremena u kojem nije postojalo zasebno ministarstvo koje se bavilo evropskim poslovima, te stoga nije bilo moguće provjeriti da li ovo ministarstvo ima uspostavljene prakse otvorenosti i transparentnosti na isti način kao za druga ministarstva. Imajući to u vidu, indeks otvorenosti ministarstava Crne Gore je dobijen izuzimanjem rezultata koje ostvaruje Ministarstvo evropskih poslova.

Makedoniji dogodile su se dvije rekonstrukcije Vlade u periodu kraćem od dvije godine, što je dovelo do personalnih promena u ministarstvima i državnoj upravi i bitno usporilo reforme. U BiH su u oktobru 2022. godine održani opšti izbori, nakon čega je uslijedio proces formiranja vlada na svim nivoima. Ovi procesi su u većini slučajeva bili usporeni najčešće zbog političkog uslovljavanja na svim nivoima, pa tako vlast u pojedinim kantonima i dalje nije formirana.

U Republici Srbiji opšti izbori održani su u aprilu 2022. godine. Iako izbori nisu bitno uticali na političku moć najveće partije u državi, nova Vlada formirana je tek krajem oktobra 2022. godine. Česti izbori opterećuju budžet, prekidaju zakonodavnu aktivnost i usporavaju reforme, što se vidi i po rezultatima ovogodišnjeg monitoringa otvorenosti.

POLITIKA OTVORENOSTI NIJE PRIORITET DRŽAVA REGIONA

Države Zapadnog Balkana načelno se zalažu za unapređenje transparentnosti i otvorenosti vlada i organa javne uprave. U procesu pristupanja Evropskoj uniji ove oblasti su označene kao prioritetne, posebno kada se radi o unapređenju dostupnosti informacija o radu vlada i informacijama o potrošnji državnih sredstava. Paralelno sa tim, države regiona najavljuju digitalizaciju uprave, i lakši pristup uslugama građanima. Monitoring koji svake godine sprovodimo pokazuje da ove države nisu ostvarile napredak u izradi i implementaciji politika otvorenosti.

Poslednjih nekoliko ciklusa monitoringa pokazuju da je Sjeverna Makedonija najdalje odmakla po pitanju izrade strateških dokumenata u oblasti transparentnosti i otvorenosti. Kao prva zemlja u regionu koja se opredijelila da politiku otvorenosti uredi kroz poseban dokument, Sjeverna Makedonija je donijela Strategiju za transparentnost Vlade Sjeverne Makedonije u 2019. godini. Međutim, implementacija strategije se pokazala kao izazov. Iskustvo ove zemlje potvrđuje da nije dovoljno samo planirati aktivnosti koje će dovesti do veće transparentnosti vlasti, već je neophodno uspostaviti adekvatan sistem praćenja i evaluacije, kako bi se obezbijedila kvalitetna realizacija planiranih aktivnosti. Na osnovu ovih zaključaka, naučenih lekcija i novih dešavanja u sferi otvorenosti, uz podršku Metamorfozis fondacije i drugih eksperata, Vlada Sjeverne Makedonije priprema novu Strategiju transparentnosti za period 2023 – 2025.⁴ Takođe, Agencija za slobodan pristup informacijama Sjeverne Makedonije početkom 2023. godine izradila je obavezno uputstvo za organe javne vlasti za unapređenje

⁴ Metamorphosis Foundation: https://metamorphosis.org.mk/en/aktivnosti_arhiva/by-supporting-the-process-of-creating-the-strategy-for-transparency-of-the-government-metamorphosis-will-contribute-to-the-advancement-of-the-transparency-process-of-the-government-and-the-institutio/

transparentnosti u njihovom radu.⁵ Ovaj dokument sadrži listu informacijama koje građani najčešće traže, podijeljenu u 37 oblasti. Dokument obavezuje organe javne vlasti da u roku od 6 mjeseci objave sve informacije koje posjeduju sistematizovane po oblastima, kao i da objavljuju sve odgovore koje dostavljaju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Iako je pohvalno to što Sjeverna Makedonija preduzima mjere u cilju izrade politika otvorenosti i transparentnosti, jači naponi treba da budu preduzeti u cilju implementacije ovih akata.

Vijeće ministara BiH je krajem 2018. godine, na predlog Ureda koordinatora za reformu javne uprave, usvojilo Politiku i standarde proaktivne transparentnosti i zadužilo sve institucije Vijeća ministara BiH da redovno ažuriraju informacije objavljene na svojim internet stranicama. Dio institucija ostvario je napredak nakon usvajanja pomenutih politika i standarda, ipak, kao što pokazuju rezultati ovog regionalnog istraživanja, i dalje postoji potreba za unapređenjem sveukupne otvorenosti i transparentnosti institucija u ovoj zemlji. Novi Zaključak Vijeća ministara BiH iz 2022. godine obavezuje institucije BiH da donesu interne akte/pravilnike o proaktivnom objavljivanju informacija od javnog interesa. Po dostupnim podacima, za sada je 30 od 65 institucija donijelo ove akte.⁶

Iako je Bosna i Hercegovina bila prva država u regionu koja je 2001. godine usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, puna primjena zakona nikada nije ostvarena, a novim Nacrtom Zakona o slobodi pristupa informacijama umanjuje se dostignuti nivo prava na pristup informacijama od javnog značaja. Organizacije civilnog društva u BiH više puta su ukazivale na štetnost ovih odredbi i uputile preko 200 predloga na nacrt zakona, no Ministarstvo pravde BiH nije prihvatilo niti jedan.⁷

U Crnoj Gori zakoni i strateška dokumenta kojima se reguliše transparentnost i otvorenost čekaju neku novu vladu i neku odgovorniju političku elitu.

