



Otvorenost izvršne vlasti u regionu i Srbiji



Autorka: Miša Bojović



Uvod

Transparentnost i otvorenost u dobrom upravljanju predstavljaju osnovne predušlove kvalitetne izvršne vlasti koji moraju biti tretirani kao neophodnost, a ne izraz dobre volje. Kao osnovne karakteristike javne administracije u demokratskom društvu, podrazumevaju dostupnost informacija koje su potrebne za učešće u političkom životu i vršenje nadzora nad politikama koje se sprovode. Politike transparentnosti su prošle nekoliko faza razvoja shodno potrebama i zahtevima društva, i postajale deo agendi vlasti na Zapadnom Balkanu. Danas su zahtevi za većom transparentnošću i otvorenošću sastavni deo reformi koje zemlje u regionu sprovode na svom putu ka Evropskoj uniji (EU) kao i kroz angažman u drugim međunarodnim inicijativama.

Kako bismo utvrdili u kojoj meri vlasti na Zapadnom Balkanu čine javno dostupnim informacije iz oblasti svog rada, CRTA je u saradnji sa nevladinim organizacijama iz regionalne mreže ACTION SEE razvila Regionalni indeks otvorenosti. ACTION SEE na godišnjem nivou meri otvorenosti vlasti na osnovu četiri principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i delotvornost. Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u ovom domenu rada javne uprave, doprinesemo sprovođenju reformi i utičemo na jačanje principa dobrog upravljanja, te u konačnom pomognemo samim institucijama da ih efikasnije primene u svom radu.

U prethodnih nekoliko godina članice mreže ACTION SEE su preko različitih mehanizama pokušale da utiču na unapređenje politika i praksi transparentnosti i otvorenosti Vlade, ministarstava i organa uprave. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primetiti znatan prostor za zajedničko regionalno delovanje na poboljšanju stanja.

Ovogodišnje istraživanje je obogaćeno skupom kriterijuma kojima se zagovara viši nivo proaktivne transparentnosti, koji je kao međunarodni standard srž metodologije našeg istraživanja. Uvođenjem novih kriterijuma otvorenosti želeli smo da proverimo koliko izvršna vlast u regionu radi na razvoju svojih politika i praksi otvorenosti i omogućimo doprinos tom razvoju.

Rezultati našeg istraživanja svedoče da su ubrzani razvoj Interneta i stvaranje novih mogućnosti za otvoreno i transparentno delovanje državnog aparata i dalje u raskoraku sa njihovom praktičnom primenom. Međutim, u prethodnom periodu pojedine zemlje regiona su se opredelile da pitanja otvorenosti javne uprave počnu da uređuju kroz strateške dokumente i takav pristup već daje pozitivne rezultate. Ipak, izazovi su i dalje brojni i samim tim je važno ulagati dodatne napore za dostizanje pune otvorenosti vlasti u regionu.

Ovaj dokument predstavljamo u cilju davanja novog doprinosa uspostavljanju sistema otvorene javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana. U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama organizovaćemo javne događaje, na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati da nađemo zajednička održiva rešenja za dalje razvoje u ovoj oblasti. Takođe, poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našoj analizi.

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU

Pitanja otvorenosti i transparentnosti su sastavni deo reformi javne uprave čiji uspeh uslovljava proces pristupanja zemalja regiona u EU. Uprkos formalnom ispunjavanju zadataka, naši podaci pokazuju da generalno javna uprava i dalje ostvaruje skromne rezultate na ovom polju. Iako beležimo viši nivo otvorenosti pojedinačnih organa izvršne vlasti u regionu, stagniranje, pa čak i nazadovanje u određenim slučajevima dominiraju u odnosu na napredak. Evropska komisija u svojim izveštajima o zemljama regiona često ukazuje na potrebu unapređenja finansijske transparentnosti, prava na slobodan pristup informacijama i kvaliteta konsultacija sa javnošću. I naše istraživanje ukazuje da ova pitanja ostaju ključne kritične tačke otvorenog rada javne uprave u regionu.

Izvršna vlast u regionu prosečno zadovoljava 44.88 % indikatora otvorenosti. Po ovogodišnjem merenju u proseku je najotvorenija izvršna vlast u Severnoj Makedoniji (52.09 %), zatim u Crnoj Gori (51.67 %), Srbiji (40.17 %) te Bosni i Hercegovini (35.60 %).

