



Analiza percepcije i stavova građana o javnim politikama i transparentnosti javnih politika

Novembar 2020.



Izdavač

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM (www.cedem.me)

Za izdavača

Milena Bešić

Autori

Prof. dr Miloš Bešić

Marko Pejović

Dizajn i štampa

Marko Mihailović



Ministarstvo javne uprave

Istraživanje i publikacija predstavljaju dio projekta „e-demokratija: građanska participacija u digitalnoj eri“ koji je finansijski podržalo Ministarstvo javne uprave. Izraženi stavovi i mišljenja nužno ne odražavaju stavove Ministarstva javne uprave.

Operacioni okvir istraživanja

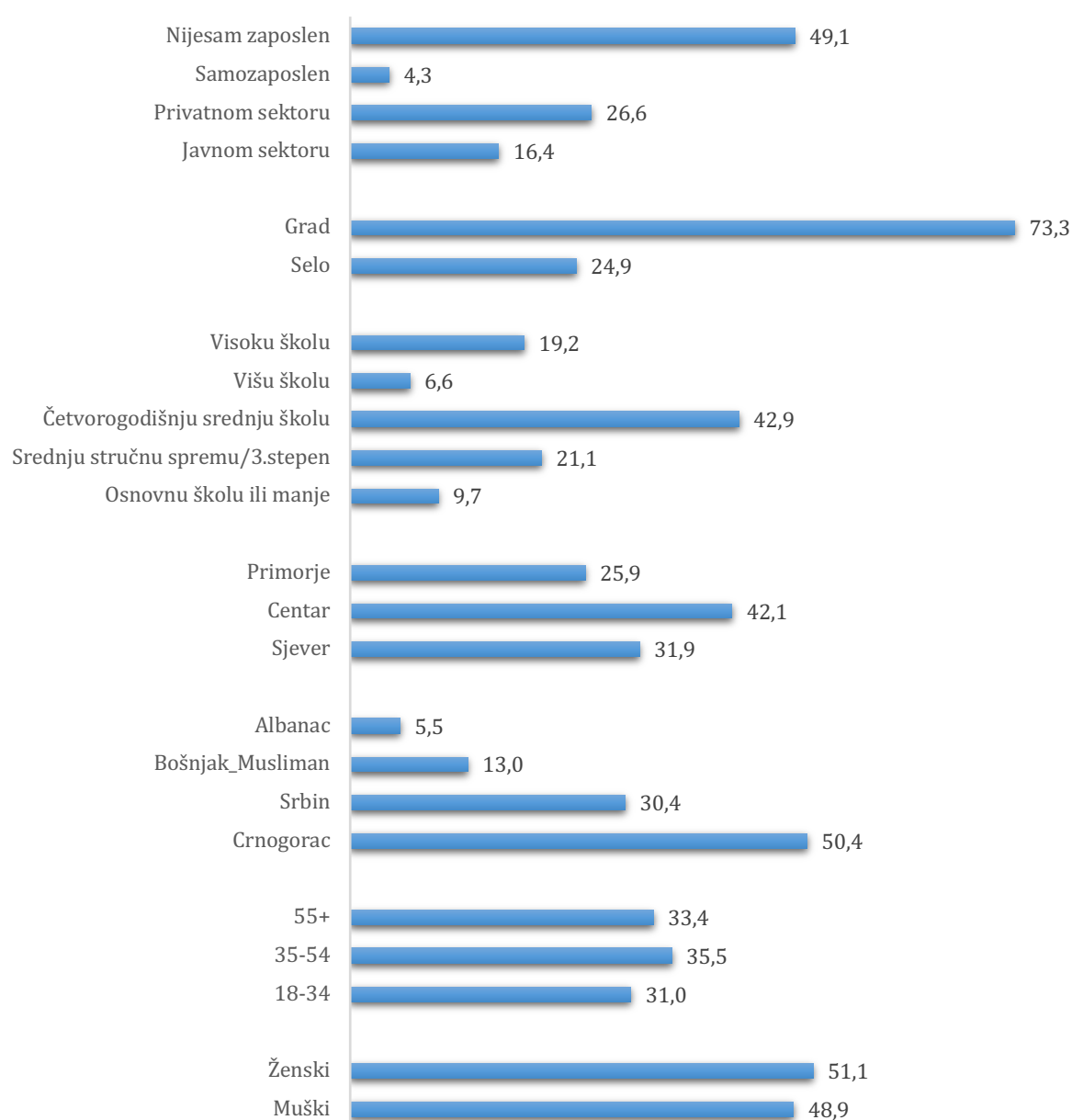
Istraživanje je eksplorativnog tipa, a ključni cilj istraživanja definisan je kao: **ispitivanje stavova građana o javnim politikama**. Ovaj opšti cilj, međutim, obogaćen je nizom specifičnih pitanja koja se u najkraćem mogu sažeti u sljedećem:

1. Poznavanje ključnih problema i oblasti javnih politika
2. Ispitivanje stavova o značaju javnih politika u posebnim oblastima
3. Ispitivanje percepcije efikasnosti implementacije javnih politika u različitim oblastima
4. Procjena stepena uključenosti različitih aktera u procese kreiranja i implementacije javnih politika
5. Participacija građana kada je riječ o javnim politikama na zvaničnim internet platformama
6. Prepoznavanje i učešće građana kada je riječ o korišćenju tipičnih mehanizama participacije u oblasti javnih politika
7. Korišćenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao važnom mehanizmu koji obezbjeđuje transparentnost u donošenju i implementaciji javnih politika
8. Procjena stepena uključenosti depriviranih društvenih grupa u procese kreiranja javnih politika
9. Mjerenje stepena povjerenja u institucije koje su uključene u procese kreiranja javnih politika
10. Mjerenje stavova o javnim politikama Likertovim ljestvicama procjene

Istraživanje je realizovano u periodu od 03. do 15. oktobra 2020. godine. U istraživanju je učestvovalo ukupno 1024 ispitanika. Uzorak je dvostruko-stratifikovan, sa slučajnim izborom ispitanika u finalnim jedinicama uzorkovanja. Dva nivoa stratifikacije su region i veličina biračkih mjesta. Obzirom da su definisana tri regiona, a u okviru svakog - tri kategorije biračkih mjesta po veličini, u postupku uzorkovanja posebno su obrađeni svih devet stratuma. Primarne jedinice uzorkovanja bile su biračka mjesta, sekundarna - domaćinstva, a finalne - ispitanici u domaćinstvima. Primarne jedinice selektovane su metodom vjerovatnoće, proporcionalno veličini, sekundarne metodom stop-i-korak, a finalne metodom rođendanskog datuma. Uzorak je reprezentativan za cjelokupnu, punoljetnu populaciju u Crnoj Gori, a standardna greška mjerenja za pojave sa incidencom od 50% iznosi +/- 3,1%. Procenat odbijanja učešća u anketiranju se može kvalifikovati kao veoma zadovoljavajući (8%), a na osnovu izvještaja anketara, ne može se pripisati bilo kakvim sistematskim faktorima, već je situacionog tipa. Nakon prikupljanja podataka, a u cilju redukcije greške mjerenja, rađena je post-stratifikacija po polu, uzrastu i etničkoj pripadnosti. Post-

stratifikacijski ponderi se kreću u rasponu od 0,75 do 1,50, dakle, sa opsegom od 0,78, aritmetičkom sredinom 1,038 i medijanom 1,021. Skjunis i Kurtosis distribucije post-stratifikacijskih pondera ukazuju na normalnu distribuciju. Instrument u istraživanju sastojao se iz deset demografskih i 21 supstancijalnih pitanja. Pitanja su bila i otvorenog i zatvorenog tipa. U najvećem broju slučajeva korišćena su pitanja u formi matrice sa ciljem razotkrivanja strukture stavova ispitanika. U ovim situacijama korišćene su četvorostepene ordinalne ljestvice procjene, a isto je i kada je riječ o ispitivanju stavova Likertovom ljestvicom procjene, s tim da je kod mjerenja stavova korišćena petostepena ljestvica. Osnovne karakteristike uzorka prikazujemo u grafikonu koji slijedi.