Tri prethodne Vlade su najavljivale izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama ali ovaj proces nikada nije dovršen. Predlog Zakona koji predviđa bitna poboljšanja u odnosu na postojeći ostao je zaglavljen u skupštinskoj proceduri; s tim da on sadrži vrlo restriktivna ograničenja pristupa obavještajno-bezbjednosnim podacima. Kao posebno sporna u praksi, pokazala su se ograničenja od primjene zakona poput poslovne ili poreske tajne koja otvaraju prostor za zloupotrebu i prikrivanje informacija od javnog značaja.

Iako najavljivani, Zakon o Vladi, ostao je samo u formi nacrta. Predlozi Centra za demokratsku tranziciju (CDT) kojima bi se obezbijedila veća transparentnost procesa odlučivanja Vlade su prihvaćeni u toku izrade zakona. Stoga, u nacrt zakona je ušla obaveza objavljivanja dnevnih redova sjednica Vlade, uključujući i nazive

⁵ Center for Change Management: https://cup.org.mk/publication/%D0%A3%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_mkd%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE.pdf

⁶ Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine: <https://parco.gov.ba/hr/2023/06/13/cuzulan-i-cuzic-potrebno-je-jos-intenzivnije-i-sistematicnije-raditi-na-promociji-standarda-i-principa-proaktivne-transparentnosti/>

⁷ Transparency International BiH, Organizacije civilnog društva upozoravaju: Prijedlog zakona o slobodi pristupa informacijama će ugroziti prava građana: <https://ti-bih.org/organizacije-civilnog-drustva-pozoravaju-prijedlog-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-ce-ugroziti-prava-gradjana/>

(oznake) materijala koji su označeni stepenom tajnosti; objavljivanje materijala koji su predloženi za svaku tačku dnevnog reda sjednica, osim onih označenih odgovarajućim stepenom tajnosti; objavljivanje materijala i odluka koje je Vlada donijela na telefonskim sednicama; objavljivanje zapisnika sa sjednica Vlade.⁸ Ostaje da se vidi da li će izrada Zakona o Vladi biti prioritet nove vlasti i da li će transparentnost sjednica Vlade biti regulisana na navedeni način.

Vlada Crne Gore nije radila na izradi posebnih strategija kojima bi se unaprijedila otvorenost i transparentnost izvršne vlasti, s izuzetkom aktivnosti na izradi Nacionalnog akcionog plana Partnerstvo za otvorenu upravu.

U Srbiji, posebne strategije koje bi se odnosile isključivo na otvorenost i transparentnost državnih organa ne postoje. Ipak, kroz sektorske strategije i strategije razvoja organa uprave, transparentnost i digitalizacija uprave navode se često kao prioriteta. I u ekspozu Vlade Srbije iz 2022, navodi se da je jedan od pet prioriteta Vlade nastavak digitalizacije i razvoj robotike i vještačke inteligencije.⁹ Srbija nije napredovala značajno u oblasti transparentnosti rada organa javne vlasti ni prema rezultatima regionalnog istraživanja, niti prema izvještajima Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U normativnom pogledu, novim Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja stvoreni su uslovi za otklanjanje nekih od ključnih problema u ovoj oblasti, poput nemogućnosti upravnog izvršenja rješenja Poverenika, međutim otvoren je i prostor za nove zloupotrebe prava, zbog kojih institucija Pjovereni ka poziva na nove izmjene Zakona.¹⁰

PARTNERSTVO ZA OTVERENU UPRAVU - PRILIKU ILI ŠANSA KOJA SE PROPUSTA

Sve države uključene u monitoring učestvuju u međunarodnoj inicijativi Partnerstva za otvorenu upravu (POU)¹¹ čija je svrha obezbjeđivanje podrške i većeg angažovanja vlada širom svijeta u cilju poboljšanja integriteta, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti država. Sjeverna Makedonija završava implementaciju petog Nacionalnog akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu za period 2021-2023, a paralelno je započet proces pripreme novog Nacionalnog akcionog plana za Partnerstvo za otvorenu upravu 2024-2026. Tekući akcioni plan sadrži 23 obaveze ambiciozno postavljene, posebno u pogledu transparentnosti javnih nabavki, pružanja javnih usluga i pristupa pravdi za ugrožene grupe. Na sajtu POU navodi se da bi potpuna implementacija Akcionog plana mogla pozicionirati

⁸ Nacrta Zakona o Vladi. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/497c3769-17b1-4c03-85e8-afb406ea4067>

⁹ Ekspoz Vlade Srbije, oktobar 2022: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/330252/ekspoze.php>

¹⁰ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260922/260922-vest6.html>

¹¹ Partnerstvo za otvorenu upravu: <https://www.opengovpartnership.org/>

Sjevernu Makedoniju kao lidera na Zapadnom Balkanu u oblasti otvorenosti.¹² Bosna i Hercegovina je do sada izradila dva nacionalna akciona plana. Prvi, za period od 2019. do 2021. godine, imao je ograničeni uspjeh, a većina preuzetih obaveza je tek djelimično bila ispunjena.¹³ Drugi Akcioni plan, za period od 2021. do 2023. godine, usvojen je tek krajem 2022. godine, što ilustruje nivo posvećenosti države implementaciji reformi u oblasti otvorenosti.¹⁴ Crna Gora je nekoliko godina bila neaktivna u Partnerstvu, zbog čega joj je prijetilo isključenje iz članstva. Na izradu trećeg akcionog plana čekalo se pune dvije godine. Vlada Crne Gore je u decembru 2022. godine usvojila novi Nacionalni akcioni plan za period 2023-2024.¹⁵ U Srbiji je u toku proces izrade petog Akcionog plana. Posljednji akcioni plan bio je fokusiran na digitalizaciju i učešće javnosti u donošenju odluka. Polovina obaveza je ili u potpunosti ili suštinski završena, ali samo jedna (pojednostavljene administrativnih procedura) imala je značajan transformativni uticaj na unapređenje otvorenosti uprave.¹⁶ Preporuke za buduće akcione planove, navedene u nezavisnom izvještaju, odnose se prije svega na veću podršku vrha izvršne vlasti planiranju i sprovođenju akcionih planova.

