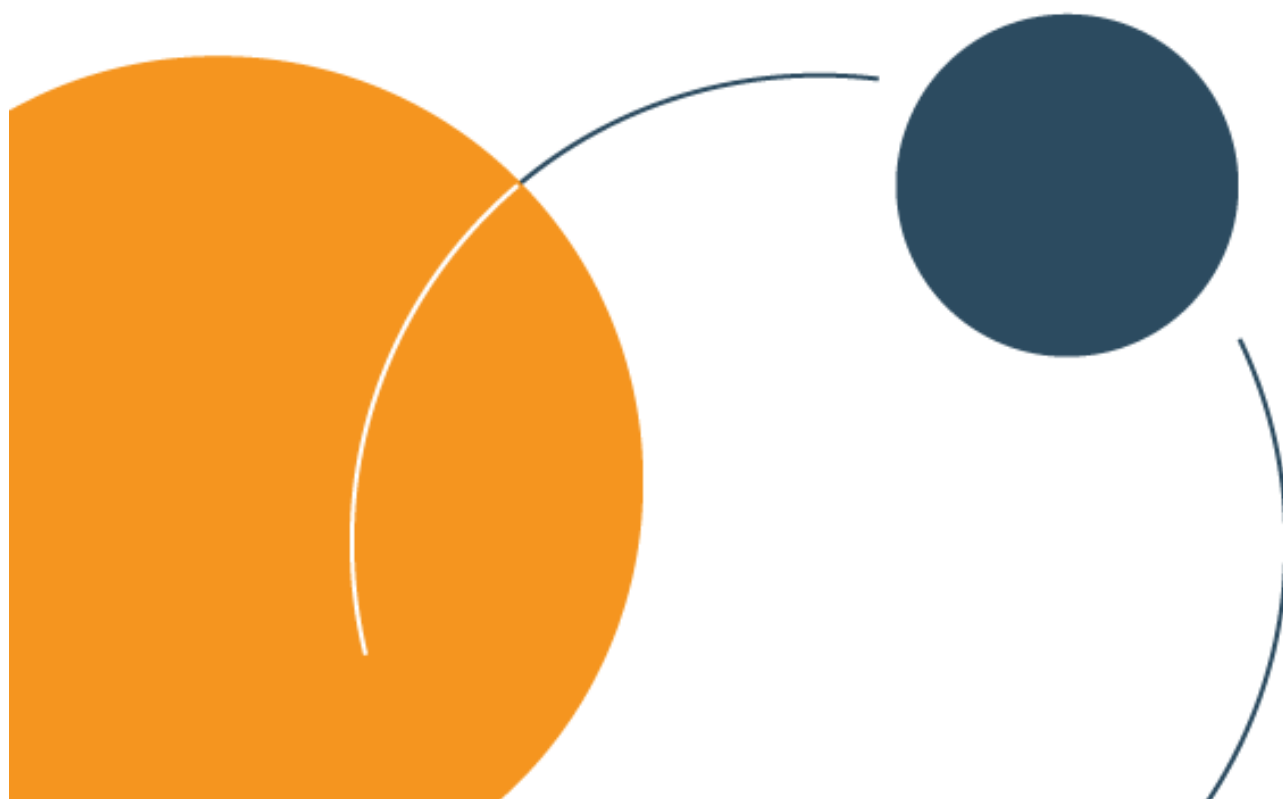


**OTVORENOST INSTITUCIJA
IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I SRBIJI
U 2017. GODINI**

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



OTVORENOST INSTITUCIJA IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I SRBIJI U 2017. GODINI

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Ovaj predlog praktične politike je deo projekta finansiranog od strane NED - National Endowment for Democracy



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije. Predlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

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

Uvod

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je, u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO „ActionSEE“, izradio indeks otvorenosti institucija, u kome analizira nivo transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti izvršnih vlasti u regionu Zapadnog Balkana.

Predlog je rezultat detaljnog istraživanja, baziranog na naučnoj metodologiji, koje su članice mreže ActionSEE provele u prethodnih nekoliko mjeseci. Cilj celokupnog istraživanja jeste da pruži temeljan pregled stanja u navedenim oblastima, te da doprinese kvalitetu reformi u radu javnu uprave, utiče na jačanje principa dobre uprave i pomogne samim institucijama da ih efikasnije primene u svom radu. Smatramo da su to ciljevi koje delimo sa samim institucijama koje su obuhvaćene istraživanjem.

Predlog praktične politike, sa propratnim analizama, drugi je po redu ovakav dokument. Članice mreže i prošle su godine, nakon sprovedenog istraživanja, izradile preporuke za unapređenje otvorenosti institucija vlasti.

Na osnovu rezultata istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, izrađene su politike koje pružaju pregled stanja u institucijama u Srbiji i u regionu, uključujući uočene nedostatke i dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, prošle godine su izrađene i preporuke i „mape puta“ za unapređenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem.

Članice mreže ActionSEE su nakon toga, bazirajući svoj rad na saznanjima i rezultatima prošlogodišnjeg monitoringa, pristupile unapređivanju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora, a u nadi da će nove informacije koje su prikupljene doprineti kvalitetnijim rezultatima projekta. Cilj korišćenja novih i poboljšanih indikatora je dodavanje novih dimenzija istraživanju i efikasniji doprinos unapređenju otvorenosti institucija regiona.

Zahvaljujući prethodno stečenom znanju, konkretnim rezultatima i analizama regionalne otvorenosti, i verujući da će institucije izvršne vlasti, vođene jednostavno predstavljenim koracima za unapređenje stanja u navedenim oblastima, raditi na poboljšanju iste, odlučili smo da zagovaramo za viši nivo otvorenosti institucija vlasti u regionu. Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti.

Politika otvorenosti mora biti politika svih vlada u regionu, mora biti definisana kao i ostale važne politike i ne sme biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primetiti značajan prostor za zajedničko regionalno delovanje na poboljšanju stanja.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našem predlogu praktične politike.

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu

Nakon analize velikog broja **metodološki** zaokruženih podataka primetili smo sličnosti i razlike o stanju u ovoj oblasti u zemljama **regiona**.

Rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da otvorenost izvršnih vlasti na regionalnom nivou nije zadovoljavajuća. Umesto očekivanog napretka u sferi otvorenosti, institucije izvršnih vlasti u regionu ostvarile su lošiji rezultat u odnosu na prethodnu godinu. Otvorenost, u proseku, iznosi **38%** ispunjenih indikatora, dok je prošle godine procenat bio veći i iznosio je **41%**.

Napominjemo da je ovogodišnje istraživanje obuhvatilo i zagovaralo viši stepen otvorenosti institucija u odnosu na prošlu godinu, dodajući nove indikatore kojim se ta otvorenost meri, pa tako zaoštavajući i same kriterijume merenja. Verujemo da je takav, pooštreni pristup istraživanju dodatno uticao da rezultati pokažu pad otvorenosti zakonodavne vlasti. S druge strane, rezultati i analizirani podaci pokazuju da zakonodavna vlast od objavljivanja prethodnih rezultata nije uložila napor da radi na razvoju otvorenosti, pa novi indikatori nemaju suštinski značaj za sveopšti pad otvorenosti.

Kako je to bilo vidljivo i naznačeno u analizama iz 2017. godine, a ostalo nepromenjeno i ove godine, još uvek ne postoje jasne, konzistentne i u strateškim dokumentima utemeljene politike otvorenosti. Takođe, podaci pokazuju da otvorenost opada kada se kreće od viših ka nižim nivoima vlasti i organima koji su svojim politikama i delovanjima bliži građanima.

Svaka zemlja ima svoje specifične političke uslove, u kojima razvija svoju transparentnost i otvorenost, koje tretiramo u drugom delu ovog dokumenta, ali se može primetiti značajan prostor za zajedničko regionalno delovanje na poboljšanju stanja.

Pad otvorenosti na regionalnom nivou, gde se kao izuzetak pojavljuje samo Vlada Makedonije koje je ostvarila značajniji napredak, pokazuje kako izvršne vlasti u proteklih godinu dana nisu radile na razvoju svoje otvorenosti. Fokusiranost nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti na izbore i izborni proces, koji se odvijao u zemljama regiona u proteklih godinu dana, bitno je odredio delovanje i prioritete vlasti zemalja regiona, što je istraživanje i potvrdilo.

Još uvek je jasno vidljiv nedostatak strateškog pristupa otvorenosti u zemljama regiona. Prikupljeni podaci pokazuju u velikom broju slučajeva nepostojanje dokumenata kojima se tretira otvorenost i transparentnost institucija izvršne vlasti, bilo da se radi o strategijama, proceduralnim pravilima ili politikama koje tretiraju navedena pitanja. Iako jedan manji broj institucija izvršne vlasti poseduje dokumente kojima je na određeni način regulisano pitanje otvorenosti istih, ne govorimo o ujednačenoj praksi, kako u pogledu pristupa otvorenosti, tako i u pogledu vrste dokumenta ili podzakonskog akta kojim se pitanje reguliše. Neujednačenost je prisutna kako među samim zemljama regiona, tako i među institucijama izvršne vlasti unutar iste države.

Ni prisustvo međunarodnih inicijativa koje zagovaraju otvorenost u zemljama regiona nisu mnogo doprinele povećanju otvorenosti i transparentnosti institucija izvršne vlasti. Izostanak unutrašnjih politika i težnji da se radi na unapređenju ovih oblasti jasno se odražava i na prisustvo zemalja regiona u tim inicijativama.

Da je zaista prisutan izostanak želje da se radi na unapređenju otvorenosti i transparentnosti institucija izvršne vlasti u regionu, potvrđuje i činjenica da je broj institucija koje su aktivno učestvovala u sprovedenom istraživanju, te dostavile odgovore na postavljene upitnike, koji su ključni deo cjelokupnog istraživanja, manji u odnosu na prošlu godinu. Nespremnost da se odgovori na upitnik je sama po sebi indikator manjka otvorenosti, i nezainteresovanosti za promociju otvorenosti.

I dalje ostaje preporuka da je potrebno usvojiti strateška dokumenta i godišnje akcijske planove, koji tretiraju razvoj otvorenosti. Potrebno je, unutar država, planirati razvoj ali i ujednačiti otvorenost institucija izvršne vlasti. Nakon uvođenja strateškog planiranja, potrebno je razmotriti i donošenje zakona o Vladi i ministarstvima jer bi se na taj način najefikasnije rješavalo ovo ali i druga pitanja funkcionisanja državne uprave.

Naš monitoring je pokazao nekoliko "kritičnih tačaka", odnosno ključnih prepreka za razvoj otvorenosti u regionu.

Transparentnost i komunikacija

Iako među institucijama izvršne vlasti u regionu postoje šampioni i primeri dobre prakse u **spровоđenju zakona o slobodi pristupa informacijama**, isti pak nisu rasprostranjeni ni unutar zemlje iz koje dolaze. Institucije vlasti još uvek proizvoljno određuju do kojeg stepena će se pomenuti zakon sprovoditi, a ne preduzimaju se ni koraci kojima bi se ova oblast zakonski dodatno unapredila, obezbjeđujući proaktivnu transparentnost, objavu registara i vodiča za pristup informacijama, te objavu svih odgovora na zahtjeve za pristup informacijama.

Komunikacija sa građanima još uvek je daleko od zadovoljavajuće, i očekuje se značajan rad kako bi se ista popravila u narednom periodu. Situacija je nepromenjena kada su u pitanju savremeniji načini komuniciranja sa građanima, gde još uvek preovlađuju klasične metode komunikacije. Kao regionalni problem se javlja i poštovanje principa da se podaci objavljuju u **open data**¹ formatima, koji bi povećali dostupnost i olakšali građanima prikupljanje informacija.

Planiranje i trošenje državnog novca

Praksa objavljivanja finansijskih informacija i dokumenata još uvijek je visoko neujednačena, te je transparentnost trošenja državnog novca na izuzetno nezadovoljavajućem nivou. Jačanje finansijske transparentnosti treba biti u fokusu i jedan od prioriteta institucija izvršne vlasti u regionu u narednom periodu, za šta je potrebno uložiti posebne napore.