Demografske karakteristike uzorka

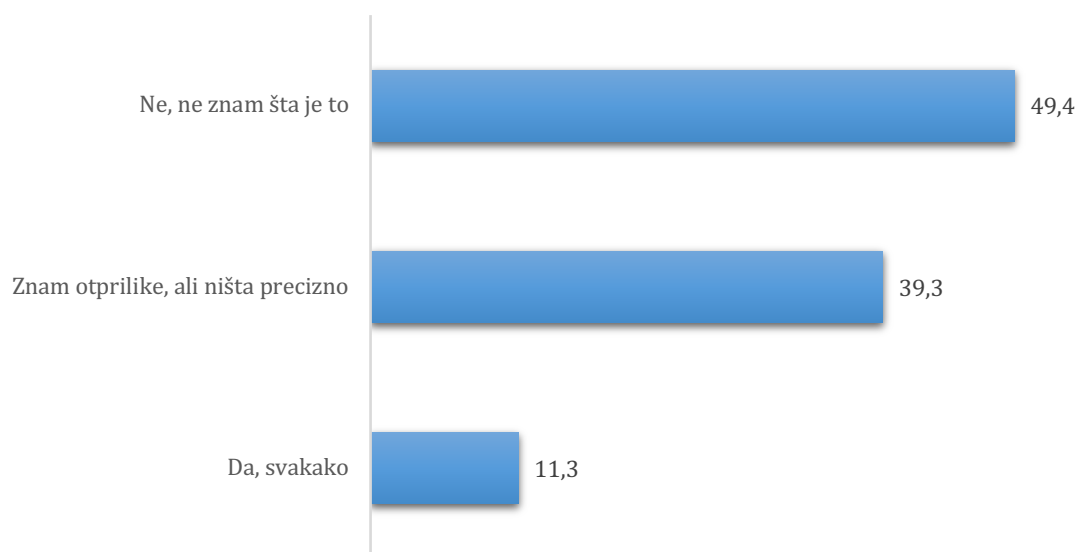




O JAVNIM POLITIKAMA

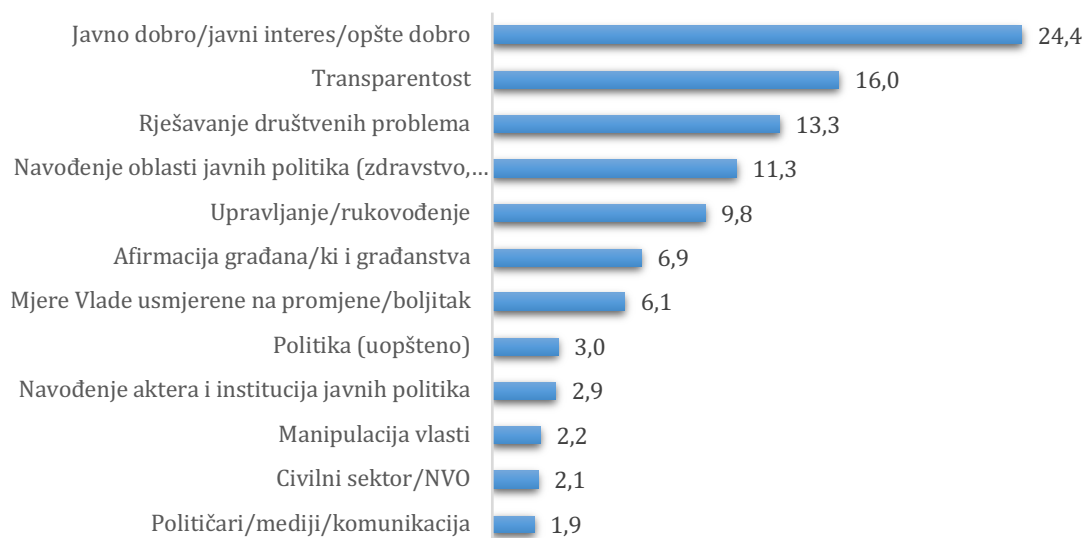
Prvo pitanje bilo je uvodnog karaktera i ovim pitanjem smo željeli da uvidimo da li građani razumiju o čemu je riječ kada se u javnosti govori o javnim politikama (Grafikon 1). Podaci ukazuju da **svaki drugi građanin ne zna o čemu je riječ kada se govori o javnim politikama**, dok tek nešto više od svakog desetog ističe da zna o čemu je riječ, uz 40% onih koji ističu da „otprilike“ znaju o čemu se radi. Ovaj podatak je veoma indikativan iz razloga što smo mi prethodnim pitanjima od građana tražili prilično specifične stavove kada je riječ o procjeni javnih politika, a ova procjena u velikoj mjeri, naravno, zavisi od toga da li građani uopšte znaju šta su to javne politike. Drugim riječima, uz svaki važan nalaz ključno je da se osim opšte slike koju pružaju deskriptivni podaci na nivou čitave populacije, ukaže i na razliku u distribuciji odgovora obzirom na to da li građani znaju šta su to javne politike.

Grafik 1: Da li znate šta znači kada se u javnosti govori o „javnim politikama“?

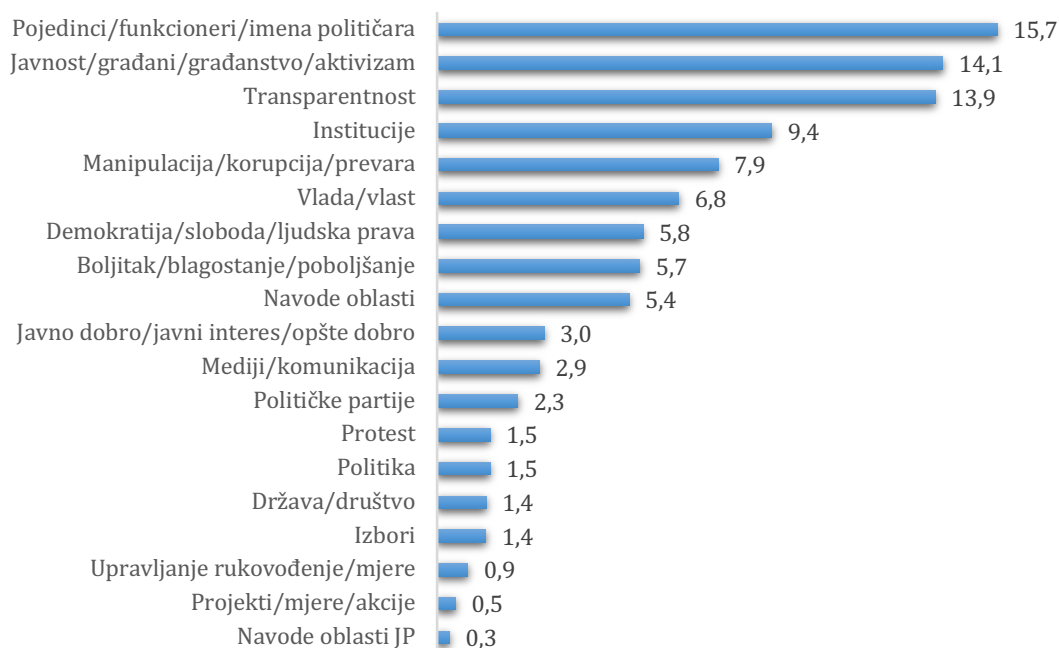


Nakon pitanja da li znaju šta su javne politike uslijedilo je pitanje otvorenog tipa gdje su ispitanici slobodno, svojim riječima, navodili šta su to javne politike. Na ovo pitanje 264 ispitanika pružilo je odgovor, dok ostali nisu ništa naveli. Od onih koji su naveli, sedam odgovora nismo mogli da kategorizujemo usljed korišćenja ironije i sarkazma, ili prosto, nije jasno šta su ispitanici mislili. Prema tome, za analizu/kategorizaciju, preostalo je 257 odgovora ispitanika. U grafikonu 2 prikazujemo distribuciju ovih kategorizovanih odgovora. Rezultati ukazuju da **najveći broj građana, od onih koji su naveli, tretira javne politike kao javno dobro, javni interes ili opšti interes**. Veliki broj građana, takođe, pod javnim politikama smatra **transparentnost nadležnih**, a potom slijedi veliki broj odgovora koji definišu javnu politiku kao **rješavanje društvenih problema**. Potom, po učestalosti, građani pod javnim politikama podrazumijevaju neku vrstu upravljanja i rukovođenja društvom i politikom. Nešto je manji procenat onih koji javnu politiku opisuju na razne načine iskazujući zapravo stav da je ključno za javne politike da se tiču građana i građanstva. Na kraju, još jedan je odgovor koji zaslužuje pažnju po frekventnosti, a to je shvatanje javnih politika kao „mjera i akcija Vlade usmjerenih na promjene i boljitak“. Ostali odgovori koji se mogu vidjeti u grafikonu nisu naročito frekventni. Prema tome, možemo reći da oni građani koji ističu da znaju šta su to javne politike, prilično solidno definišu same javne politike.

Grafikon 2: Definicija javnih politika?



Grafikon 3: Prva asocijacija na pomen pojma „javne politike“?

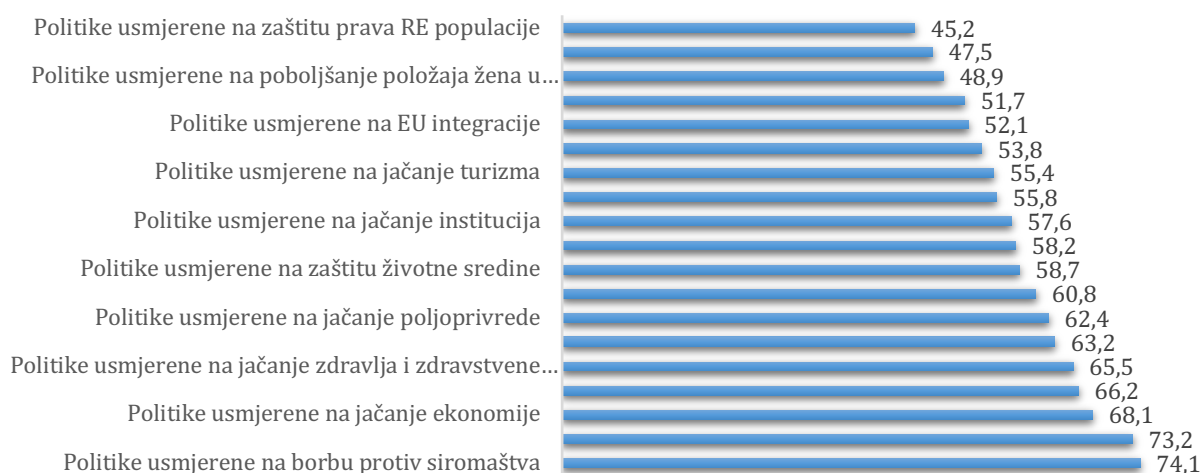


Dodatno, bez obzira znaju li ili ne šta su to javne politike, pitali smo građane koja im je prva asocijacija na pomen pojma „javne politike“. Od svih ispitanika, njih 426 je iskazalo svojim riječima šta im je prva asocijacija, a od toga smo uspjeli da kodiramo 414 odgovora, dakle, 12 odgovora su nejasni i kategorisani kao reziduali. Distribucije 414 asocijacija na pomen riječi „javne politike“ prikazujemo u grafikonu 3. Rezultati ukazuju da su **prve asocijacije na javne politike najvećeg broja građana konkretni pojedinci, a nerijetko su ispitanici navodili konkretna imena**. Dakle, **javne politike se ipak primarno u javnosti shvataju kao personifikacija djelovanja političara**. Druga po frekventnosti asocijacija tiče se **vezivanje pojma „javne politike“ za građane, građanstvo i aktivizam**, a potom, treća po učestalosti asocijacija jeste **transparentnost**, koju su građani najčešće iskazivali na način da su javne

politike kad je ono što se dešava u politici „javno“ ili „da svi to vide“. Nadalje, po učestalosti građani su navodili kao asocijacije: konkretne institucije, povezivali javne politike sa manipulacijom/korupcijom/prevarom, govorili da je to vlast ili Vlada, te da su javne politike demokratija (u različitim aspektima), da se javne politike odnose na boljitak, blagostanje i promjene na bolje, te na kraju, na pomen riječi „javne politike“ navodili su različite oblasti (ekonomija, zdravstvo, socijalna politika, obrazovanje, itd.). Ostale asocijacije, kao što se vidi iz grafikona, značajno su manje frekventne.