POU je prilika da civilno društvo i države zajedno kreiraju prioritete koji treba da doprinesu osnaživanju učešća građana u upravljanju, borbi protiv korupcije, jednostavnijem pristupu informacijama i uslugama, itd, a sve u cilju ostvarivanja djelotvornijeg i odgovornijeg rada javne vlasti. Stoga je neophodno da akcioni planovi sadrže obaveze koje targetiraju ove oblasti i imaju transformativni potencijal, a glavni preduslov za uspjeh predstavlja jasna posvećenost vlada da akcione planove sprovedu u djelo.

BEZ NADZORA NAD TAJNIM PODACIMA

Drugu godinu za redom, kroz ovo istraživanje, prikupljaju se informacije o broju podataka koje organi javne vlasti označavaju oznakama tajnosti. Razlog leži u tome što se upravo tajnost često koristi kao argument za prikrivanje informacija koje su od javnog značaja. Ove godine, pokušali smo da utvrdimo i kako države u regionu sprovode nadzor nad primjenom zakona koji se odnose na tajnost podataka. Rezultati su zabrinjavajući i traže hitne reakcije.

¹² Partnerstvo za otvorenu upravu, Severna Makedonija: <https://www.opengovpartnership.org/members/north-macedonia/>

¹³ Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI): Prelazni izvještaj o rezultatima za Bosnu i Hercegovinu 2019-2021 <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-transitional-results-report-2019-2021/>

¹⁴ Partnerstvo za otvorenu upravu, Bosna i Hercegovina <https://www.opengovpartnership.org/members/bosnia-and-herzegovina/>

¹⁵ Partnerstvo za otvorenu upravu, Crna Gora: <https://www.opengovpartnership.org/members/montenegro/>

¹⁶ Partnerstvo za otvorenu upravu, Srbija: <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-results-report-2020-2022/>

I dalje veliki broj organa javne vlasti u zemljama regiona odbija da dostavi informacije o broju podataka koje su označili kao tajne, uprkos tome što odavanje tih podataka ne može da ugrozi bezbjednosne interese država. Od 241 organa izvršne i zakonodavne vlasti kojima su upućeni zahtjevi za pristup informacijama od javnog značaja, podatke je odbilo da dostavi 25, a čak 57 uopšte nije odgovorilo na zahtjeve. U pogledu nadzora, na osnovu odgovora institucija stiče se zaključak da se nadzor nad tajnošću podataka u regionu Zapadnog Balkana gotovo uopšte ne sprovodi. Ovo kreira dva ozbiljna problema. Tamo gdje nema nadzora, informacije se proizvoljno mogu klasifikovati kao tajne, čime se ugrožava pravo građana/ki na informacije od javnog značaja i sprečava mogućnost preispitivanja rada državnih organa. Drugo, bez adekvatnog sistema kontrole i nadzora, može doći do otkrivanja ili zloupotreba tajnih podataka koji su zakonito označeni kao tajni, što može da doprinese ugrožavanju nacionalne ili javne bezbjednosti, odbrane i drugih važnih interesa države i njenih građana/ki. Iako nijedna od četiri države ne stoji dobro na ovom polju, u Srbiji je najalarmantnije stanje, jer se nadzor nad tajnošću podataka uopšte ne sprovodi, a broj podataka koji su samo u 2022. godini označeni kao tajni veći je od 1 milion četristo hiljada. U nastavku su prikazani podaci za svaku državu.

U Srbiji je za nadzor nad tajnošću podataka zaduženo Ministarstvo pravde. Odgovor Ministarstva na zahtjev za pristup informacijama upućuje na to da Ministarstvo uopšte ne vrši nadzor u oblasti tajnosti podataka, uz obrazloženje da se u praksi pojavio problem primjene odredaba o nadzoru iz Zakona o tajnosti podataka, koje su sistemskog karaktera i zahtijevaju izmjenu zakona.¹⁷ Ovo ne bi bio toliko veliki problem, da isti odgovor nije dobijen iz Ministarstva u septembru 2020. godine, kao i u decembru 2017. godine, što znači da Ministarstvo duže od pet godina nije preduzelo mjere da uočene probleme u praksi otkloni. Ovo je alarmantan podatak, kada se upari sa informacijama o broju podataka koji su u Srbiji označeni kao tajni u toku 2022. godine. Na uzorku od 73 organa javne vlasti, koji uključuje sva ministarstva, dvije vlade, dvije skupštine i uzorak od 44 organa uprave, dolazimo do broja od preko 1 milion četristo hiljada podataka koji su označeni kao tajni. Treba imati u vidu da uzorak ne uključuje sve organe vlasti u Srbiji, kao i da su odgovor odbili da dostave Vlada Republike Srbije, Vojnoobaveštajna agencija i Vojnoobaveštajna agencija što znači da je broj podataka označenih kao tajni samo u 2022. godini mnogo veći.