Informacije o budžetu, ali i informacije o tome kako je planirani novac zaista i utrošen, retko se objavljuju. Ministarstva finansija zemalja u regionu najčešće su institucije koje istorijski objavljuju ovakve podatke, dok ostale institucije izvršne vlasti sporadično i nepotpuno koriste ovakvu mogućnost. Budžet za građane, te mogućnost učešća građana u procesima planiranja i trošenja budžetskih sredstava, ostao je nepoznanica regionalnim institucijama izvršne vlasti.

¹ Otvoreni podaci su podaci strukturirani u računarski razumljivom formatu, kojim se daje mogućnost slobodnog i ponovnog korišćenja.

Takođe, praksa neobjavljivanja planova javnih nabavki još uvek je rasprostranjenja, a uglavnom nisu dostupni ni pozivi i odluke o javnim nabavkama, kao ni pripadajući ugovori i aneksi ugovora.

Efikasnost, delotvornost i očekivanja građana od vlasti

Značajno pitanje funkcionisanja izvršne vlasti, ali i njihove otvorenosti prema građanima, jeste kreiranje jasnih indikatora uspeha vladinih politika, koji će biti dostupni građanima i na osnovu koji građani mogu pratiti realizaciju politika i stepen uspeha iste.

Vlade u regionu tek treba da uspostave jedinstvene metode i procedure za kvalitetnu kontrolu njihovih politika i nemaju razvijene adekvatne indikatore za merenje učinka svojih politika. Dovoljna pažnja nije posvećena ni uspostavljanju jedinstvenog metoda po kojem bi ministarstva izveštavala Vladu o svom radu na godišnjem nivou. Sve navedeno se negativno odražava na informisanje građana o učincima i efektima rada izvršne vlasti.

Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji

Otvorenost javne uprave, koja uključuje njenu transparentnost i dostupnost građanima, ali i mogućnost učešća građana u donošenju odluka, kreiranju politika i propisa, jedno je od osnovnih načela reforme javne uprave u Srbiji. Napredak u ostvarivanju otvorenosti javne uprave rezultat je procesa evropskih integracija u kojem je reforma javne uprave postavljena kao jedan od ključnih uslova za pristupanje EU. Ipak, nedostaci i problemi još uvek su brojni, dok stagniranje, pa čak i nazadovanje, u ovoj oblasti dominira u odnosu na napredak u ovoj oblasti. Stagnacija, kao i nazadovanje, identifikovani su i prilikom merenja otvorenosti vlasti u 2017. godini. Samim tim, naglašavamo da je neophodno uložiti dodatne napore za dostizanje pune otvorenosti organa javne vlasti u Srbiji.

Prateći rad institucija izvršne vlasti u 2017. godini u Srbiji, zaključujemo da su zabeleženi problemi i izazovi identični onima iz 2016. godine, kao i da su se u međuvremenu usložnili. Ukupan indeks otvorenost svih posmatranih institucija u Srbiji u 2017. godini iznosi 40% i predstavlja pad od 2% u odnosu na 2016. godinu. Sa druge strane, indeks otvorenosti organa izvršne vlasti (Vlada, Ministarstva, Vlada AP Vojvodine i ostali organi izvršne vlasti) iznosi 48%, što je za 12% niži rezultat u odnosu na 2016. godinu. Otvorenost institucija izvršne vlasti pokazuje postojanje neujednačene prakse ponašanja i poštovanja propisa kojima se uređuju pitanja transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i delotvornosti od strane svih organa, kao i značajne razlike u ispunjavanju indikatora.

Na **transparentnost** institucija i dalje pozitivno utiče rad kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Zakon obavezuje državne organe da objavljuju Informator o radu najmanje jednom godišnje sa osnovnim podacima o radu, čime se doprinosi poštovanju načela proaktivne transparentnosti. Problem se javlja u tome da informatori o radu često nisu u skladu sa Uputstvom o izradi Informatora, te tako određene informacije i dalje ostaju nedostupne javnosti. Takođe, trenutni format objavljivanja informatora (word i/ili pdf), kao i

sistem ažuriranja, za posledicu imaju otežan nadzor nad primenom i ograničenu mogućnost pretrage i upoređivanja informacija.

Za razliku od organizacionih informacija, dostupnost informacija o postupcima javnih nabavki i budžetu je na nešto nižem nivou, što pokazuje tendenciju organa izvršne vlasti da od građana zataje informacije o ekonomskim poslovima države i raspolaganju javnim resursima.

Pitanje otvorenosti javne uprave prepoznato je kao važan preventivni mehanizam unutar antikorupcijske politike. Primena antikorupcijskog zakonodavstva doprinela je pristupačnosti određenog seta informacija koje se odnose na nosioce javnih ovlašćenja, kao što su podaci o imovinskoj karti funkcionera, podaci o primanjima i izvorima primanja, koji se sređeni i struktuirani mogu naći na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije. Međutim, individualni napor institucija za borbu protiv korupcije i sprečavanje sukoba interesa, kao i ispunjavanje antikorupcijskih mere u tom segmentu (kao što je usvajanje planova integriteta), u praksi izostaju. Posmatranjem svih ovih segmenata došlo se do rezultata u domenu **integriteta**.

Premda su mehanizmi za ostvarivanje otvorenosti brojni, jedan od najčešćih su javne konsultacije sa zainteresiranim javnošću. Kada je u pitanju **interakcija sa građanima** uočen je veliki raskorak u praksi kod pojedinih organa. Unapređenje zakonodavnog procesa za uključivanje građana u kreiranje javnih politika kontinuirano se ponavlja u nizu dokumenata usvojenih u prethodnom periodu. Međutim, uključivanje civilnog društva u kreiranje javnih politika u praksi više predstavlja izuzetak nego pravilo. To je delimično i posledica nedostatka sistemskog pristupa uključivanju civilnog društva u proces kreiranja javnih politika, a prostor koji nacionalne institucije daju civilnom društvu, kao i stepen konsultacija sa civilnim društvom, i dalje su pretežno formalni, po pravilu ne utiču na donosioce odluka i uglavnom služe za zadovoljenje bazičnih standarda.