Imajući u vidu da su javne politike konceptualno i operacionalno veoma ekstenzivne, te da pokrivaju sve oblasti društvenog i političkog života, posebnim pitanjem smo željeli da procijenimo značaj javnih politika u ključnim oblastima, na osnovu procjene ispitanika. Metodološki, formirali smo pitanje u formi matrice, a na četiri ordinalna modaliteta, ispitanici su procjenjivali u matrici svaku od navedenih javnih politika po oblastima. Imajući u vidu da su ispitanici na četvorostepenoj skali u najvećem broju slučajeva isticali da su sve ove politike „veoma važne“, komparativno u grafikonu 4 dajemo prikaz po hijerarhiji njihove procjene na način da su predstavljeni procenti odgovora da su javne politike „veoma važne“. Podaci ukazuju, doista, da građani sve navedene oblasti javnih politika smatraju veoma značajnim. Komparativno, kao najznačajnije su procijenjene oblasti poput borbe protiv siromaštva, smanjenje nezaposlenosti, jačanje ekonomije i borbe protiv korupcije, ali se, zaista, mora imati u vidu da su i ostale oblasti u velikoj mjeri procijenjene kao „veoma značajne“. No, predviđajući mogućnost niske distinkcije između ajtema u formi matrice, posebno smo nakon ovog pitanja postavili i pitanje da od svih oblasti ispitanici navedu tri koje su najznačajnije. Nalaz je u potpunosti kompatibilan sa prvobitnim. Dakle, dovedeni u situaciju da biraju, građani se opredjeljuju za afirmaciju javnih politika kada je riječ najprije o jačanju ekonomije, potom smanjenju nezaposlenosti i borbi protiv siromaštva. U prilog konzistentnosti odgovora, četvrta po frekvenciji bila je borba protiv korupcije. Dakle, nema sumnje da su **ekonomija, nezaposlenost, siromaštvo i korupcija** ključne oblasti u okviru kojih, po mišljenju građana, treba uložiti dodatni napor u jačanju javnih politika.

Grafik 4: Ključne oblasti javnih politika - % odgovora „veoma važno“?

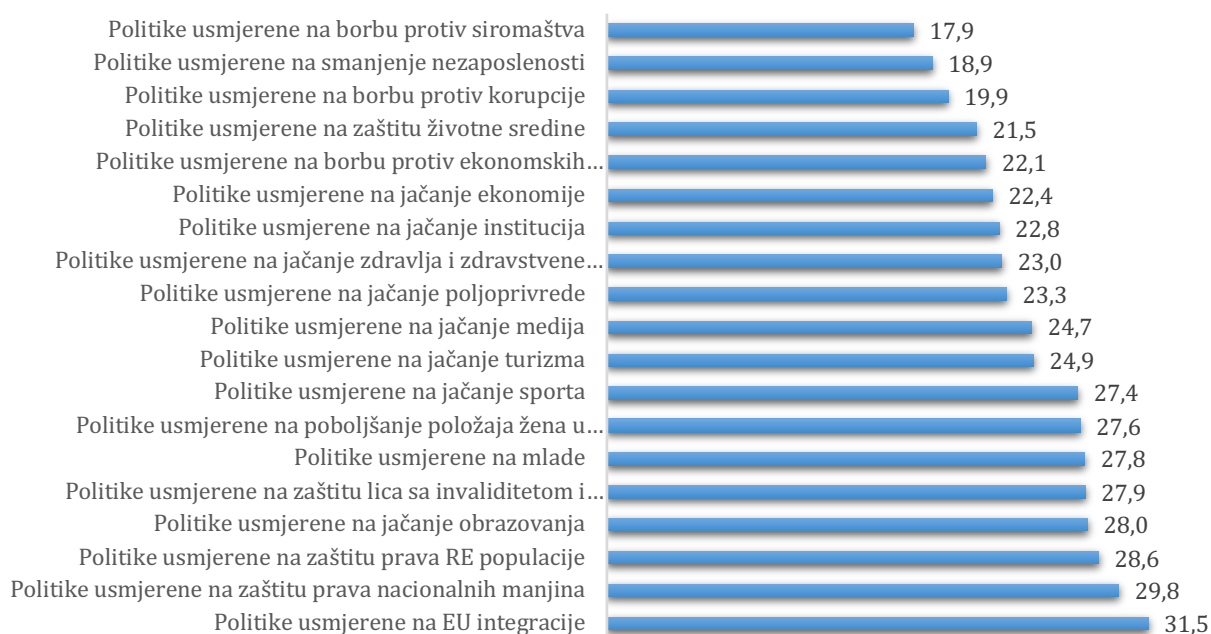




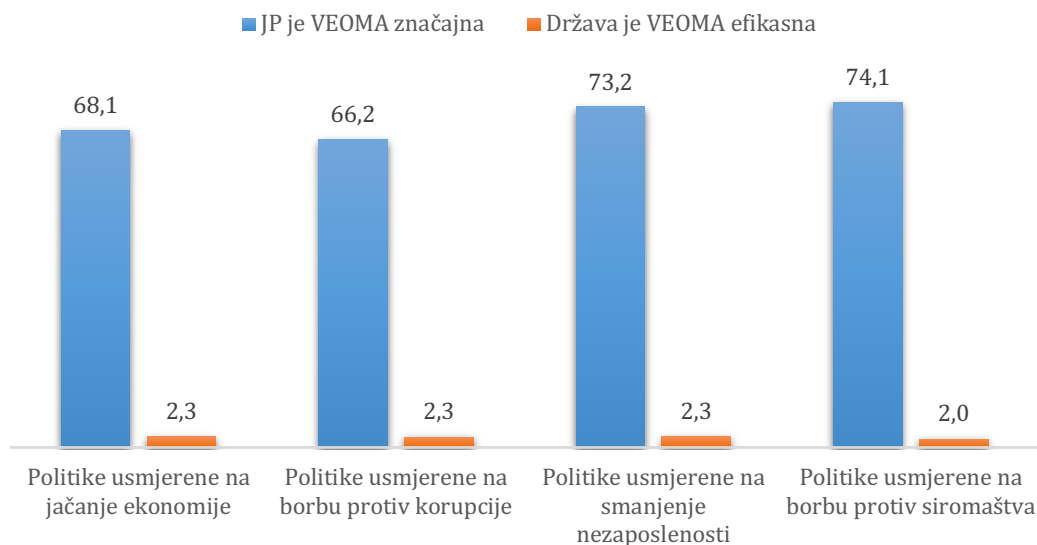
**EFIKASNOST
DRŽAVE I
UKLJUČENOST
RAZLIČITIH
INSTITUCIJA**

Pitanje značaja javnih politika u određenim oblastima jeste pitanje percepcije prioriteta. Sasvim je druga stvar kada se procjenjuje efikasnost javnih politika u datim oblastima. Stoga smo mi za iste oblasti za koje su građani procjenjivali značaj, ispitali i stavove građana o efikasnosti države kada je riječ o implementaciji javnih politika u ovim oblastima. U grafikonu 5 prilažemo procentualni prikaz kada se sumiraju oni koji su rekli da je u datim oblastima država „veoma“ i „uglavnom efikasna“. Sumiranje je izvršeno usljed potrebe za preglednošću upoređivanjem, a ponajviše zbog toga što **je jako mali broj građana koji smatraju da je država „veoma efikasna“ u bilo kojoj oblasti.** Dakle, generalno, **građani su veoma kritički nastrojeni kada je riječ o procjeni efikasnosti države u svakoj od navedenih oblasti implementacije javnih politika.** Komparativno, međutim, postoje jasne razlike u procjeni efikasnosti države. Ono što je, prvo, najindikativniji nalaz, ogleda se u **evidentnim razlikama u procjeni značaja javnih politika u datim oblastima i procjeni efikasnosti države u implementaciji ovih javnih politika.** Tako za tri od četiri oblasti koje su procijenjene kao najznačajnije (siromaštvo, nezaposlenost i korupcija), građani procjenjuju da je država najneefikasnija. Isto tako postoji jasna diskrepanca u značaju i efikasnosti i kada je riječ o jačanju ekonomije. Kako bi bolje sagledali ove razlike za četiri ključne oblasti, prilažemo prikaz u grafikonu 6, gdje se može vidjeti procentualna razlika onih koji su rekli da je svaka od oblasti veoma značajna u poređenju sa referentnom procjenom onih koji su rekli da je država veoma efikasna u implementaciji javnih politika u tim oblastima. Dakle, zaključujemo, **za oblasti koje su po mišljenju građana najvažnije, oni procjenjuju da je država najneefikasnija.** Što se tiče same procjene efikasnosti države po oblastima, građani procjenjuju da je država najefikasnija u sljedećim oblastima po hijerarhiji: EU integracije, zaštita prava nacionalnih manjina, zaštita prava RE populacije, javne politike u oblasti obrazovanja, zaštita lica sa invaliditetom i drugih ugroženih grupa, politika usmjerena na mlade, poboljšanje položaja žena i javne politike u oblasti sporta. Potom, sa nešto manjim procentualnim vrijednostima slijede ostale oblasti

Grafik 5: Procjena efikasnosti države u implementaciji javnih politika - % odgovora „veoma“ i „uglavnom efikasna“

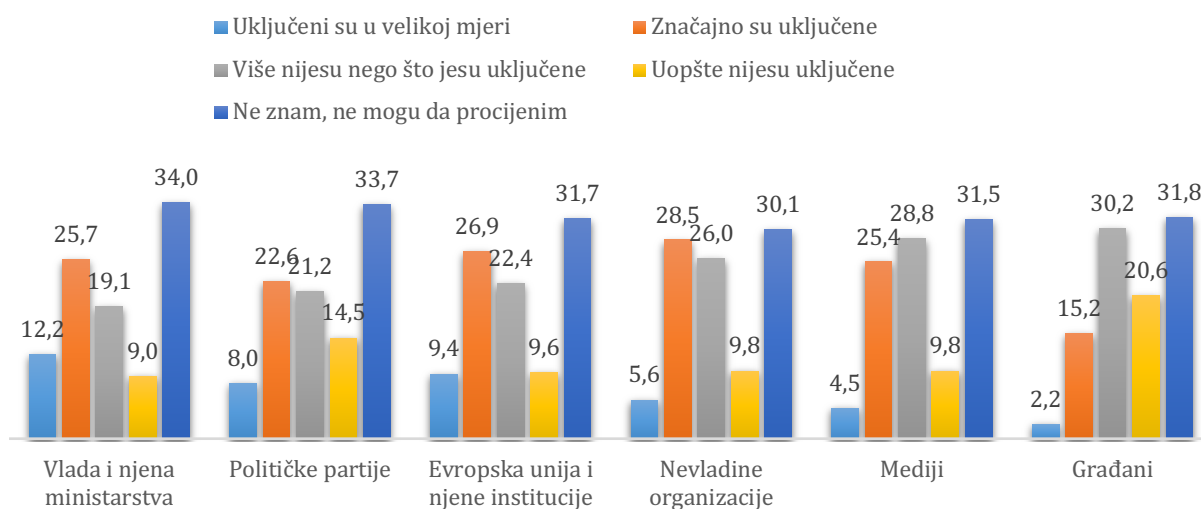


Grafik 6: Komparacija VEOMA značajnih oblasti i VEOMA efikasne države u četiri ključne oblasti - %