Ministarstvo bezbjednosti Bosne i Hercegovine odbilo je da dostavi informacije o sprovedenim nadzorima i aktivnostima u oblasti tajnosti podataka. U rješenju koje je dostavljeno naveli su da bi odavanje ovih informacija moglo nanijeti štetu legitimnim ciljevima Bosne i Hercegovine koji se odnose na interese sigurnosti. Ovaj odgovor kosi se sa osnovnim principima na kojima počiva pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje postoji kako bi javnost imala uvid u rad organa javne vlasti. Informacije o broju izvršenih nadzora predstavljaju informacije na osnovu kojih javnost može da preispita rad i odgovornost organa koji u skladu sa zakonima treba da sprovodi svoja ovlašćenja. Postupajući na ovaj način, stiče se utisak da institucija nešto krije ili ne radi svoj

¹⁷ Partneri Srbija: <https://www.partners-serbia.org/post?id=526>

posao, što stvara dodatno nepovjerenje građana/ki u rad institucije, i kreira percepciju da institucija ne štiti interese građana/ki. Od 98 organa javne vlasti u BiH kojima je koliko je zaista podataka označeno kao tajno od strane izvršne i zakonodavne vlasti teško je dati, jer su informacije, između ostalih, odbili da dostave Vlada Republike Srpske, Parlament BiH - Predstavnički dom, Parlament BiH - Dom naroda, Parlament FBiH - Predstavnički dom, kao i dio ministarstava sa nadležnostima u oblasti unutrašnjih poslova i bezbjednosti, što utiče da slika o tome koliko podataka se u BiH označava kao tajna bude nepotpuna.

Direkcija za zaštitu tajnih podataka Crne Gore dostavila je informacije o aktivnostima u oblasti nadzora nad tajnošću podataka. U odgovoru su naveli da su u toku 2022. godine sproveli 12 redovnih i sedam vanrednih inspekcijskih nadzora, i to u Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, i aerodromima Crne Gore.

Od 33 organa vlasti kojima je poslat zahtjev o informacijama o broju podataka koji su označeni kao tajni u 2022. godini, šest nam nije dostavilo odgovore po zahtjevu. Na osnovu odgovora institucija, dolazimo do toga da je najveći broj dokumenata koji je označen nekim stepenom tajnosti, njih 3502, u posjedu Ministarstva odbrane.¹⁸

Direkcija za bezbjednost klasifikovanih podataka Sjeverne Makedonije, u odgovoru na zahtjev uputila je na svoj izvještaj o radu. U dijelu izveštaja koji se odnosi na inspekcijski nadzor, navodi se da institucija u 2022. godini nije sprovođila redovne inspekcijske nadzore, zbog manjka ljudskih kapaciteta, ali da je sprovela četiri vanredna nadzora po prijavi, od kojih je jedan rezultirao podnošenjem krivične prijave. Informacije o broju podataka označenih tajnim, dostavilo je 29 institucija od uzorka koji je činilo 37 institucija. Ove institucije označile su kao tajne ukupno 142 182 podatka.

Argument da institucija nema dovoljno zaposlenih zbog čega ne može da sprovedi inspekcijski nadzor čest je slučaj u zemljama regiona, koje na ovaj način pravdaju svoj nerad. Neophodno je da države imaju sisteme za kontrolu institucija, a posebno su važni mehanizmi za kontrolu i nadzor nad izvršnom granom vlasti u oblastima gdje su zloupotrebe česte.

¹⁸ U odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo unutrašnjih poslova je odgovorilo da ima 208 podataka koji su označeni nekim stepenom tajnosti (197 „interno“, sedam „povjerljivo“ i četiri „tajno“), Ministarstvo evropskih poslova je odgovorilo da ima devet predmeta označenih stepenom „interno“ u okviru kojih je 69 dokumenata „interno“ i da je od drugih institucija zaprimilo 10 dokumenata označenih kao „interno“, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma je odgovorilo da su označena dva podatka stepenom „interno“ a jedan stepenom „tajno“, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja jedan „interno“, Uprava za ljudske resurse šest „interno“. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore je odgovorio da je donio jedno rješenje kojim su podaci označeni stepenom „interno“.

Da bi građani/ke stekli povjerenje u rad institucija, neophodno je da se unaprijedi komunikacija institucija sa građanima/kama. Danas se ona prevashodno odnosi na komuniciranje putem internet stranica institucija i društvenih mreža, kao i postupanje po zahtjevima za pristup informacijama.

Nažalost, ovogodišnji rezultati regionalnog monitoringa pokazuju da najveći broj institucija iz uzorka i dalje ne objavljuje osnovne informacije o radu, poput: godišnjih izvještaja o radu, godišnjih finansijskih izveštaja, informacija o imenima i platama zaposlenih u institucijama, itd.

Rezultati su još lošiji kada je u pitanju upitnik koji tradicionalno šaljemo svake godine institucijama u okviru ovog istraživanja. Upitnik se popunjava na dobrovoljnoj bazi, a ove godine ga je popunilo svega 40% institucija obuhvaćenih uzorkom. Posmatrajući ovo kao jedan od indikatora i nivoa saradnje institucija sa civilnim sektorom, možete se zaključiti da više od polovine institucija ne vidi saradnju sa civilnim sektorom kao važnu.

Objavljivanje podataka u mašinski čitljivom formatu, još jedan je od indikatora kojim mjerimo progresivnost institucija u oblasti pristupa informacijama. Iako se dugi niz godina promoviše upotreba otvorenih podataka, a većina država u regionu ima i posebne portale otvorenih podataka, na sajtovima institucija nisu pronađeni podaci u mašinski čitljivom i otvorenom obliku, poput formata XML, CSV, JSON. Otvaranjem podataka, institucije obezbjeđuju veći nivo transparentnosti u radu, i istovremeno pružaju građanima/kama i privredi nove mogućnosti da od podataka stvore neku novu vrijednost – bilo da se radi o nekoj novoj aplikaciji, poslovnom modelu, vizuelizaciji, mapi, istraživačkom projektu itd.