Organi izvršne vlasti pokazuju veoma nizak skor u pogledu **delotvornosti**. Ovakav skor može se povezati sa nepostojanjem uređenog sistema planiranja i sistema upravljanja javnim politikama u Republici Srbiji, te efikasnog mehanizama sprovođenja i praćenja sprovođenja javnih politika. Istraživački tim očekuje da će ovakva situacija da se promeni počevši od 2018. godine, sa usvojenim paketom dokumenata o planskom sistemu kreiranja i upravljanja politikama i donošenja odluka.

1. Vlada Republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine

Vlada Republike Srbija (Republička vlada) i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine (Pokrajinska vlada) ostvaruju ukupno 57% ispunjenosti indikatora, u odnosu na 2016. godinu kada je rezultat bio bolji i iznosio 59% ispunjenosti. Za razliku od prethodne godine, kada je Pokrajinska Vlada (60%) imala nešto bolji učinak od Republičke (58%), rezultati merenja za 2017. godinu pokazuju obrt. Republička vlada u 2017. godini ostvaruje znatno bolji učinak sa 61% ispunjenosti indikatora, u odnosu na Pokrajinsku vladu (53%).

Ukupna **transparentnost** iznosi 52%. Najproblematičniji aspekt u domenu transparentnosti i tokom 2016. godine nastavlja da se odnosi se na izradu i objavljivanje godišnjeg *budžeta*. Ove godine, i republička i pokrajinska vlada imaju manji učinak u ovom segmentu nego u prethodnom ciklusu merenja.

Iako postoji zakonski propisan rok u kom je Vlada dužna da dostavi predlog zakona o budžetu za narednu godinu, a radi se o 1. novembru, taj rok se ne poštuje već više od 15 godina. Problem ostaje evidentan i tokom 2017. godine, odnosno pomak u odnosu na prethodnu godinu i godine nije načinjen - čak naprotiv. I dok je kasno dostavljanje predloga poslanicima postalo praksa kroz različite skupštinske sazive, u 2017. godini po prvi put čak nije bilo ni diskusije o njemu među poslanicima u plenumu.²

Dodatno, iako Zakon o budžetskom sistemu predviđa obavezu objavljivanja budžeta i završnog računa na sajtu svakog od korisnika javnih sredstava, ovu obavezu delimično ispunjava republička vlada. Republička vlada objavljuje budžet, kao i završni račun, koji su dostupni za poslednje dve godine. Međutim, kao i prethodne godine, na sajtu Pokrajinske vlade ove informacije nije moguće pronaći. Sajt „Transparentnost budžeta AP Vojvodine“, na kom su objavljeni su budžeti za 2016, 2017. i 2018. godinu, kao i završni računi od 2004. do 2017. godine, ostao je slabo povezan sa sajtom Pokrajinske vlade. Građanski budžet ne izrađuju ni jedna ni druga institucija, dok načela transparentnosti i participativnosti u izradi budžeta nisu utemeljena postojećim zakonodavstvom.

Republička i Pokrajinska vlada ispunjavaju 72% postavljenih indikatora u oblasti *javnih nabavki*, što je jedina oblast u kojoj ostvaruju viši učinak nego u prethodno sprovedenom merenju. Pravni okvir za sprovođenje procedure javnih nabavki uređen je Zakonom o javnim nabavkama. Portal javnih nabavki dostupan je građanima kao alat za pretragu. Organi javnih vlasti imaju obavezu da oglase o javnim nabavkama i ugovore sa dobavljačima objave na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici. Republička vlada i dalje ne objavljuje plan javnih nabavki. Međutim, u poređenju sa 2016. godinom, na sajtu moguće pronaći pozive za podnošenje tenderske dokumentacije za javne nabavke male vrednosti sprovedene tokom 2017. godine, kao i odluke o dodeli ugovora.

Republička i Pokrajinska vlada ostvaruju značajno niži rezultat u pogledu objavljivanja *organizacionih informacija* u odnosu na prethodno merenje. Njihov ukupan rezultat je pao na 48%, u poređenju sa 71% u 2016. godini. Pad otvorenosti organizacionih informacija sa 76% na 36% kod Pokrajinske vlade je značajno drmatičniji od pada sa 66% na 61% zabeleženog kod Republičke vlade. U poređenju sa prethodnim merenjem, plan rada Republičke vlade bio je dostupan u 2017. godinu. Sa druge strane, godišnji izveštaji o radu su i dalje nedostupni na sajtu Republičke vlade i Generalnog sekretarijata. Ova dokumenta nije bilo moguće pronaći za prethodne tri godine. U momentu prikupljanja informacija, nije bio dostupan kalendar sednica Republičke Vlade, kao ni materijali i zapisnici sa sednica. Kod Pokrajinske vlade, u poređenju sa 2016. godinom, nije bilo moguće pronaći zakonodavni okvir koji uspostavlja i reguliše njen rad, godišnji plan rada i izveštaje o radu, kao ni agende, materijale, transkripte i odluke usvojene na njenim sednicama. Takođe, i Republička i Pokrajinska vlada nastavljaju sa praksom da ne emituju svoje sednice.

Ukupna **pristupačnost** je takođe niža u odnosu na 2016. godinu, kada je iznosila 71%, i u 2017. godini ona iznosi 64%, sa učinkom Republičke vlade koji je i ovom rezultatu veći (67%) u odnosu na Pokrajinsku (61%). Zakon o državnoj upravi propisuje obavezu za ministarstva i posebne organizacije da sprovede javnu raspravu „u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju

² Više o ovom slučaju u analizi otvorenosti parlamenata u Srbiji i regionu, <http://crtars/wp-content/uploads/2018/07/Otvorenost-parlamenata-u-2017.godini-pdf.pdf>

pitanja koja posebno zanimaju javnost". Sam postupak sprovođenja javne rasprave bliže se određuje Poslovníkom Vlade Srbije. Međutim, što se tiče Pokrajinske vlade, Zakon o državnoj upravi ne uređuje ovo pitanje na pokrajinskom nivou, dok se učešćem građana ne bavi ni Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.