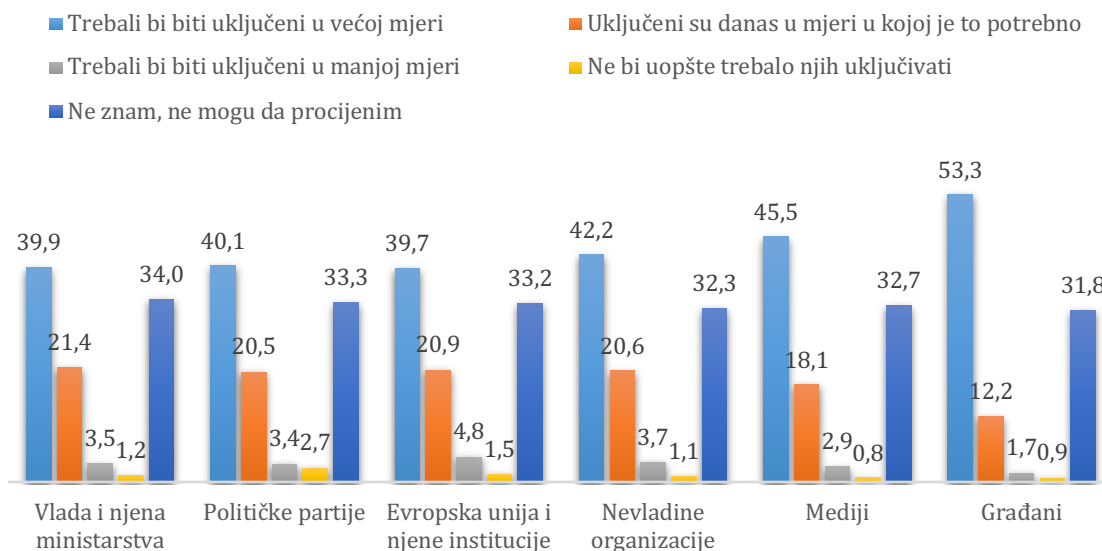


Jedno od važnih pitanja je uključenost, odnosno isključenost aktera u kreiranju i sprovođenju javnih politika. Stoga smo mi ispitanike eksplicitno pitali da procjene u kojoj mjeri su ključni akteri uključeni u ove procese. Distribucija svih odgovora ispitanika na četvorostepenoj ljestvici procjene prikazana je u grafikonu 7. Prije svega, konstatujemo da, u procjeni za svakog od aktera, najviše je onih građana koji nisu u stanju da procjene, i njihov broj je stabilan za sve aktere. Tačnije, otprilike svaki treći ispitanik nije bio u stanju da procjeni uključenost aktera u procese kreiranja i donošenja javnih politika. Potom, kada se upoređi procjena uključenosti, **ispitanici procjenjuju da je u najvećoj mjeri uključena Vlada i njena ministarstva, slijede EU i njene institucije, nevladine organizacije, potom mediji i na kraju građani.** Drugim riječima, **Vlada je ključni akter u kreiranju javnih politika, a građani se, po mišljenju ispitanika, najmanje pitaju kada je riječ o ovim javnim politikama.**

Grafik 7: U kojoj mjeri su u kreiranju i sprovođenju javnih politika uključeni navedeni akteri?



Grafik 8: Ko od navedenih aktera bi trebalo da je uključen, i u kojoj mjeri ?



Nezavisno od pitanja procjene stepena uključenosti aktera u proces kreiranja i donošenja javnih politika, ispitanike smo pitali ko od ovih aktera treba biti više, a ko manje uključen (grafikon 8). Opet, konstatujemo, kao i u prethodnom slučaju, da otprilike trećina ispitanika nije u stanju da procijeni, bez obzira o kojim akterima je riječ. Dalje, nalazimo da bi građani **željeli da svi akteri budu uključeni u većoj mjeri nego što je to sada slučaj**. Komparativno, i ovo je ključni nalaz, **u najvećoj mjeri treba pospješiti uključenost građana u proces kreiranja i sprovođenja javnih politika**. Podatak je utoliko indikativniji ukoliko se ima u vidu da se trenutno procjenjuje da su građani najmanje uključeni, a što smo upravo konstatovali u prethodnom nalazu. Nakon građana, po hijerarhiji, ispitanici bi željeli da vide viši stepen uključenosti medija, nevladinih organizacija, političkih partija, Vlade i Evropske unije. Treba, međutim, primjetiti, da su procentualne razlike između prethodna tri aktera simbolično male.

Potom, imajući u vidu značaj građana kao aktera javnih politika, pitali smo da oni ispitanici koji smatraju da građani nijesu dovoljno uključeni, navedu razloge usljed kojih je to tako. Odgovor na ovo pitanje pružilo nam je 342 ispitanika, od kojih je 9 dalo nejasne odgovore koji se ne mogu razumjeti. Dakle, preostalih 333 odgovora smo klasifikovali u nekoliko ključnih kategorija, a distribuciju ovih odgovora prilažemo u grafikonu 9. Po mišljenju ispitanika, **tri su ključna razloga usljed kojih građani nijesu uključeni, a to su: apatija, niko ih ne pita i nedostatak informacija**. Četvrti po hijerarhiji jeste odnos dosadašnje vlasti prema građanima. Ostali razlozi koje su ispitanici naveli se ne mogu smatrati značajnim.



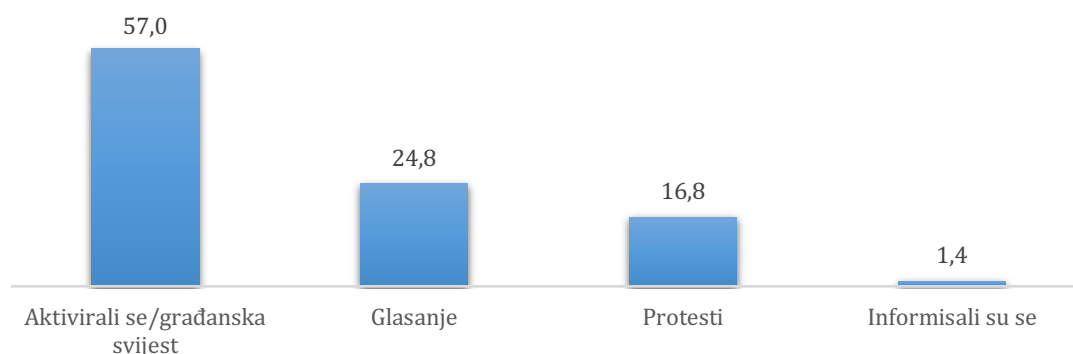
GRAĐANSKA PARTICIPACIJA

Imajući u vidu da će određeni broj građana reći da su građani uključeni u proces donošenja i sprovođenja javnih politika, u otvorenom pitanju smo pitali ispitanike na koji način oni jesu uključeni. Odgovor na ovo pitanje smo dobili od 71 ispitanika. Od toga, dva odgovora nijesu bila jasna, te su svrstana u rezidualne, a ostale odgovore (N=69) smo kategorisali i prikazujemo ih u grafikonu 10. Ključni razlog jeste taj što su se, po mišljenju ispitanika, građani aktivirali, tačnije, njihova participacija se dešava kada se podigne građanska svijest. Drugi razlog je izborna participacija (glasanje), potom slijede protesti i na kraju - povećanje stepena informisanosti. Zaključujemo da je **podizanje svijesti građana ključno za povećanje stepena aktivizma kada je riječ o građanskoj participaciji u procesu donošenja i sprovođenja javnih politika.**

Grafik 9: Razlozi usljed kojih građani nijesu uključeni u proces kreiranja i sprovođenja javnih politika - % ?



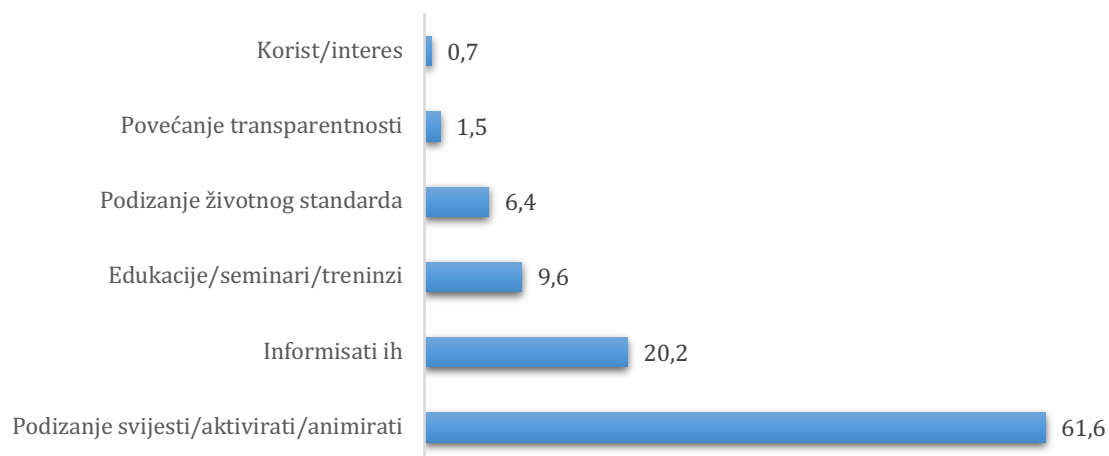
Grafik 10: Ukoliko jesu, na koji način su građani uključeni u proces kreiranja javnih politika - %?