Pozivamo vlade regiona da otvorenost i transparentnost postave kao prioritetne oblasti svojih mandata, i da sprovedu neophodne reforme radi unapređenja stanja u ovim oblastima.

Pored ove analize, pripremili smo i vodič sa smjernicama i predlozima za sistemsko unapređenje stanja u oblasti proaktivne transparentnosti.¹⁹

¹⁹ Proaktivno objavljivanje informacija: Smjernice i prakse: <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2023/04/Proaktivni-pristup-informacijama-Smjernice-i-Prakse-25.02..pdf>

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U CRNOJ GORI

NESPREMNOST VLASTI DA REGULIŠE POLITIKE OTVORENOSTI I TRANSPARENTNOSTI U CRNOJ GORI

Dobijanje pravovremenih informacija o radu državnih organa jedan je od ključnih segmenata demokratskog društva koji građanima/kama omogućava kontrolu vlasti i učešće u kreiranju javnih politika. Ipak, u Crnoj Gori još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem koji garantuje pristup informacijama i transparentnost i otvorenost javne uprave, a zabrinjavajuća je i nespremnost vlasti da to učini.

U Crnoj Gori politika otvorenosti i transparentnosti i dalje zavisi od dobre volje nosilaca vlasti, a to je situacija koja je daleko od željenog stanja. Iako je proaktivno objavljivanje informacija o radu javne uprave zakonska obaveza, to se svelo na pitanje izbora, jer nemamo efikasan sistem kontrole i nadzora i nema odgovornosti za nepoštovanje zakona.

Na to ukazuju podaci do kojih smo došli istraživanjem otvorenosti izvršne vlasti u Crnoj Gori, odnosno Vlade Crne Gore, ministarstava i organa uprave.

Vlada Crne Gore, po nivou otvorenosti, zauzima treće mjesto u regionu – nakon Vlade Sjeverne Makedonije i Vijeća ministara BiH. Kada je riječ o ministarstvima – nakon Sjeverne Makedonije najbolji rezultat, u prosjeku, ostvaruju ministarstva Srbije, a slijede Crna Gora i BiH u kojima ministarstva ne zadovoljavaju čak ni polovinu postavljenih kriterijuma otvorenosti, odnosno njihov rezultat je ispod 50%.

Najslabije rezultate bilježimo u oblasti otvorenosti organa uprave. Samo organi uprave Sjeverne Makedonije, u prosjeku, imaju rezultat koji prelazi 50% ispunjenosti indikatora otvorenosti. Slijede organi uprave u Crnoj Gori, BiH i Srbiji koji prosječno ne zadovoljavaju ni polovinu indikatora otvorenosti.

Dakle, Vlada Crne Gore zadovoljava 68.87% postavljenih indikatora otvorenosti. Ministarstva Crne Gore, u prosjeku, zadovoljavaju 45.48% indikatora otvorenosti, s tim da je najbolji rezultat ostvarilo Ministarstvo javne uprave sa 72.74% ispunjenih indikatora otvorenosti, dok je Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja na posljednjem mjestu sa 20.13% ispunjenih indikatora. Organi uprave prosječno ispunjavaju 43.68% kriterijuma otvorenosti,²⁰ u našem uzorku najbolje rezultate bilježi Zavod za metrologiju sa 71.02% ispunjenih indikatora, a na dnu liste je Uprava za željeznice sa rezultatom od 16.27%.

²⁰ Uzorkom je obuhvaćeno 50% organa uprave.

Ovako velike razlike unutar samih grupa institucija svjedoče o proizvoljnom postupanju i nepoštovanju obaveza iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Kada se pogledaju ovolike neujednačenosti, nameće se logično pitanje da li ove institucije uopšte pripadaju istom sistemu, odnosno istoj državi. Ono što zabrinjava je i činjenica da otvorenost i transparentnost institucija opada kako se krećemo ka nižim organizacionim nivoima vlasti, odnosno, “najzatvorenije” su one institucije koje imaju nadležnosti koje su po prirodi stvari najbliže građanima/kama.

Jedan od uzroka za ovakvo stanje je svakako odsustvo jasne politike otvorenosti, odnosno zakona i strategija koje bi garantovale da oni koji upravljaju državom daju građanima/kama sve informacije o tome kako planiraju i vode državne poslove i sredstvima koja u to ime koriste.

Pravo na slobodan pristup informacijama je degradirano izmjenama zakona još 2017. godine, pa se zakon zapravo koristi za sužavanje prostora za kontrolu područja koja su osjetljiva na korupciju. Tri prethodne Vlade su obećale unapređenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ali to se još uvijek nije desilo uprkos apelima civilnog sektora, medija, međunarodne zajednice... Vlada Crne Gore je u martu ove godine utvrdila novi predlog zakona koji je ostao zaglavljen u skupštinskoj proceduri. Predlogom su predviđena bitna unapređenja u odnosu na postojeći zakon, ali i neopravdano uvođenje vrlo restriktivnih ograničenja pristupa obavještajno-bezbjednosnim podacima.

Crna Gora čeka i na Zakon o Vladi, čijim usvajanjem bi se, između ostalog, napravio pomak u obezbjeđivanju transparentnosti procesa odlučivanja Vlade, imajući u vidu da je nacrtom, na predlog CDT-a, predviđena obaveza objavljivanja cjelovitih dnevnih redova sjednica Vlade, uključujući i nazive materijala koji su označeni stepenom tajnosti, materijala i odluka koje je Vlada donijela na telefonskoj sjednici, te objavljivanje zapisnika sa sjednica Vlade.