U Srbiji ni u 2017. godini ne postoji obavezujući pravni akt koji reguliše učešće građana u kreiranju javnih politika. Na nivou neobavezujućih pravnih akata Republička Vlada je 2014. godine usvojila Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u izradu propisa sa preporukama usmerenim ka svim nivoima vlasti: republičkom, pokrajinskom i lokalnom. Međutim, smernice, osim što predstavljaju deklarativno prepoznavanje značaja i potrebe za uključivanjem javnosti u proces kreiranja javnih politika, nisu imale uticaj u praksi s obzirom na njihov neobavezujući karakter. Ovakav zakonodavni okvir znatno utiče na praksu sprovođenja javnih rasprava. Kao rezultat, Pokrajinska vlada nije ispunila ni jedan indikator u oblasti sprovođenja javnih rasprava u 2017. godini, dok je učinak Republičke vlade u ovom domenu svega 28%.

Republička i Pokrajinska vlada su se u 2017. godini, prema svojim rezultatima, međusobno približile kada se radi o *svakodnevnoj interakciji sa građanima*. Dok je Pokrajinska Vlada u 2016. godini ispunjavala svega 19% indikatora, u 2017. godini ovaj rezultat iznosi 43%. Postojanje portala e-Uprave doprinosi boljoj interakciji sa građanima u pogledu pružanja usluga. Međutim, Twitter nalog Pokrajinske vlade otvoren je u septembru 2013. godine, ali sa njega, još uvek, nije poslata ni jedna poruka. Sa druge strane, Vlada Srbije poseduje Twitter nalog koji redovno ažurira. Međutim, ni Republička ni Pokrajinska vlada nemaju strategiju za unapređivanje kompetencija vladinih službenika za korišćenje savremenih kanala komunikacije sa javnošću.

U poređenju sa participacijom i interakcijom sa građanima, vlade i na republičkom i na pokrajinskom nivou ispunjavaju značajan procenat indikatora kada se radi o *pristupu informacijama od javnog značaja*. U 2017. godini, i Republička i Pokrajinska vlada ostvaruju jednak rezultat i ispunjavaju 80% indikatora. Visok rezultat proizlazi iz odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i prakse objavljivanja i ažuriranja informatora o radu. Međutim, rezultati primene zakona često izostaju u praksi, dok obema institucijama i dalje nedostaje proaktivnost, kao i objavljivanje podataka u otvorenom formatu. Takođe, Republička vlada već 7 godina za redom nije postupila ni u jednom slučaju kada je Poverenik zatražio pomoć u izvršenju svojih rešenja, a prema članu 28 zakona. Samo u u 2017. godini Poverenik je uputio ukupno 43 zahteva za obezbeđenje izvršenja rešenja, dok ukupan broj upućenih zahteva za pomoć u procesu izvršenja svojih rešenja od 2010. godine iznosi ukupno 173. Ovakvim potezom vlade se zanemaruju i, samim tim, narušavaju uloga i značaj poverenika, ali i svih nezavisnih institucija, u kontroli poštovanja ljudskih prava i principa dobrog upravljanja u radu državnih organa.

Što se tiče oblasti **integriteta** procenat ispunjenosti indikatora za obe institucije iznosi 72%. Dakle i u ovoj oblasti ne postoji značajna razlika u pogledu stepena ispunjenosti indikatora u odnosu na prošlogodišnje istraživanje (oblast integriteta je prošle godine ostvarila rezultat od 65%). Ono što se može izdvojiti kao zaključak jeste da visok procenat ispunjenosti indikatora iz predmetne oblasti, Vlada Republike Srbije i Pokrajinska vlada mogu zahvaliti ispunjavanju seta standarda u okviru domena *prevencije sukoba interesa*. Dakle ovom rezultatu doprinosi činjenica da je na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije moguće pronaći srede i strukturane, elektronski dostupne podatke o imovinskoj karti

funkcionera, podatke o primanjima i izvorima primanja. Osim toga Agencija za borbu protiv korupcije objavljuje i katalog poklona. Na kraju zakonskim okvirom su predviđene sankcije u slučaju davanja lažnih/nepotpunih informacija kao i slučaju propuštanja rokova za dostavljanje svih potrebnih informacija i podataka.

Sa druge strane propuštena je prilika da se dalje unapredi rezultat u oblasti integriteta. Republika Srbija i dalje nema zakonski okvir u oblasti lobiranja, što je svrstava u krug retkih zemalja u regionu koji nemaju zakon iz ove oblasti. Iako je zakon o lobiranju predstavljen kao jedan od prioriteta u borbi protiv korupcije on se u momentu pisanja analize i dalje nije nalazio u skupštinskoj proceduri.

Kao i u slučaju prošlogodišnjeg istraživanja, rezultati obe institucije u domenu delotvornosti su i dalje najlošiji i iznose samo 18%. Naime, obe institucije su propustile priliku da uspostave sistem monitoringa i evaluacije prilikom kreiranja politika. U pogledu izveštavanja, jedino Poslovnik Vlade Republike Srbije propisuje formu i rokove za izveštavanje resornih ministarstava. Međutim, Poslovnik Vlade ne propisuje tip informacija koje izveštaji ministarstva treba da sadrže, kao ni proceduru koja omogućava izveštavanje o ostvarenim i neostvarenim rezultatima javnih politika. Sistemsko praćenje efekata propisa i plansko upravljanje javnim politikama je i dalje u začetku. Kao pozitivnost možemo izdvojiti to što je na republičkom nivou uspostavljen Republički sekretarijat za javne politike kao telo koje obavlja stručne poslove i pruža podršku Vladi u analizi i strateškom upravljanju javnim politikama. S obzirom da su rezultati na ovom polju najlošiji postoji značajan prostor za napredak institucija. Sa tim u vezi dugoočekivani zakon o planskom sistemu treba da doprinese unapređenju rezultata iz oblasti delotvornosti.