No, kada je riječ o građanskoj participaciji u procesu donošenja i sprovođenja javnih politika, ključno pitanje u istraživanju je bilo: šta treba učiniti kako bi se građani u većoj mjeri uključili? Obzirom da nije bilo moguće predvidjeti odgovore ispitanika, a posebno jer smo željeli da opserviramo autentičan odgovor građana, pitanje je bilo otvorenog tipa. Dakle, građani su slobodno, na praznoj liniji, izražavali svoje mišljenje o tome šta je potrebno učiniti. Na ovo otvoreno pitanje odgovorilo je 305 ispitanika, a od toga njih 14 su imali nejasne odgovore koje nije moguće kategorizovati. Stoga smo klasifikovali 291 ispitanika, a distribuciju klasifikovanih odgovora prilažemo u grafikonu 11. Podaci ukazuju da je **za povećanje stepena participacije građana u proces donošenja i sprovođenja javnih politika ključno**

osnaživanje građana putem jačanja motivacije i podizanja svijesti. Potom, u značajno manjoj mjeri, ispitanici smatraju da je važno informisanje građana, realizovanje programa edukacije i podizanje životnog standarda. Preostala dva odgovora (transparentnost i korist/interes) se ne mogu smatrati značajnim mehanizmima za pospješivanje građanske participacije, po mišljenju ispitanika.

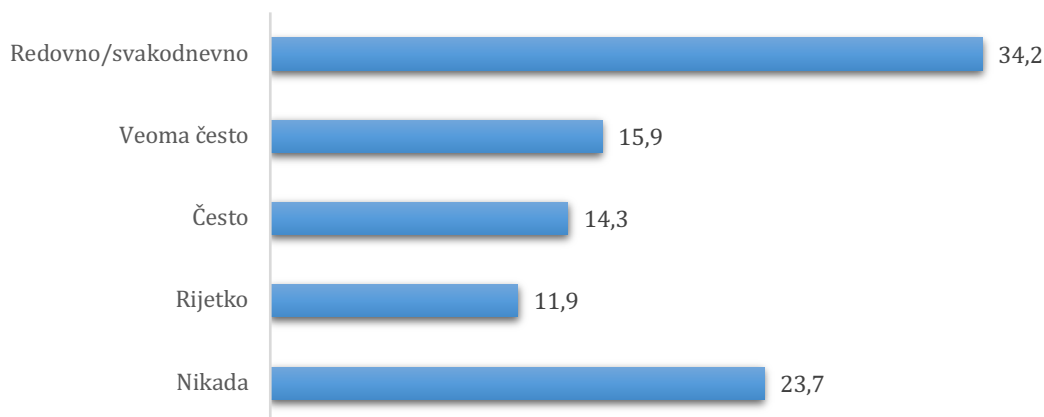
Grafik 11: Šta uraditi da se građani u većoj mjeri uključe u kreiranje javnih politika - % ?



**GRAĐANSKA
PARTICIPACIJA
PUTEM DOSTUPNIH
E-PLATFORMI**

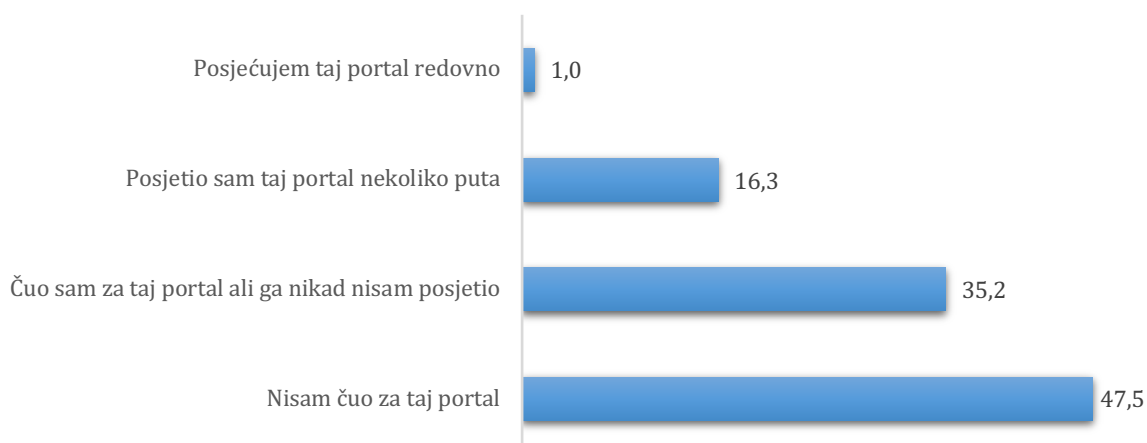
U sljedećem segmentu istaživanja bavili smo se pitanjima participacije građana putem internet platformi koje su predviđene za tu svrhu. Prvo pitanje u ovom setu, naravno, bilo je opšteg karaktera i ticalo se generalno korišćenja interneta (grafikon 12). Podaci ukazuju da **1/4 građana uopšte ne koristi internet**. Sa druge strane, **preko 1/3 građana svakodnevno koristi internet**, dok preostali građani koriste internet u manjoj mjeri.

Grafik 12: Koliko često koriste internet - % ?



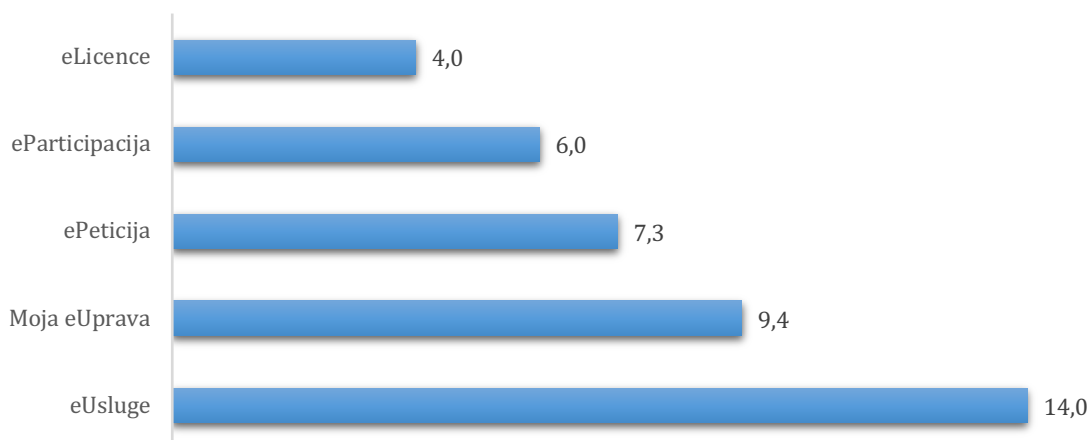
Jedan od važnih portala koji je značajan za participaciju građana je portal eUprava, i iz tog razloga smo pitali građane da li su ikada posjetili taj portal (grafikon 13). Podaci ukazuju da gotovo polovina građana nikada nije čula za taj portal. Preko 1/3 građana kažu da su čuli za ovaj portal, ali da ga nikada nisu posjetili. Prema tome, kumulativno, **nešto preko 17% građana je posjetilo portal eUprava, a od toga, simbolično je mali procenat građana koji ovaj portal posjećuje redovno**.

Grafik 13: Da li ste ikada posjetili portal eUprava Crne Gore?



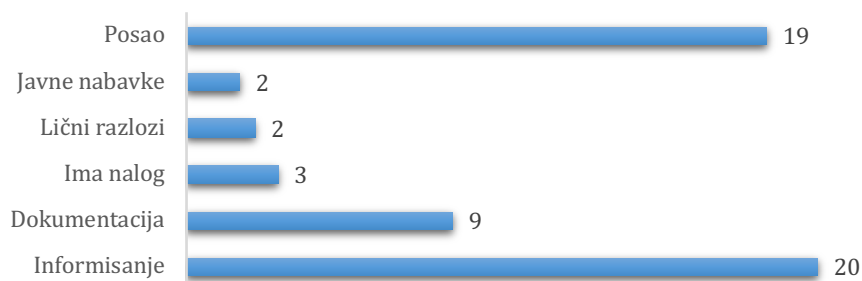
Kada je riječ o posjećenosti portala eUprava, ispitanike smo pitali da li su posjećivali specifične stranice na tom portalu (grafikon 14). Rezultati ukazuju da su **građani najčešće posjećivali stranicu eUsluge, a potom Moja eUprava, te ePeticija, eParticipacija, a najrjeđe eLicence**.

Grafik 14: Da li ste ikada posjetili sljedeće stranice na portalu eUprave i drugim portalima koji se bave pitanjima participacije građana?



Istraživanjem smo, takođe, željeli da utvrdimo i razloge posjete stranicama portala eUprava. Kada je riječ o stranici Moja eUprava, ključni razlog bili su informisanje, poslovni razlozi i dokumentacija (grafikon 15), dok su ključni razlozi posjete stranice eLicence informisanje i poslovni razlozi (grafikon 16). Stranicu eUsluge građani inače, kao što smo ukazali, najčešće posjećuju. Usljed toga nešto su i ekstenzivniji razlozi posjete ove stranice (grafikon 17). Podaci ukazuju da građani ovu stranicu najčešće posjećuju iz poslovnih razloga, a potom, zbog informisanja, obrazovnih potreba, medicinskih usluga, te zbog potreba za dokumentacijom. Kada je riječ o stranici eParticipacija, informisanje i poslovni razlozi su ključni motiv posjete ove stranice (grafikon 18). Konačno, potpisivanje peticije je ključni razlog posjećivanja stranice Epeticija, što je sasvim intuitivo, ali osim ovog razloga, stranica se posjećuje i poslovno i usljed potrebe za informisanjem. Prema tome, ako se može generalizovati, **ključni razlozi posjećivanja sajta eUprava dominantno su: informisanje, prikupljanje dokumentacije i poslovni razlozi.**

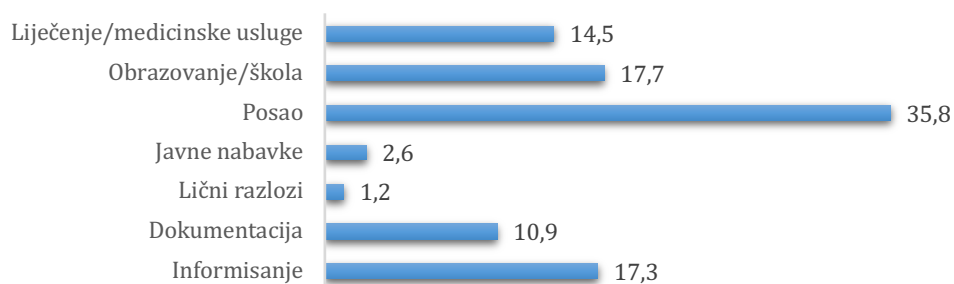
Grafik 15: Razlozi posjete stranice Moja eUprava ?