Od neke progresivnije vlade bi se očekivalo da će, do sada, osloboditi pristup informacijama od problematičnih ograničenja, naročito kada su u pitanju kategorije poslovne ili poreske tajne. Ipak, svi dosadašnji pokušaji da se pokrene sveobuhvatna reforma na polju otvorenosti i transparentnosti su propali – nijedna Vlada i parlamentarna većina nije “prelomila” da naša zemlja mora da ima dobre zakone i strategije koji će razvijati kulturu otvorenosti i transparentnosti i koji će obezbjeđiti transparentno ponašanje onih kojima je povjereno da vode institucije.

U Crnoj Gori danas ne znamo ni neke od osnovnih informacija o funkcionisanju države – na primjer, ne znamo ni tačan broj zaposlenih u javnoj upravi, a kamoli neke druge detalje o radu vlasti. Uprkos političkim promjenama, tu nije došlo do značajnog poboljšanja praksi.

Vlada Crne Gore i dalje strateški ne planira aktivnosti za unapređenje svoje transparentnosti i ostvarivanje bolje komunikacije sa javnošću. Komunikaciona strategija Vlade bila je usvojena za period 2018-2020. godine. Krajem prošle godine usvojen je Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2023-2024. koji bi mogao dati rezultate u pogledu razvoja transparentnosti, u iščekivanju neophodnih izmjena zakona.

Naša preporuka je da Vlada usvoji jedinstvenu, krovnu politiku otvorenosti, odnosno da formalizuje pravila ponašanja institucija na ovom polju i uvede "sankcije" tj. mjere za odgovornost institucija koje ne poštuju ta pravila.

Vlada Crne Gore je uložila velika sredstva za izradu novog sajta koji objedinjeno koriste i ministarstva i organi državne uprave. Uprkos očekivanjima, novi sajt zapravo otežava pretraživanje informacija, te nezvanično pravilo "tri klika do informacije" predstavlja nedostižan cilj sa trenutnom klasifikacijom i organizacijom sadržaja na sajtu. Dakle, informacije i dokumenta nisu adekvatno sistematizovana na sajtu, sa neodovoljnim brojem rubrika ili rubrikama koje zapravo ne sadrže odnosne podatke već služe za presumjeravanje na pretragu. A i pored mnoštva ponuđenih filtera za pretraživanje, ne može se sa sigurnošću tvrditi da pretraga daje pouzdane rezultate, te uprkos strpljenju i upornosti koju korišćenje ovog sajta zahtijeva, posjetiocima često može ostati nejasno - da li traženi podatak ili dokument nije objavljen na sajtu Vlade ili jednostavno nisu dobro uradili "istraživački posao". Sajt sada zapravo predstavlja lavirint informacija iz kojeg se teško izlazi sa traženom informacijom.

Sajt Vlade je bio pod, još uvijek nerazjašnjenim, hakerskim napadima koji su prouzrokovali totalnu blokadu državne infrastrukture usljed čega je Vlada radila bez elektronske pošte, a njen sajt nije bio dostupan. Ovaj slučaj je gotovo paralisao funkcionalnost kompletne izvršne vlasti, da bi se onda počeo koristiti kao izgovor za netransparentnost i neresponzivnost.

Vlada Crne Gore zadovoljava dio kriterijuma administrativne transparentnosti jer se na sajtu nalaze neke od osnovnih informacija o njenom funkcionisanju poput prečišćene verzije Poslovnika Vlade, organograma, budžeta, spiska javnih funkcionera u Generalnom sekretarijatu Vlade i Kabinetu predsjednika Vlade i njihovim mjesečnim zaradama, spiska službenika i namještenika... Vlada Crne Gore je početkom 2022. godine usvojila Srednjoročni program rada Vlade 2022-2024, međutim nije dostupan pojedinačni godišnji program rada Vlade za 2022. godinu sa planiranim aktivnostima 18 ministarstava. Osim toga, Vlada je napustila dobru praksu objavljivanja kvartalnih izvještaja kojima je ranije javnosti davala podatke o svom radu u toku godine - posljednji kvartalni izvještaji je dostupan za treći kvartal 2020. godine. Na sajtu Vlade dostupan je Zakon o budžetu, ali ne i konačna verzija završnog računa.

Ključna kritična tačka rada Vlade, u ovoj oblasti, je transparentnost i inkluzivnost procesa donošenja odluka. Građani/ke Crne Gore konačno mogu uživo pratiti sjednice Vlade, što je pozitivan pomak, ali to istovremeno ne garantuje i uvid u sve odluke i politike Vlade.

Nakon što su otvorene sjednice Vlade za javnost, iznijet je niz kritika na račun kvaliteta rasprave, poput toga da se sjednice koriste kao forum za partijsku debatu i političko preglasavanje, umjesto za konstruktivnu raspravu o vladinim politikama i odlukama. Po nekim ocjenama, rasprava na sjednicama bi bila učinkovitija ukoliko članovi Vlade ne bi uvijek imali na umu da njihove diskusije slušaju i njihovi potencijalni birači. Naravno, ovi razlozi ne mogu i ne smiju biti argument za „zatvaranje“ sjednica Vlada, jer niti jedna odluka donijeta iza zatvorenih vrata ne može biti bolja od transparentno obrazložene odluke i uključivanja javnosti, ali znakovita je reakcija javnosti na kvalitet rasprava i situacija da članovi Vlade u raspravama na sjednicama daju prednost odbrani svojih partijsko-političkih interesa.

Vlada je na mala vrata uvela neke nove manire netransparentnosti, što se moglo vidjeti na primjeru rasprave o Temeljnem ugovoru sa Srpskom pravoslavnom crkvom, veoma važnom političkom pitanju u našoj zemlji prošle godine. Tada Vlada nije organizovala bilo kakav oblik javne rasprave ili komunikacije sa stručnom javnošću, što je, bez obzira na legislativu, u datom momentu bila dužna da uradi svaka vlast koja sebe smatra evropskom. Naprotiv, umjesto stručnih tijela i institucija, Vlada je bila ta koja arbitrira o istorijskim činjenicama.²¹ A osim što je Vlada zaobišla demokratske procedure u izradi konačnog teksta ugovora, ona je držala u tajnosti i datum njegovog potpisivanja.