Kao i u prethodnim godinama, rezultati pokazuju da se nivo otvorenosti smanjuje kako se krećemo ka onim organima vlasti koji su na nižem hijerarhijskom nivou u javnoj upravi. Vlade u regionu u proseku zadovoljavaju 56.59 % kriterijuma otvorenosti, ministarstva 47.45 % a organi uprave 30.61 %. Znatne neujednačenosti postoje i unutar samih grupa institucija, tako da postoje organi koji su primer otvorenog i transparentnog delovanja, ali i oni koji bez ikakvih posledica ne poštuju ne samo principe i prakse dobrog upravljanja, nego čak ni zakonske obaveze javnosti rada.

U prethodnom periodu deo vlada je napravio važan iskorak kroz usvajanje strateških i drugih dokumenata kojima se reguliše pitanje otvorenosti izvršne vlasti, što je već u kratkom roku omogućilo određene pomake.

Veće ministara BiH je usvojilo Politiku proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH u decembru 2018. Ovim dokumentom su utvrđeni standardi proaktivne transparentnosti za sve institucije uprave u cilju podsticanja javnog objavljivanja informacija od značaja za rad insitucija i intezivnije razmene informacija sa građanima.

U Severnoj Makedoniji je u novembru usvojena Strategija transparentnosti Vlade Republike Severne Makedonije 2019-2021, čime je postala prva zemlja u regionu koja je transparentnost ozvaničila kao svoju politiku. Izradi strategije je prethodilo otvaranje pozicije Ministra bez portfelja zaduženog za komunikacije, odgovornost i transparentnost i usvajanje Liste javnih informacija koje su institucije izvršne vlasti dužne da objave na svojim internet stranicama, što je potvrda opredeljenja za unapređenjem kulture otvorenosti i transparentnosti. Evropska komisija je u svom izveštaju o Severnoj Makedoniji iz marta 2020.¹ prepoznala ovu strategiju kao jedno od postignuća reforme javne uprave u ovoj zemlji.

I Vlada Crne Gore je prepoznala značaj strateškog planiranja politike otvorenosti i transparentnosti te je u martu 2020. godine pokrenula proces izrade Strategije otvorenosti Vlade Crne Gore, kojim koordinira Ministarstvo

1 Dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/update-on-the-republic-of-north-macedonia.pdf>

javne uprave. Planirano je da Strategija obuhvati pitanja koja se tiču slobodnog pristupa informacijama, a u prvom redu proaktivnost objavljivanja informacija, komunikacije organa vlasti sa građanima i korišćenja savremenih tehnologija.

Uz odgovarajuću primenu ovakvih politika, unapređenje transparentnosti i otvorenosti će dovesti do značajnih efekata po pitanju integriteta i odgovornosti javne uprave i povećanja poverenja javnosti u njihov rad. U suprotnom, definisane mere i aktivnosti će se svrstati u red ambicioznih strategija i projekata koje nisu dovele do suštinskog unapređenja rada javne uprave, što nije redak scenario ishoda reformi u zemljama regiona.

U cilju davanja doprinosa u sprovođenju ovih reformi, u nastavku ukazujemo na neke od ključnih nedostataka koje države regiona moraju otkloniti kako bi obezbedile otvorenost u radu javne uprave.

Bez informacija o godišnjem radu institucija

Većina organa izvršne vlasti u regionu redovno ažurira podatke na internet stranicima, međutim nije zadovoljavajuća funkcionalnost internet stranica usled njihove zastarelosti. Uz nedostatak mapa sajtova, ograničene mogućnosti pretraživanja i neadekvatno sistematizovan sadržaj, dodatno je otežana pristupačnost sadržaju koji se objavljuje. Pored toga, objavljivanje podataka u open data formatu je i dalje nepoznanica za organe izvršne vlasti u regionu.

Objavljivanje informacija o ključnim performansama funkcionisanja jedne institucije su među osnovnim standardima proaktivne transparentnosti. Institucije izvršne vlasti bi trebalo barem kroz programe i planove rada i izveštaje o radu da predstavljaju javnosti podatke i informacije o svojim aktivnostima. Međutim, skoro 60 % institucija nije na svojoj internet stranici objavilo niti jedan godišnji program ili plan rada i izveštaj o radu za bilo koju od prethodne tri godine. Takođe, i dalje beležimo neadekvatan broj institucija koje koriste indikatore delotvornosti pri izradi programa i planova rada, odnosno izveštaja o radu, iako su brojne zemlje u regionu sprovele ovakve reforme na polju planiranja i koordinacije javnih politika. U odsustvu ovakvih informacija, ali i neadekvatnih mehanizama planiranja i izveštavanja o radu, građanima se ne omogućava jasna slika o tome šta institucije planiraju da urade u toku godine i kakvi su rezultati i efekti njihovog rada.