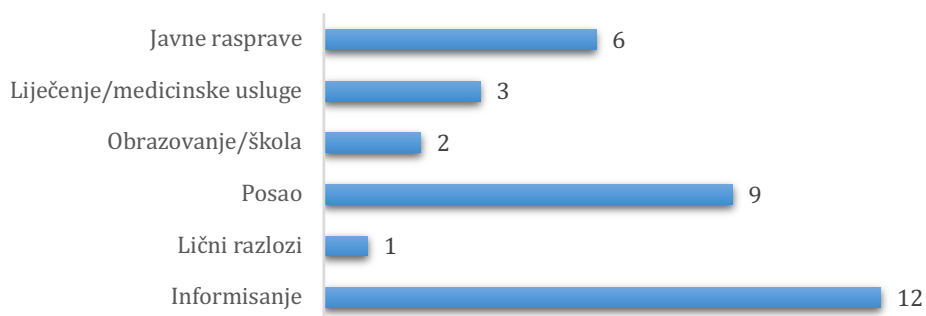
Grafik 16: Razlozi posjete stranice eLicence?



Grafik 17: Razlozi posjete eUsluge?



Grafik 18: Razlozi posjete stranice eParticipacija?



Grafik 18: Razlozi posjete stranice ePeticija?



Imajući u vidu da je epidemija COVID-19 globalni problem i da je ozbiljno uticala na svakodnevni život građana kako u cijelom svijetu, tako i u Crnoj Gori, pitali smo građane da li su posjećivali neke od navedenih internet stranica od početka epidemije (Tabela 1). Podaci

ukazuju da je jako mali broj građana posjećivao bilo koju od navedenih internet stranica od početka epidemije.

Tabela 1: Od početka pandemije COVID-19, u kojoj mjeri su posjećivali navedene stranice - %?

	Redovno/ svakodnevno	Veoma često	Često	Rijetko	Nikada
Moja eUprava	0,1	0,4	2,0	6,2	91,3
eLicence					
eUsluge	0,3	1,1	3,4	5,9	89,3
eParticipacija	0,1	0,5	2,0	3,9	93,5
ePeticija	0,1	0,5	2,3	2,5	94,5

Na lokalnom i na nacionalnom nivou postoje određeni mehanizmi koji omogućavaju učešće građanima u procesu donošenja odluka. Mi smo istraživanjem željeli da utvrdimo da li građani poznaju ove mehanizme (grafikon 20). Podaci ukazuju da na oba nivoa **oko 30% građana poznaje ove mehanizme, a njihovo poznavanje je nešto izraženije na lokalnom nego na nacionalnom nivou.**

Grafik 20: Da li ste upoznati sa postojećim mehanizmima koji građanima omogućavaju učešće u procesu donošenja odluka na dva nivoa - %?



Tabela 2: Da li ste učestvovali u nekom od sljedećih mehanizama na nacionalnom nivou - %?

	Redovno/ svakodnevno	Veoma često	Često	Rijetko	Nikada
Informisanje	3,0	7,1	7,6	10,7	71,6
Konsultacije	0,2	0,6	2,4	7,0	89,7
Javne rasprave	0,2	0,5	2,2	9,7	87,4
Učešće u radnim grupama	0,2	0,7	1,1	7,0	91,0

Tabela 3: Da li ste učestvovali u nekom od sljedećih mehanizama na lokalnom nivou - %?

	Redovno/ svakodnevno	Veoma često	Često	Rijetko	Nikada
Inicijativa	0,2	1,0	3,2	14,2	81,4
Građanska inicijativa	0,2	0,6	3,9	9,9	85,3
Referendum	0,2	0,2	1,9	6,8	90,9
Zbor građana	0,3	0,5	3,2	14,5	81,4
Peticija, predlozi i žalba	0,4	0,8	7,1	23,2	68,4

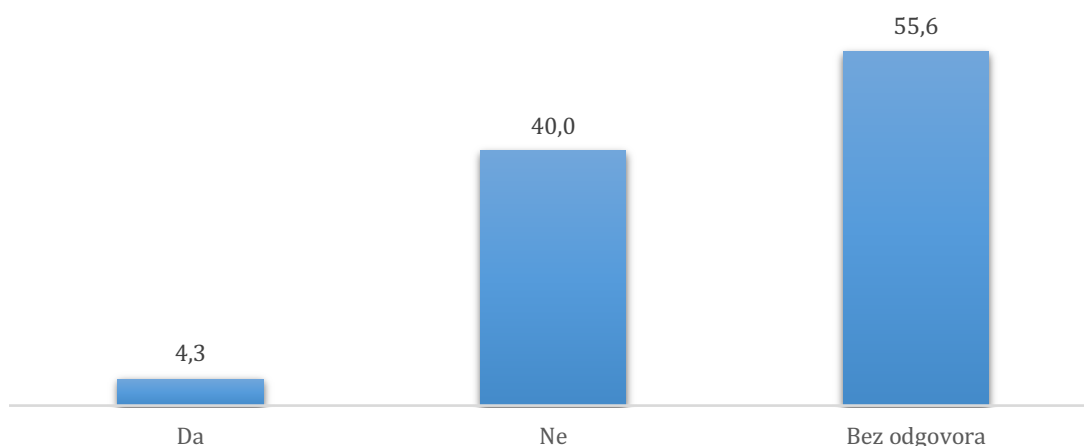
Kada je o mehanizmima učešća na nacionalnom nivou riječ, rezultati ukazuju da građani rijetko koriste ove mehanizme (tabela 2). Komparativno, najviše koriste „informisanje“, ali i u ovom slučaju je frekvencija učestalosti veoma skromna. Korišćenje mehanizama na lokalnom nivou je još skromnije (tabela 3) i naprosto **zaključujemo da građani veoma rijetko koriste mehanizme participacije koji su im na raspolaganju, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou.**

Jedan od važnih mehanizama građanske participacije, naročito kada je riječ o transparentnosti i kontroli rada javnih službi je Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Stoga smo pitali građane da li znaju da postoji mogućnost traženja informacija po osnovu ovog zakona (grafikon 21). Podaci ukazuju da **najveći broj građana ne zna ništa o tom zakonu.** Nešto preko 30% otprilike zna o čemu se radi, a tek svaki četvrti ispitanik je nedvosmisleno rekao da zna za ovaj zakon, te da zna da ima mogućnost da traži informacije od javnih službi po osnovu ovog zakona. Kada je riječ o samom korišćenju ovog zakona, tačnije, na pitanje da li su ikada po osnovu ovog zakona uputili zahtjev, samo 4,3% građana je potvrdno odgovorilo (grafikon 22), što nas navodi na zaključak **da se Zakon o slobodnom pristupu informacijama u praksi rijetko koristi.**

Grafik 21: Da li znate da možete zatražiti informaciju koja je u posjedu različitih organa javne uprave, putem zahtjeva o slobodnom pristupu informacijama - %?



Grafik 22: Da li ste do sada uputili zahtjev po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama - %?



Posebno pitanje kada je riječ o uključenosti u proces kreiranja i sprovođenja javnih politika jesu ranjive kategorije, i stoga one zaslužuju posebnu pažnju. Mi smo u istraživanju pitali u kojoj mjeri su uključeni oni koji spadaju u neku od kritičnih kategorija (tabela 4). Podaci ukazuju da građani ocjenjuju da su pripadnici svih ovih kategorija u maloj mjeri uključeni u proces donošenja i sprovođenja javnih politika. Komparativno, građani procjenjuju da su pripadnici romske i egipćanske (RE) populacije najmanje uključeni, a tek nešto više, po njihovoj procjeni uključeni su stari i osobe sa invaliditetom. Opet, tek u nešto većoj mjeri, po ocjeni ispitanika, uključene su žene, te mladi. Komparativno, iako kao i ostale grupe malo uključeni, najviše su uključeni pripadnici nacionalnih manjina. No, ključni je nalaz, kao što smo naveli, **da su pripadnici svih ranjivih grupa u veoma maloj mjeri uključeni u proces kreiranja i sprovođenja javnih politika.**

Tabela 4: Koliko su ranjive kategorije uključene u proces kreiranja javnih politika-%?

	Uključeni su u velikoj mjeri	Značajno su uključeni	Više nijesu nego što jesu uključeni	Uopšte nijesu uključeni	Ne znam, ne mogu da procijenim
Mladi	5,4	18,2	30,0	14,6	31,7
Žene	3,8	17,0	27,5	20,5	31,2
Osobe sa invaliditetom	2,2	14,7	32,2	16,9	34,0
Pripadnici RE populacije (Romi)	1,8	10,6	31,6	20,9	35,1
Pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica	6,5	19,3	27,9	11,4	34,9
Stari	2,2	13,7	26,8	23,8	33,6

Tabela 5: Ko bi trebao biti više uključen u proces kreiranja javnih politika- %?