2. Ministarstva

Ukupan indeks otvorenosti ministarstava u Srbiji u 2017. godini iznosi 58%. I kod otvorenosti ove grupe institucija zabeležen je pad od 4% u odnosu na rezultat iz 2016. godine, kada je on iznosio 62% ispunjenosti indikatora. Razlike u indeksu otvorenosti između pojedinačnih ministarstva i dalje variraju, pa najbolje rangirano ministarstvo ispunjava 79% indikatora otvorenosti, a najlošije skoro upola manje 44%. Takođe, postoje velike razlike između pojedinačnih ministarstva po pojedinačno ocenjivanim aspektima transparentnosti, pristupačnosti i delotvornosti.

Ukupna ocena **transparentnosti** ministarstva u Srbiji je nešto veća od prošlogodišnje, kada je iznosila 64%, i u 2017. godini ona iznosi 68%. Najveći stepen transparentnosti ministarstava je zabeležen u pogledu objavljivanja *organizacionih informacija* i sprovođenju *javnih nabavki* sa rezultatom od 72% u oba segmenta. Ovaj rezultat predstavlja napredak u odnosu na prethodno merenje, naročito kada se radi o javnim nabavkama, s obzirom na dostupnost obaveštenja i odluka o dodelu ugovora. Međutim, kao i u prethodnom merenju, tekst ugovora o javnim nabavkama, kao ni aneksi na ugovore, i dalje nisu dostupni javnosti. Organizacione informacije, koje obuhvataju organogram, nadležnosti ministarstva, ažurnost stranica, imena i biografije ministara, kao i planove rada objavljuje većina ministarstava. Međutim, ministarstva ili ne objavljuju ili objavljuju nepotpune informacije o imenima, platama i kontaktima javnih funkcionera i službenika ministarstava, kao ni izveštaje o radu.

Dostupnost informacija o *budžetu* (52%) je na nešto nižem nivou u odnosu na prošlogodišnje merenje.

Većina ministarstva poštuje Zakon o budžetskom sistemu i objavljuje informacije o budžetu i informacije o završnom računu. Međutim, obe informacije se objavljuju na različit način kod različitih ministarstava, odnosno ne praktikuje se ujednačena forma i način objavljivanja. Negde su, na primer, dati uporedni prikazi sa prethodnim godinama, negde su informacije o budžetu i završnom računu spojene u okviru jednog linka, dok se na drugim mestima obe informacija pojavljuju nezavisno.

Ukupna ocena **pristupačnosti** ministarstva u Srbiji iznosi 45%. I u ovom domenu su ministarstva ostvarila značajno lošiji rezultat, u poređenju sa 58% indikatora ispunjenih u 2016. godini. Najbolje ocenjen aspekt pristupačnosti se, i u 2017. godini, odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedure za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koji iznosi 62%. Komunikacija sa građanima (31%) i sprovođenje javnih rasprava (38%) ostaju značajno lošije ocenjeni aspekti u okviru pristupačnosti, ali i na značajno nižem nivou nego tokom 2016. godine.

Procenat ispunjenost indikatora za obezbeđivanje i poštovanje procedura za *slobodan pristup informacijama od javnog značaja* je u 2017. godini 100% kod dva ministarstva, a 35% i niže kod tri ministarstva. Sva ministarstva na svom sajtu poseduju registar svojih dokumenata, koji prikazuju u okviru Informatora o radu. Samo jedno, od 18 ministarstava, nema naznačenu kontakt osobu zaduženu za informacije od javnog značaja. Međutim, svega 11 ministarstava poseduje na prvoj strani svoje internet stranice istaknut deo sajta koji se odnosi na pristupanje informacijama od javnog značaja (preko banera ili na neki drugi način).

Zabrinjava činjenica da tri ministarstva nisu ispunila niti jedan indikator kada je u pitanju integracija sa građanima, što je novina u odnosu na 2016. godinu. Ovaj rezultat znači da tri ministarstva ne poseduju Fejsbuk i Tviter stranicu, niti omogućavaju građanima da ih jednostavno i direktno kontaktiraju putem svoje veb stranice. U 2017. godini 12 ministarstva ima otvorene profile na društvenim mrežama, kojima uglavnom redovno upravlja - 6 ministarstava redovno ažurira svoje Tviter naloge, dok 7 ministarstava to redovno čini za svoje Fejsbuk stranice.

Zabrinjava i činjenica da četiri ministarstva nisu ispunila niti jedan indikator u domenu sprovođenja javnih rasprava, dok je učinak dva ministarstva u ovom segmentu svega 9%. Ukupno 10 ministarstva ima ispodpolovičan učinak u domenu javnih rasprava. Ni jedno od 18 ministarstava nije održavalo javne rasprave i konsultacije putem interneta. Dodatno, i dalje ne postoji jedinstvena sekcija za informacije o javnim raspravama na veb sajtovima ministarstvima. Kao i tokom prethodnog merenja, uočeno je da sajtovi pojedinih ministarstava sadrže posebnu sekciju posvećenu javnim raspravama, dok se kod drugih iste informacije objavljuju pod različitim sekcijama, kao što su: "obaveštenja", "aktuelnosti", "vesti", "projekti ministarstva" ili "zakoni u pripremi". Praktikovanje različitih rešenja značajno otežava bilo kakvu potragu za informacijom, dok njen pronalazak zavisi od upornosti osobe koja je traži. S druge strane, i oni sajtovi institucija koji sadrže i poseban odeljak koji je posvećen javnim raspravama, ne sadrže sve informacije koje se tiču odnosne teme. Više od polovine ministarstava tokom 2017. godine nije objavljivalo izveštaje sa održanih javnih rasprava. Takođe, kod onih ministarstava koji izveštaje sa javnih rasprava objavljuju, sadržaj izveštaja se razlikuje po njihovoj strukturi i detaljnosti. S obzirom na činjenicu da izveštaj o održanoj javnoj raspravi predstavlja osnovni izvor informacija koji nam govori u kojoj meri je javnost bila uključena, kakav je bio kvalitet diskusije i pristiglih komentara na nacrt zakona,

odnosno u kojoj meri je doprinos javnosti bio uvažan od strane javnih vlasti, njegovo objavljivanje, kao i ujednačavanje njegove strukture, je od izuzetne važnosti.