Trošenje javnog novca i dalje pod velom tajni

Izvršna vlast još uvek nije proaktivna u pružanju finansijskih informacija. Oko 62 % institucija izvršne vlasti u regionu nema na svojoj internet stranici objavljen niti jedan budžet i završni račun iz bilo koje od prethodne tri godine. Samo dve vlade u regionu su u prethodnoj godini objavile polugodišnji izveštaj o izvršenju državnog budžeta na svojoj internet stranici. U ovim dokumentima međutim nisu prezentovane sve potrebne informacije, poput podatka o utrošku sredstava po potrošačkim jedinicama. Tri vlade u regionu su objavile informacije o javnom dugu. Svega 17 % institucija u regionu objavljuje polugodišnje, kvartalne ili mesečne finansijske izveštaje.

Postupak planiranja i sprovođenja javnih nabavki takođe nije dovoljno transparentan. Skoro trećina institucija izvršne vlasti nema praksu objavljivanja planova javnih nabavki. Za prethodne dve godine, gotovo polovina institucija nije objavila pozive za dostavljanje ponuda u postupcima javnih nabavki na svojim internet stranicama, odnosno 41 % nije objavilo odluke o izboru najpovoljnije ponude. Najniži nivo transparentnosti je zabeležen u

pogledu sklopljenih ugovora u prethodne dve godine, koji nisu dostupni na internet stranicama 77 % institucija izvršne vlasti u regionu. Takođe, 67 % institucija ne pruža informacije o javim nabavkama koje su sprovedene u toku godine u formi izveštaja.

Nedovoljna transparentnost procesa odlučivanja

Vlade u regionu i dalje ne omogućavaju sve potrebne informacije za procenu kvaliteta planiranih politika i realizacije vladinih ciljeva. Probleme beležimo u pogledu dostupnosti dokumenata i materijala o kojima su vlade raspravljale na sednicama, zapisnika sa sednica i prenosa makar dela sednica vlade. Iako vlade u regionu redovno informišu javnost o ključnim odlukama i zaključcima sa sednica putem saopštenja za medije i javnost, to se ne može smatrati dovoljnim za razumevanje i kontrolu politika o kojima vlada odlučuje. Ovakva praksa ukazuje da vlade u regionu i dalje nisu spremne da na otvoren i transparentan način izveštavaju javnost o čemu je raspravljano i šta je usvojeno.

Savremeni načini komunikacije tek u povoju

Uspostavljanje savremenijih informaciono-komunikacionih rešenja putem kojih se direktno komunicira sa građanima i omogućava jednostavnije i kvalitetnije rešavanje njihovih problema je tek u povoju.

Zemlje regiona imaju portal e-uprave kao ključnu poveznicu između organa vlasti i građana u cilju jednostavnijeg i ekonomičnijeg rešavanja po zahtevima građana, ali i platforme koja bi trebala dodatno da podstakne uključivanje javnosti u procese kreiranja javnih politika. Ipak, u praksi ovi portali se ne promovišu dovoljno niti za sada ispunjavaju svoju ključnu funkciju postojanja.

Izvršna vlast u regionu se i dalje oslanja na konvencionalne načine komunikacije sa javnošću. U pogledu upotrebe društvenih mreža u praksi je primećen veliki raskorak. Postoje oni organi koji nastoje putem društvenih mreža da približe javnosti što više informacija o aktivnostima koje sprovode, međutim mnogo veći broj je onih koji ne prepoznaju njihov značaj kao sredstva i kanala za komunikaciju. Čak 53 % institucija izvršne vlasti u regionu nije otvorilo svoj nalog na društvenoj mreži Facebook, a 73 % ni na društvenoj mreži Twitter.

Institucije izvršne vlasti i dalje ne ulažu dovoljno napora da stimulišu građane i zainteresovanu javnost za učešće u javnim raspravama. U ovom delu i dalje beležimo probleme u pogledu objavljivanja potpunih informacija koje su neophodne za postupak javnih raspravi i to – poziva na javnu raspravu, izveštaja sa javne rasprave i RIA izveštaja kao pratećih materijala.