	Trebali bi biti uključeni u većoj mjeri	Uključeni su danas u mjeri u kojoj je to potrebno	Trebali bi biti uključeni u manjoj mjeri	Ne bi uopšte trebalo njih uključivati	Ne znam, ne mogu da procijenim
Mladi	58,7	10,4	0,9	0,6	29,4
Žene	51,3	14,6	2,4	0,9	30,8
Osobe sa invaliditetom	53,7	12,0	1,9	0,8	31,5
Pripadnici RE populacije (Romi)	47,6	13,4	4,3	1,8	32,8
Pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica	44,1	18,4	3,8	1,3	32,5
Stari	47,3	15,4	5,4	1,3	30,6

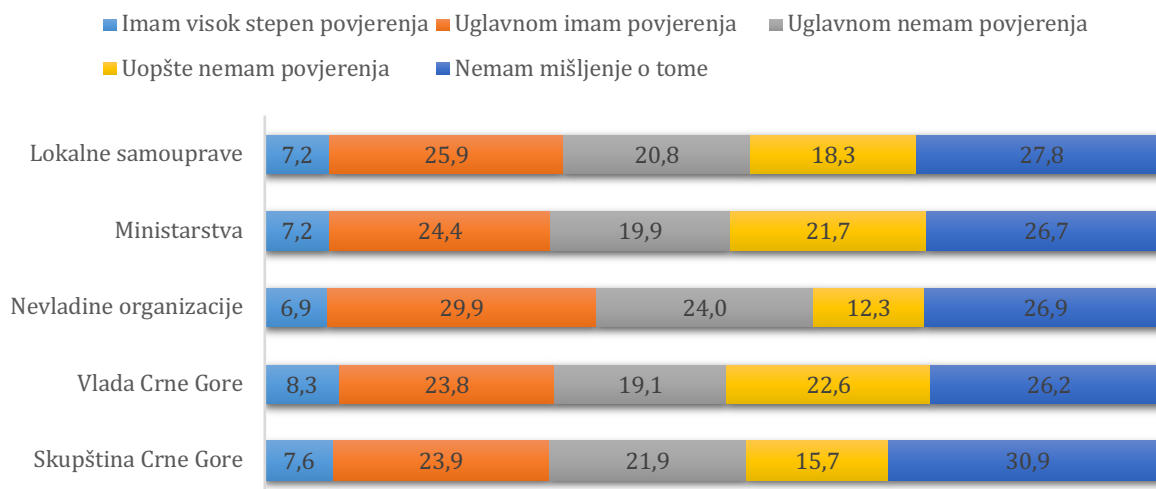
Konsekventno, pitali smo građane koje od navedenih grupa bi trebalo više uključiti u proces donošenja i sprovođenja javnih politika (tabela 5). Ispitanici se afirmativno odnose po ovom pitanju, tačnije, veoma ujednačeno i snažno podržavaju veći stepen participacije pripadnika svih ranjivih grupa. Komparativno, **u najvećoj mjeri podržavaju viši stepen participacije mladih, a potom osoba sa invaliditetom i žena**. U nešto manjoj mjeri, ali i veoma značajno, podržava se povećano učešće RE populacije, starih i manjinskih naroda u procesima donošenja i realizacije javnih politika.

Značajno pitanje koje se tiče potencijalnog učešća građana kada je riječ o javnim politikama jeste i socijalni kapital, tačnije, stepen povjerenja koji građani imaju u institucije. Od ovog povjerenja u velikoj mjeri zavisi hoće li ili ne građani učestvovati. Stoga smo mi mjerili povjerenje u ključne institucije koje su zadužene za donošenje i implementaciju javnih politika (grafikon 23). Podaci ukazuju **da građani generalno imaju malo povjerenja u institucije koje su ključne za pitanja javnih politika**. Razlike u stepenu povjerenja u navedene institucije jako su male, te nema naročite potrebe upoređivati dobijene numeričke vrijedosti, naprosto, konstatujemo da je povjerenje u sve navedene institucije na jako niskom nivou.



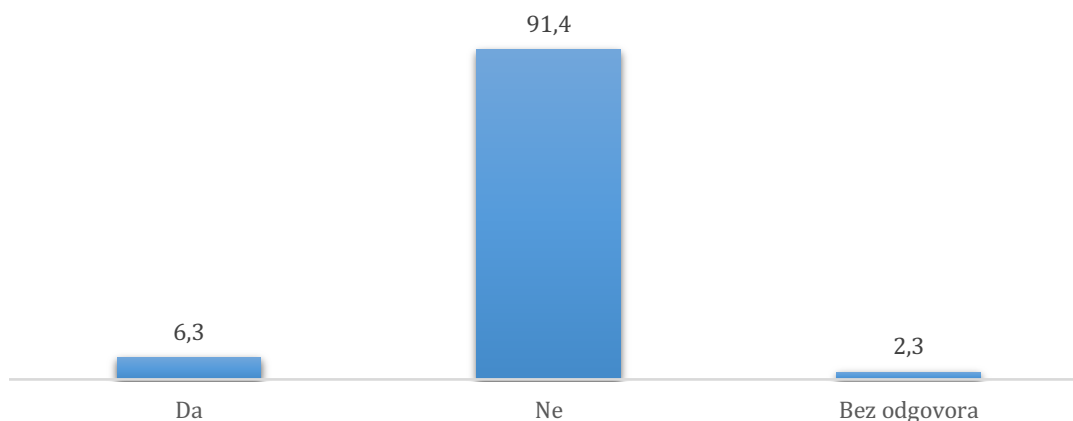
**POVJERENJE I
TRANSPARENTNOST
ORGANA
UKLJUČENIH U
PROCES
DONOŠENJA JAVNIH
POLITIKA**

Grafik 23: Povjerenje u institucije koje su uključene u procese kreiranja i donošenja javnih politika- %?



Još jedno posebno pitanje u istraživanju je bilo predmet interesovanja, a to je stepen u kojem građani poznaju institut „slobodne stolice“ (grafikon 24). Rezultati ukazuju da **relativno mali broj građana zna za ovaj institut**. Od onih koji znaju, manje-više jednoglasno, u nekim varijacijama, ističe da je to institut koji omogućava građanima da sami ili preko medija i civilnog sektora donose odluke u parlamentu.

Grafik 24: Da li znaju za Institut „slobodna stolica“ - %?



Posljednje pitanje u ovom istraživanju bilo je posvećeno mjerenju stavova o javnim politikama Likertovom ljestvicom procjene. Za ovu svrhu formulisali smo sedam stavova, sa kojima su se ispitanici slažu u manjoj ili većoj mjeri (grafikon 25). **Od svih navedenih stavova, građani se u najvećoj mjeri slažu sa stavom da su građani nezainteresovani za javne politike zato što donosioci zakona ne poštuju zakone koje su donijeli.** Drugi po hijerarhiji slaganja je stav u kome se ističe da je odgovornost za rad i nerad na predstavnicima lokalne samouprave. Treći po slaganju je stav u kojem se izražava uvažavanje manjina i njihovih predstavnika kada se donose važne odluke. Preostalih četiri stava su po frekvencijama slaganja na istom nivou, a u tim stavovima se ističe da lokalna samouprava i javne uprave valjano informišu građane, da rade transparentno, da je njihov rad vidljiv, te da rade u interesu svih građana. Sa ova četiri prethodna stava u manjoj ili većoj mjeri slaže se svaki četvrti građanin Crne Gore.

Grafik 25: Stavovi: SUM % slažu se „u potpunosti“ i „uglavnom“?



KLJUČNI ANALITIČKI NALAZI

1. Svaki drugi građanin ne zna o čemu je riječ kada se u javnosti govori o javnim politikama
2. Upitani „šta su, po Vašem mišljenju, javne politike?“, najveći broj građana, od onih koji su naveli, tretira javne politike kao „javno dobro“, „javni interes“ ili „opšti interes“. Takođe, značajan broj građana pod javnim politikama podrazumijeva „transparetnost“ i „rješavanje društvenih problema“
3. Prve asocijacije na pomen „javnih politika“ kod najvećeg broja građana su konkretni pojedinci, a nerijetko su ispitanici navodili konkretna imena
4. Ekonomija, nezaposlenost, siromaštvo i korupcija su ključne oblasti na koje, po mišljenju građana, treba uložiti napor u jačanju javnih politika
5. Građani su veoma kritički nastrojeni kada je riječ o procjeni efikasnosti države u svakoj od navedenih oblasti implementacije javnih politika
6. Za tri od četiri oblasti koje su procijenjene kao najznačajnije (siromaštvo, nezaposlenost i korupcija), građani procjenjuju da je država najneefikasnija
7. Kada je riječ o akterima javnih politika, ispitanici procjenjuju je u najvećoj mjeri uključena Vlada i njena ministarstva, slijede EU i njene institucije, nevladine organizacije, potom mediji, i na kraju građani. Drugim riječima, Vlada je ključni akter u kreiranju javnih politika, a građani se, po mišljenju ispitanika, najmanje pitaju
8. Građani bi željeli da svi akteri budu uključeni u većoj mjeri nego što je to sada slučaj. Komparativno, u najvećoj mjeri treba pospješiti uključenost građana u proces kreiranja i sprovođenja javnih politika
9. Tri su ključna razloga usljed kojih građani nisu uključeni: apatija, niko ih ne pita, i nedostatak informacija
10. Ključno za povećanje stepena participacije građana u procese donošenja i sprovođenja javnih politika je osnaživanje građana putem podizanja svijesti i jačanjem motivacije
11. Nešto preko 17% građana je posjetilo portal eUprava, a od toga, simbolično je mali procenat građana koji ovaj portal posjećuje redovno
12. Građani su najčešće posjećivali stranicu eUsluge, a potom Moja eUprava, te ePeticija, eParticipacija, a najrjeđe eLicence
13. Ključni razlozi posjećivanje sajta eUprava dominantno su: informisanje, prikupljanje dokumentacije i poslovni razlozi
14. Pandemija COVID-19 nije uticala na povećani stepen posjete sajta eUprava

15. Oko 30% građana poznaje mehanizme participacije na lokalnom i nacionalnom nivou, a njihovo poznavanje je nešto izraženije na lokalnom nego na nacionalnom nivou
16. Građani veoma rijetko koriste mehanizme participacije koji su im na raspolaganju, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou
17. Manje od $\frac{1}{4}$ građana zna da ima mogućnost korišćenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama
18. Zakon o slobodnom pristupu informacijama se u praksi rijetko koristi
19. Procjena građana je da su pripadnici svih ranjivih grupa u veoma maloj mjeri uključeni u proces kreiranja i sprovođenja javnih politika
20. Građani u najvećoj mjeri podržavaju viši stepen participacije mladih, a potom osoba sa invaliditetom i žena
21. Građani generalno imaju malo povjerenja u institucije koje su ključne za pitanja javnih politika
22. Relativno mali broj građana zna za institut „slobodne stolice“
23. Od svih navedenih stavova, ispitanici se u najvećoj mjeri slažu sa stavom da su građani nezainteresovani za javne politike zato što donosioci zakona ne poštuju zakone koje su sami donijeli.