Portal „e-Uprava”, koji održava Direkcija za elektronsku upravu, ima funkciju da bude glavna tačka komunikacije državnih organa i javne administracije s građanima u pogledu olakšavanja pronalazanja informacija, kao i platforma koja obezbeđuje učešće građana u procesu kreiranja javnih politika. Međutim, zaključujemo, kao i prethodnog puta, da javne vlasti još uvek ne prepoznaju u dovoljnoj meri ovaj portal. Iako je korišćenje portala „e-Uprava” ustanovljeno kao obavezno nije redak slučaj da se nadležne institucije o tu obavezu oglašuju. U posmatranom periodu su svega tri ministarstva javne rasprave su sprovodili onlajn putem.

Polje **integriteta** ministarstava u Srbiji beleži značajan pad u odnosu na prošlogodišnje istraživanje. Naime, rezultati iz oblasti integriteta pokazuju da ministarstva u Srbiji ispunjavaju samo 49% indikatora (za razliku od prošle godine kada je taj procenat bio 100%). Drastična razlika u odnosu na prošlogodišnje istraživanje leži u promeni istraživačke metodologije i obavezama koja ministarstva imaju na osnovu seta zakona iz oblasti prevencije sukoba interesa. Kao pozitivan primer možemo istaći da zakon kojim se reguliše oblast sprečavanja sukoba interesa poštuju sva ministarstva kao i da svi ministri podnose izveštaj o imovini i prihodima.

Rezultati na polju **delotvornosti** su neznatno promenjeni u odnosu na prošlu godinu. Ministarstva su ispunila 51% indikatora iz oblasti delotvornosti (prošle godine ministarstva su ispunila 53%). Najbolje ocenjen je aspekt *izveštavanja* sa 60%, dok je znatno lošije ocenjen aspekt *monitoringa i samoprocene* sa 39%.

Prema istraživanju više od pola ministarstava izveštava Vladu o svom radu. Naime, čak 11 ministarstava je dostavilo Vladi izveštaj o svom radu. Prema Poslovniku o radu Vlade organ državne uprave je dužan da dostavi svoj izveštaj o radu do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Situacija je znatno bolja kada je u pitanju dostavljanje godišnjih finansijskih izveštaja, jer sva ministarstva dostavljaju izveštaje u zakonski predviđenom roku.

Sprovođenje monitoringa kroz redovno merenje efekata primene sprovedenih politika i programa javnih politika u potpunosti radi tačno polovina ministarstava-9. Imajući u vidu s jedne strane značaj monitoringa i korišćenje prikupljenih informacija za strateško planiranje budućih poteza u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika, a s druge strane polovičan učinak ministarstva u ovoj oblasti, jasno je zašto je strateško planiranje najlošije ocenjen segment u ukupnom zbiru. Ovakav skor može se povezati sa trenutnom situacijom vezano sa kasnim usvajanjem zakona o planskom sistemu i postojanjem velikog broja strategija koje su međusobno neusaglašene i sadrže nerealno postavljene ciljeve i nejasan način na koji se utvrđuju prioriteta.

3. Ostali organi izvršne vlasti u Srbiji

Ostali organi izvršne vlasti u Srbiji u 2017. godini zadovoljavaju 41% indikatora otvorenosti. Najniži rezultat je tokom ove godine ostvaren u domenu integriteta, i iznosi 18%, što je suprotno u odnosu na prethodni ciklus merenja, kada je integritet bio najbolje ocenjen (95%) domen kod ostalih organa

izvršne vlasti. Razlog drastičnog pada u domenu integriteta leži u tome što su se indikatori u 2017. godini prevashodno oslanjali na napore koje svaka od ovih institucija pojedinačno ulaže u jačanje borbe protiv korupcije i prevenciju sukoba interesa, umesto na opšti zakonski okvir koji važi za sve državne institucije.

Javnost rada ostalih organa izvršne vlasti, gde spadaju agencije i druge službe koje osniva Vlada, utvrđena je Zakonom o državnoj upravi kao „dužnost organa da javnosti omoguće uvid u svoj rad, prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja.“ Pored ove odredbe koja garantuje javnosti pristup dokumentima u posedu organa izvršne vlasti organi državne uprave, oni su dužni da obavestavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način, kao što je putem informacionih tehnologija i novih medija.

Rezultat koji su ostali organi izvršne vlasti ispunili u domenu **transparentnosti** iznosi 48% ispunjenosti indikatora otvorenosti. Rezultat otvorenosti *budžeta* je ostao prilično nizak u odnosu na prethodno merenje, i u 2017. godini on iznosi 36%. Izveštavanje o radu i o utrošku sredstava iz budžeta je neredovno ili u potpunosti izostaje. Nivo proaktivne transparentnosti ostalih organa izvršne vlasti je nizak kada je u pitanju dostupnost informacija o prihodima i rashodima. Više od polovine organa iz uzorka ne objavljuje svoje finansijske planove ili izveštaje o izvršenju budžeta odnosno završne račune, kako polugodišnje, tako i godišnje, ili ni jedan od ovih dokumenata.

Otvorenost procesa *javnih nabavki* je ostala nepromenjena u odnosu na prethodni ciklus merenja i iznosi 58%. Međutim, ulaganje u dublju analizu indikatora otvorenosti postupaka javnih nabavki nas ponovo upućuje na zaključak da je stanje u ovoj oblasti zadovoljavajuće. Skoro jedna trećina posmatranih organa izvršne vlasti ne objavljuje planove javnih nabavki. Pozivi za dostavljanje ponuda i odluke o javnim nabavkama se u najvećoj meri objavljuju na internet stranicama, ali ugovori i aneksi ugovora sa dobavljačima se uopšte ne objavljuju na internet stranicama ostalih organa izvršne vlasti. Na problem nepristupačnosti informacija kada su u pitanju veliki ekonomski poslovi države ukazuje i Poverenik za informacije od javnog značaja u svojim godišnjim izveštajima.