Državni organi, kroz postupak propisan Zakonom o tajnosti podataka, imaju pravo da dokumenta zaštite određenim stepenom tajnosti, međutim sporna je praksa Vlade da ne čini dostupnim javnosti ni detalje oznaka dokumenata. Vlada je počela objavljivati nazive dokumenata o kojima raspravlja koji su označeni stepenom „interno“, međutim za ostale stepene tajnosti se ne objavljuju nikakvi podaci, što znači da građani/ke ne mogu dovesti u pitanje moguće neopravdano klasifikovanje dokumenata, niti pratiti rokove za prestanak tajnosti nakon čega bi javnost mogla da se upozna sa sadržajem dokumenata.

Vlada Crne Gore i dalje ne žuri sa procesom digitalne transformacije javne uprave. I pored postojanja niza elektronskih servisa, oni još uvijek nijesu zaživjeli u društvu, a jedan od razloga za to leži u činjenici da ti servisi završavaju samo „polu posla“; odnosno, posljednji korak u najvećem broju slučajeva jeste odlazak građana/ki na šalter kako bi neka usluga bila završena.

²¹ Milica Kovačević, „Procedura je kultura“, Centar za demokratsku tranziciju, 07.07.2022.

MINISTARSTVA I ISPOD POLOVIČNOG

Ministarstva u Crnoj Gori prosječno ispunjavaju 45.48% kriterijuma otvorenosti. Među najotvorenijim su Ministarstvo javne uprave sa 72.74% ispunjenih kriterijuma otvorenosti, slijede Ministarstvo pravde (67.89%), te Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (62.29%) i onda Ministarstvo finansija (52.97%).

Zabrinjavajuće je da niti jedno od preostalih 14 ministarstava ne ispunjava ni polovinu postavljenih indikatora otvorenosti, odnosno njihovi rezultati su ispod 50%. Najslabije rangirana ministarstva su Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja sa rezultatom od 20.13% ispunjenih indikatora otvorenosti i Ministarstvo prosvjete sa 28.34%.

Ministarstvo javne uprave	72.74%
Ministarstvo pravde	67.89%
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	62.29%
Ministarstvo finansija	52.97%
Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma	48.86%
Ministarstvo odbrane	48.12%
Ministarstvo kulture i medija	47%
Ministarstvo sporta i mladih	46.06%
Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava	45.50%
Ministarstvo kapitalnih investicija	42.15%
Ministarstvo zdravlja	41.77%
Ministarstvo vanjskih poslova	41.59%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	38.04%
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	35.06%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	34.68%
Ministarstvo prosvjete	28.34%
Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja	20.13%
Ministarstvo evropskih poslova ^{*22}	45.13%

^{*22} U ovom krugu istraživanja otvorenost Ministarstva evropskih poslova je mjerena na osnovu redukovanog broja indikatora, imajući u vidu da je postojao duži protok vremena u kojem nije postojalo zasebno ministarstvo koje se bavilo evropskim poslovima, te stoga nije bilo moguće provjeriti da li ovo ministarstvo ima uspostavljene prakse otvorenosti i transparentnosti na isti način kao za druga ministarstva u Vladi Crne Gore. Imajući to u vidu, rezultati koje ovo ministarstvo ostvaruje nijesu direktno uporedivi sa rezultatima ostalih ministarstava i prilikom tumačenja rezultata treba uzeti u obzir da nivo otvorenosti Ministarstva evropskih poslova nije mjeran na osnovu istih kriterijuma kao otvorenost drugih ministarstava.

Ovakvi podaci ukazuju na to da je politika otvorenosti svedena na puki izbor nosilaca vlasti.

Promocija otvorenosti se praktično i ne dešava, a ministarstva bez ikakvih posljedica ne poštuju ni zakonske obaveze na ovom polju, niti principe i prakse dobrog upravljanja.

Svako prikrivanje informacija, koje građanke i građani, po zakonu, imaju pravo da znaju odmah kod javnosti stvara sumnju da državni organi i zaposleni u tom organu pokušavaju da sakriju neku nezakonitost. A ukoliko nije to u pitanju, onda opravdano može da se sumnja da pojedini zaposleni ne rade dobro svoj posao ili nijesu dobro organizovani. U svakom slučaju, radi se o kršenju zakona i to, konačno, mora biti predmet pažnje nadležnih organa.

U Crnoj Gori su nastupile značajne organizacione promjene uslovljene formiranjem dviju vlada, i to Vlade Zdravka Krivokapića 2020. koja je imala 12 ministarstava i Vlade Dritana Abazovića 2022. godine sa 18 ministarstava. U datom periodu primijećena su različita postupanja i različite prakse u radu ministarstava u slučajevima promjene djelokruga, odnosno preuzimanja poslova. Tako, neka ministarstava su odlučila da se ponašaju kao da su "krenula od nule", propuštajući da izvijeste o poslovima svojih prethodnika ili propuštajući da objave "zajedničke" izvještaje o radu na svojim sajtovima. Naime, za dio ministarstava, nije poznato da li su uopšte sačinjavali izvještaje o svom radu, jer niti su dostupni na njihovim sajtovima, niti je Vlada o njima raspravljala na sjednicama što može značiti da su završila mandat bez informacija o minulom radu. Blagovremeno izvještavanje javnosti o ključnim aktivnostima koje ministarstva realizuju je od izuzetnog značaja, jer ona obavljaju jako važne funkcije i zadatke u ime države i društva i moraju se znati rezultati i učinci njihovog rada.