ANEKS:

Potpune distribucije pitanja u formi matrice

P1. Mi ćemo Vam navesti neke oblasti javnih politika koje se realizuju u Crnoj Gori, a Vi nam recite, koliko su one po Vašem mišljenju važne za Crnu Goru

	Veoma važno	Uglavnom važno	Nije naročito važno	Uopšte nije važno	Ne znam, ne mogu da procijenim
Politike usmjerene na jačanje ekonomije	68,1	20,0	1,9	0,9	9,1
Politike usmjerene na smanjenje nezaposlenosti	73,2	16,7	1,5	1,6	7,1
Politike usmjerene na borbu protiv siromaštva	74,1	17,4	2,4	1,1	5,1
Politike usmjerene na borbu protiv ekonomskih nejednakosti	63,2	24,9	3,0	0,7	8,2
Politike usmjerene na zaštitu prava nacionalnih manjina	55,7	27,6	4,7	2,8	9,0
Politike usmjerene na EU integracije	52,1	22,8	8,3	6,7	10,1
Politike usmjerene na jačanje institucija	57,6	26,9	4,8	1,6	9,0
Politike usmjerene na jačanje medija	53,8	28,6	5,1	2,9	9,6
Politike usmjerene na borbu protiv korupcije	66,2	21,8	2,8	1,1	8,1
Politike usmjerene na mlade	58,2	28,5	3,7	1,1	8,5
Politike usmjerene na zaštitu prava Roma	45,2	27,9	9,7	5,5	11,7
Politike usmjerene na zaštitu lica sa invaliditetom i drugih ugroženih grupa	51,7	30,6	5,2	1,8	10,8
Politike usmjerene na borbu da se poboljša položaj žena u odnosu na muškarce	48,9	27,2	8,2	5,4	10,3
Politike usmjerene na jačanje obrazovanja	60,8	26,4	3,3	1,4	8,1
Politike usmjerene na jačanje zdravlja i zdravstvene zaštite	65,5	22,2	3,4	1,2	7,7
Politike usmjerene na jačanje sporta	47,5	27,7	9,0	5,5	10,3
Politike usmjerene na jačanje turizma	55,4	27,8	5,7	2,0	9,1

Politike usmjerene na jačanje poljoprivrede	62,4	23,0	4,1	1,7	8,8
Politike usmjerene na zaštitu životne sredine	58,7	25,3	4,3	2,1	9,6

P2. Generalno, u kojoj mjeri država Crna Gora dobra i efikasna kada se bavi javnim politikama u svim oblastima?

	Veoma je efikasna	Uglavnom je efikasna	Nije naročito efikasna	Uopšte nije efikasna	Ne znam, ne mogu da procijenim
Politike usmjerene na jačanje ekonomije	2,3	20,2	29,0	25,2	23,3
Politike usmjerene na smanjenje nezaposlenosti	2,3	16,6	26,0	32,6	22,5
Politike usmjerene na borbu protiv siromaštva	2,0	15,9	29,3	31,8	21,1
Politike usmjerene na borbu protiv ekonomskih nejednakosti	2,7	19,4	29,7	27,5	20,8
Politike usmjerene na zaštitu prava nacionalnih manjina	5,9	23,9	26,8	22,7	20,6
Politike usmjerene na EU integracije	7,2	24,3	23,8	22,7	21,9
Politike usmjerene na jačanje institucija	3,7	19,1	25,6	30,0	21,5
Politike usmjerene na jačanje medija	4,4	20,4	26,5	27,0	21,7
Politike usmjerene na borbu protiv korupcije	2,3	17,5	27,2	32,9	20,0
Politike usmjerene na mlade	4,9	22,9	25,6	26,4	20,2
Politike usmjerene na zaštitu prava Roma	6,1	22,5	24,6	22,9	23,9
Politike usmjerene na zaštitu lica sa invaliditetom i drugih ugroženih grupa	4,4	23,4	26,1	23,8	22,2
Politike usmjerene na borbu da se poboljša položaj žena u odnosu na muškarce	5,8	21,7	26,0	23,7	22,7
Politike usmjerene na jačanje obrazovanja	5,7	22,3	24,0	26,1	21,9
Politike usmjerene na jačanje zdravlja i zdravstvene zaštite	4,0	19,0	25,2	29,5	22,3
Politike usmjerene na jačanje sporta	4,7	22,8	24,1	23,5	25,0
Politike usmjerene na jačanje turizma	4,9	20,0	24,3	28,6	22,2
Politike usmjerene na jačanje poljoprivrede	4,2	19,1	23,1	30,3	23,3

Politike usmjerene na zaštitu životne sredine	4,7	16,8	23,8	30,7	23,9
---	-----	------	------	------	------

P3. U kojoj mjeri su u kreiranje i sprovođenje javnih politika, po Vašem mišljenju, uključeni sljedeći akteri?

	Uključeni su u velikoj mjeri	Značajno su uključeni	Više nijesu nego što jesu uključeni	Uopšte nijesu uključeni	Ne znam, ne mogu da procijenim
Vlada i njena ministarstva	12,2	25,7	19,1	9,0	34,0
Političke partije	8,0	22,6	21,2	14,5	33,7
Evropska unija i njene institucije	9,4	26,9	22,4	9,6	31,7
Nevladine organizacije	5,6	28,5	26,0	9,8	30,1
Mediji	4,5	25,4	28,8	9,8	31,5
Građani	2,2	15,2	30,2	20,6	31,8

P4. Ko bi od navedenih aktera bi trebalo da bude uključen u većoj ili manjoj mjeri?

	Trebali bi biti uključeni u većoj mjeri	Uključeni su danas u mjeri u kojoj je to potrebno	Trebali bi biti uključeni u manjoj mjeri	Ne bi uopšte trebalo njih uključivati	Ne znam, ne mogu da procijenim
Vlada i njena ministarstva	39,9	21,4	3,5	1,2	34,0
Političke partije	40,1	20,5	3,4	2,7	33,3
Evropska unija i njene institucije	39,7	20,9	4,8	1,5	33,2
Nevladine organizacije	42,2	20,6	3,7	1,1	32,3
Mediji	45,5	18,1	2,9	0,8	32,7
Građani	53,3	12,2	1,7	0,9	31,8

P5. Ukoliko je odgovor DA, od početka pandemije COVID-19, u kojoj mjeri ste posjećivali sljedeće portale:

	Redovno/ svakodnevno	Veoma često	Često	Rijetko	Nikada
Moja eUprava	0,1	0,4	2,0	6,2	91,3
eLicence	0,2	0,3	1,3	3,3	94,9
eUsluge	0,3	1,1	3,4	5,9	89,3
eParticipacija	0,1	0,5	2,0	3,9	93,5
ePeticija	0,1	0,5	2,3	2,5	94,5

P6. Da li ste učestvovali u nekom od sljedećih mehanizama na nacionalnom nivou?

	Redovno/ svakodnevno	Veoma često	Često	Rijetko	Nikada
Informisanje	3,0	7,1	7,6	10,7	71,6
Konsultacije	0,2	0,6	2,4	7,0	89,7
Javne rasprave	0,2	0,5	2,2	9,7	87,4
Učešće u radnim grupama	0,2	0,7	1,1	7,0	91,0

P7. Da li ste učestvovali u nekom od sljedećih mehanizama na lokalnom nivou?

	Redovno/ svakodnevno	Veoma često	Često	Rijetko	Nikada
Inicijativa	0,2	1,0	3,2	14,2	81,4
Građanska inicijativa	0,2	0,6	3,9	9,9	85,3
Referendum	0,2	0,2	1,9	6,8	90,9
Zbor građana	0,3	0,5	3,2	14,5	81,4
Peticija, predlozi i žalba	0,4	0,8	7,1	23,2	68,4

P8. Koliko su, po Vašem mišljenju, sljedeće ranjive kategorije uključene u proces kreiranja javnih politika?

	Uključeni su u velikoj mjeri	Značajno su uključeni	Više nijesu nego što jesu uključeni	Uopšte nijesu uključeni	Ne znam, ne mogu da procijenim
Mladi	5,4	18,2	30,0	14,6	31,7

Žene	3,8	17,0	27,5	20,5	31,2
Osobe sa invaliditetom	2,2	14,7	32,2	16,9	34,0
Pripadnici RE populacije (Romi)	1,8	10,6	31,6	20,9	35,1
Pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica	6,5	19,3	27,9	11,4	34,9
Stari	2,2	13,7	26,8	23,8	33,6

P9. Ko bi trebao biti više uključen u proces kreiranja javnih politika?

	Trebali bi biti uključeni u većoj mjeri	Uključeni su danas u mjeri u kojoj je to potrebno	Trebali bi biti uključeni u manjoj mjeri	Ne bi uopšte trebalo njih uključivati	Ne znam, ne mogu da procijenim
Mladi	58,7	10,4	0,9	0,6	29,4
Žene	51,3	14,6	2,4	0,9	30,8
Osobe sa invaliditetom	53,7	12,0	1,9	0,8	31,5
Pripadnici RE populacije (Romi)	47,6	13,4	4,3	1,8	32,8
Pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica	44,1	18,4	3,8	1,3	32,5
Stari	47,3	15,4	5,4	1,3	30,6

P10. Molim Vas da nam kažete u kojem stepenu imate povjerenje u sljedeće institucije koje su uključene u procese kreiranja i donošenja javnih politika:

	Imam visok stepen povjerenja	Uglavnom imam povjerenja	Uglavnom nemam povjerenja	Uopšte nemam povjerenja	Nemam mišljenje o tome
Skupština Crne Gore	7,6	23,9	21,9	15,7	30,9
Vlada Crne Gore	8,3	23,8	19,1	22,6	26,2
Nevladine organizacije	6,9	29,9	24,0	12,3	26,9
Ministarstva	7,2	24,4	19,9	21,7	26,7
Lokalne samouprave	7,2	25,9	20,8	18,3	27,8

P11: U kojoj mjeri se slažete sa sljedećim tvrdnjama:

	Slazem se u potpunosti	Uglavnom se slažem	Ne znam, ne mogu da procijenim	Uglavnom se ne slažem	Uopšte se ne slažem
Organi javne uprave rade javno i vidljivo kada donose zakone i strategije	5,6	19,0	37,6	24,2	13,6
Organi lokalne samouprave rade javno i vidljivo kada odlučuju o važnim stvarima	5,6	19,1	37,9	22,1	15,3
Organi lokalne samouprave i javne uprave pružaju sve informacije građanima, kada to građani traže	6,3	19,2	38,0	21,6	15,0
Građani su nezainteresovani za javne politike jer se stalno donose zakoni i pišu dokumenti koje niko ne poštuje i ne sprovodi	14,0	24,0	40,3	14,2	7,5
Organi lokalne samouprave i javne uprave rade u korist svih građana	6,1	17,8	42,6	21,2	12,2
Oni koji predstavljaju lokalnu samoupravu i javnu upravu su odgovorni za sve što rade ili ne rade	14,2	19,2	41,3	13,8	11,5
Manjine i njihovi predstavnici se uvažavaju kada se donose važne odluke	9,7	20,0	43,5	15,9	10,9