U segmentu *organizacionih informacija*, ostali organi izvršne vlasti u dve trećine slučajeva neredovno objavljuju informacije o imenima i pozicijama zaposlenih. Informacije o imenima, pozicijama, plati i kontaktima funkcionera dostupne u skoro 85%, što je rezultat identičan prošlogodišnjem. I u ovom slučaju možemo da zaključimo da je visok stepen dostupnosti podataka o platama javnih službenika rezultat primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Uputstva za izradu i objavljivanje informatora o radu. Međutim, više od 50% posmatranih organa izvršne vlasti ne objavljuje izveštaje o radu, dok skoro dve trećine posmatranih organa nije objavilo godišnje planove rada. I dalje se javlja problem neredovnog ažuriranja internet stranica organa izvršne vlasti, dok 1% organa iz uzorka nema svoju stranicu u 2017. godini.

Kada je u pitanju **pristupačnost** ostalih organa izvršne vlasti ispunjenost indikatora je 29%, što je značajno niže od prošlogodišnjih 44%.

U domenu pristupa informacijama, ostali organi izvršne vlasti tokom 2017. godine ispunjavaju 37%. Iako je zabeležen bolji rezultat nego prošle godine, i dalje izdvajamo činjenicu da skoro jedna trećina organa nema javno dostupne informacije o kontakt osobi odgovornoj za pristup informacijama od javnog značaja. Takođe, u 2017. godini skoro jedna trećina organa nije ažurirala informator o radu, dok pojedini organi i dalje ne objavljuju Informatore o radu na svojoj zvaničnoj internet stranici u skladu sa Uputstvom o objavljivanju informatora o radu. Organi izvršne vlasti i dalje posvećuju malo pažnje jačanju kapaciteta zaposlenih za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Interakcija ostalih organa javne uprave sa građanima ocenjena je sa 21%. Ovaj rezultat takođe govori u prilog zaključku o nedovoljnom nivou otvorenosti institucija u Srbiji. Kod 65% ostalih organa javne uprave na internet stranici nije pristupačan i jasno objašnjen postupak za podnošenje žalbi i obraćanje organu u pogledu odluka i radnji koje organ preduzima. Skoro 80% ostalih organa izvršne vlasti nema aktivan nalog na društvenim mrežama (Fejsbuk i Tviter).

Ukupan nivo ispunjenosti indikatora **integriteta** je i dalje nizak i beleži drastičan pad u odnosu na prošlogodišnje istraživanje. Naime, ostali organi izvršne vlasti su ispunili samo 18% indikatora iz oblasti integriteta (primera radi prošle godine ispunjenost je iznosila 95%). Pad nivo ispunjenosti indikatora možemo jednim delom pripisati promeni u metodološkom pristupu i istraživanju ali i propuštanjem prilike da ostali organi izvršne vlasti ispune svoje obaveze koje su predviđene antikorupcijskim zakonodavstvom i obavezama koje je Republika Srbija preuzela u procesu pristupanja Evropskoj Uniji. Kao jednu od posmatranih obaveza izdvajamo indikator koji se odnosi na usvajanje planova integriteta, koje je u posmatranom periodu imalo svega 1% uzorka organa izvršne vlasti.

Za razliku od prošlogodišnjeg istraživanja rezultat ostvaren u oblasti **delotvornosti** beleži napredak. Ostali organi izvršne vlasti su ispunili čak 44% indikatora u oblasti delotvornosti. Za razliku od prošle godine kada su ostali organi izvršne vlasti ispunili samo 26% iz oblasti delotvornosti. Primećen je porast u ispunjavanju indikatora koji se odnose na izveštavanje o radu i utrošku finansijskih sredstava - 54%. U slučaju sprovođenja procedura za merenja učinka i efekata svojih planova i programa situacija je skoro nepromenjena i ostali organi izvršne vlasti su ispunili samo 33% indikatora. Očekujemo da će adekvatnom primenom Zakona o planskom sistemu ostali organi izvršne vlasti unaprediti svoj rezultat i u slučaju sprovođenja procedura za merenje učinka i efekta svojih planova i programa.

Metodologija istraživanja

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

Institucije širom sveta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj meri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti institucija.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost, (3) integritet i (4) delotvornosti.

Princip **transparentnosti** podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. **Pristupačnost** se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. **Integritet** obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, **delotvornost**, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama³ i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz oko 80 indikatora po instituciji merili smo i analizirali otvorenost 275 institucija izvršne vlasti i prikupili preko 15.000 podataka o institucijama.

Merenje je sprovedeno u periodu od oktobra do kraja decembra 2016. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica koje su usmerene institucijama.

ActionSEE je mreža organizacija celog društva koje zajedno radi na promovisanju i obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.

CRTA je nezavisna, nestranačka organizacija civilnog društva koja zastupa koncept preuzimanja odgovornosti i transparentnosti i razvija veštine građana i medija da aktivno učestvuju u kontroli procesa donošenja odluka.

Da bi osnažila građane, druge NVO i medije da pozivaju javne funkcionere na odgovorno ponašanje, CRTA koristi informacione i komunikacijske tehnologije za razmenu podataka dobijenih praćenjem rada javnih institucija, istraživačkim i "data" novinarstvom, istraživanjem i anketama. CRTA razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da sami istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme za pozivanje političara i institucija na odgovorno ponašanje. CRTA i njeni partneri koriste informacije, alatke i mehanizme u cilju podsticanja reakcija javnosti na zloupotrebe javnih funkcija i vršenja pritiska na institucije da unaprede postojeće procedure u pogledu koncepta odgovornog ponašanja. Kako bi podstakla dublje promene na nivou javnih institucija, CRTA pokreće inicijative koje promovišu koncept odgovornosti i transparentnosti i podstiču druge da ga zagovaraju.

www.crtars.rs

³ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.