Pretragom internet stranica ministarstava u najvećem broju slučajeva nije bilo moguće steći uvid u ciljeve koje ministarstva planiraju da ispune o datoj godni, niti u aktivnosti koje preduziamju u tom smjeru ili pak u učinke rada koje postižu. Tako godišnji programi rada za 2022. godinu dostupni su na internet stranicama samo tri ministarstva, a izvještaje o radu u 2021. godini je na svom sajtu objavilo svega njih šest.

Ministarstva u Crnoj Gori ne zadovoljavaju ni kriterijume finansijske transparentnosti - svega tri ministarstva su objavila svoj godišnji budžet, a samo jedno ministarstvo završni račun. Imajući to u vidu, polugodišnji ili kvartalni izvještaji o budžetskoj potrošnji, koje sada ne objavljuje niti jedno ministarstvo, čini se kao nedostižna praksa. Samo dva ministarstva su objavila godišnje planove javnih nabavki, te pozive i odluke o javnim nabavkama, a samo jedno ministarstvo je na svojoj internet stranici objavilo izvještaj o javnim nabavkama za prethodnu godinu.

Neujednačena praksa je prisutna i kada je riječ o informacijama koje su važne za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Zakonsku obavezu objavljivanja vodiča za slobodan pristup informacijama, koji se ažurira jednom godišnje, ispunilo je 15 od 18 ministarstava, a svega njih deset na svojim internet

stranicama objavljuje odgovore na pristigle zahtjeve za slobodan pristup informacijama. U okviru ovog istraživanja provjeravali smo i koliko ministarstva razvijaju interne kapacitete za primjenu obaveza iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, i svega pet ministarstava²³ nam je odgovorilo da su njihovi službenici/e pohađali neku vrstu treninga ili obuke o postupanju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama u prethodnoj godini.

U cilju detaljnije analize određenih segmenata otvorenosti, ministarstvima smo uputili zahtjev za slobodan pristup informacijama i upitnik koji služi za detaljnije ispitivanje određenih praksi. Svega osam ministarstava nam je dostavilo odgovore na zahtjeve za slobodan pristup informacijama u zakonskom roku od 15 dana, šest je dalo odgovor van roka, dok četiri nikada nije odgovorilo na naš zahtjev. Takođe svega osam ministarstava nam je odgovorilo na upitnik.

Većina ministarstava aktivno koristi društvene mreže, te putem Fejsbuk i X (bivši Tviter) naloga obavještava javnost o svojim aktivnostima. Tri ministarstva nemaju naloge na Fejsbuku, odnosno četiri ministarstva nemaju naloge na društvenoj mreži X, dok tri ministarstva imaju naloge na X-u ali ih ne koriste aktivno. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava je jedino ministarstvo koje nema otvoren nalog ni na Fejsbuku ni na X-u.

Da ministarstva Crne Gore nijesu posvećena strateškom planiranju svoje transparentnosti i komunikacija i odnosa sa javnošću pokazuje i podatak da niti jedno ministarstvo nema komunikacionu strategiju, shodno odgovorima koja su nam dostavila u upitniku i pretraživanju njihovih internet stranica.

²³ Na ovo pitanje, odnosno upitnik koji smo poslali svim ministarstvima, nije nam odgovorilo čak deset ministarstava.

Organi uprave u Crnoj Gori u prosjeku ispunjavaju 43.68% indikatora otvorenosti. Zabrinjavajuće je da organi uprave, u prosjeku, ne ispunjavaju ni polovinu postavljenih indikatora otvorenosti²⁴ naročito ako imamo u vidu da su oni, po svojim nadležnostima, najbliži građanima/kama. Organi uprave se ponašaju kao da ne podliježu zakonskoj obavezi proaktivnog objavljivanja informacija, i ne objavljuju ni neke od osnovnih informacija o radu na svojim internet stranicama.

Građani/ke nemaju uvid u to šta značajan broj organa uprave planira da uradi u toku godine i sa kojim uspjehom su izvršili planirane obaveze, jer više od dvije trećine njih nije objavilo godišnji plan rada na internet stranici, a polovina ni godišnji izvještaj o radu.

Posebne probleme bilježimo u pogledu finansijske transparentnosti – iako je i to zakonska obaveza, niti jedan organ uprave iz našeg uzorka ne objavljuje svoje godišnje budžete, a samo jedan je objavio završni račun. Oko tri četvrtine organa uprave nije objavilo plan javnih nabavki, a oko 60% nije objavilo pozive i odluke o javnim nabavkama.

Svega oko polovine organa uprave objavljuje spisak službenika i namještenika. Više od trećine organa uprave ne objavljuje informacije o zaradama javnih funkcionera.

Polovina organa uprave nema ažuriran vodič za slobodan pristup informacijama, a tri četvrtine njih ne objavljuje informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Manje od polovine organa uprave aktivno koristi Fejsbuk kao kanal komunikacije sa javnošću, dok manje od trećine koristi za tu svrhu društvenu mrežu X (bivši Tviter).

Ovakva situacija zahtijeva hitnu akciju – neophodno je promijeniti prakse u radu organa uprave i uspostaviti sistem koji će obezbijediti proaktivnu transparentnost i odgovornost za sve one koji krše Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

²⁴ Naš uzorak obuhvata 50% organa uprave

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 i prati 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.²⁵ Navedeni principi Indeksa su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na internet stranici 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 232 institucije izvršne vlasti. Istraživanje je sprovedeno u periodu od marta do kraja juna 2023. 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.

²⁵ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, Svjetska banka itd.