Neadekvatna saradnja sa organizacijama civilnog društva

Uključivanje organizacija civilnog društva u kreiranje javnih politika u većini zemalja u regionu i dalje više predstavlja izuzetak nego pravilo. Naši podaci ukazuju da organi vlasti u regionu nisu dovoljno otvoreni za saradnju sa civilnim sektorom. Naime, kao sastavni deo istraživanja svim institucijama smo uputili upitnik u cilju detaljnije analize određenih segmenata otvorenosti, a svega njih 37 % nam je dostavilo tražene odgovore. Pružanje ovih odgovora je na dobrovoljnoj osnovi, pa je tim pre zabrinjavajuće da znatan broj organa uprave iz regiona ne omogućava pristup informacijama ni onda kada ih na to zakon obavezuje. Na upućene zahteve za slobodan pristup informacijama nam

je 56 % institucija u regionu odgovorilo u zakonskom roku, 5.9 % je odgovorilo izvan zakonskog roka, dok smo u čak 38.1% slučajeva naišli na ćutanje administracije. A vodeći se javno dostupnim informacijama na internet stranicama ministarstava, gotovo skoro tri četvrtine nije radilo na ostvarivanju neke vrste saradnje sa organizacijama civilnog društva (npr. organizovanja zajedničkih skupova, konferencija, potpisivanje memoranduma o saradnji itd.) u drugoj polovini 2019.

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U SRBIJI

Izvršna vlast već nekoliko godina unazad stagnira ili blago nazaduje po pitanju otvorenosti. Najvažniji pomaci koji su postignuti u najvećoj meri zalaganjem nezavisne institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u prethodnoj deceniji, su sa istekom mandata predhodnog Poverenika, decembra 2018, na testu. Pozitivan trend objavljivanja informacija koje nastanu u radu organa izvršne vlasti na njihovim internet stranicama, kao i odgovaranja na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, je u padu. Osnovni razlog je nefunkcionalan sistem odgovornosti i kažnjavanja za nepoštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao i nedostatak proaktivnog pristupa samih insitucija izvršne vlasti.

Kapacitet portala otvorenih podataka je nedovoljno iskorišćen. Skupovi podataka koji se otvaraju su nasumični i u nesaglasju sa interesom građana. Neveliki broj institucija koristi mogućnost da objavljuje podatke u otvorenom formatu. Na nivou Ministarstava to čini samo njih šest. Sa druge strane ni građani nisu još uvek prepoznali interes od otvorenih podataka. Pozitivan primer u ovoj oblasti je objavljivanje podataka o broju zaraženih Korona virusom na veb sajtu Vlade RS u otvorenom formatu.

I dalje se uključivanje javnosti u kreiranje politika na nivou organa izvršne vlasti doživljava kao privilegija a ne kao potreba. Većina zahteva za učešćem organizacija civilnog društva javlja se na kraju procesa kreiranja politika u formi javnih rasprava. Iako je Zakon o planskom sistemu, koji je usvojen 2018 godine, propisao uključivanje javnosti u najranije faze kreiranja javne politike, u praksi ovaj mehanizam nije u velikoj meri zastupljen.

Neujednačenost postupanja i proizvoljnost u sprovođenju zakonskih obaveza ukazuje na nepostojanje funkcionalnog sistema. Ukoliko efikasnost sprovođenja zakonskih odredbi i propisa zavisi od osobe koja je na čelu organa javne vlasti, utoliko je više mesta za nepoštovanje. Potrebno je depersonalizovati sistem i uvesti jasne mehanizme odgovornosti i procedure koje će preduprediti svojevoljno tumačenje nadležnosti, ovlašćenja i obaveza državnih službenika.

Praksa pokazuje da tzv. meko zakonodavstvo poput preporuka, kodeksa, ne doprinosi značajnim promenama u praksi. U drugoj turi institucija koje su u obavezi da usvoje planove integriteta, to je učinilo oko 63%, što je povećanje od oko 17% u odnosu na prethodnu turu, međutim samo njih 38% je objavilo izveštaje o sprovođenju.

Na rad institucija izvršne vlasti u velikoj meri utiče prespora reforma javne uprave, neujednačenost sistema i needukovanost državnih službenika. **Prosečan indeks otvorenosti organa izvršne vlasti** (Vlada, ministarstava, Vlada AP Vojvodine i ostali organi izvršne vlasti) **za 2019. godinu je 40%**, što predstavlja pad od 2% u odnosu na prethodnu godinu i 8% u odnosu na 2017. Dok obe vlade i ministarstva imaju skor od oko 43%, najlošije stoje agencije i uprave koje u proseku imaju 34%. Najniži skor zabeležen je u domenu integriteta od samo 20.51% za sve organe izvršne vlasti.

Vlada Republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine

I Vlada Republike Srbije (Republička vlada) i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine (Pokrajinska vlada) su u 2019. godini zabeležile značajan pad indeksa otvorenosti i pale ispod 50%. Ukupan indeks iznosi 43%, od čega bolji kvalitet beleži Republička Vlada sa 47% a pokrajinska samo 39%. To čini pad od 9% na republičkom nivou i 11% na pokrajinskom. Ono što zabrinjava je da se trend pada ne odvija linearno već da u ovoj godini imamo značajniji procenat pada u odnosu na prethodnu godinu.

Veliki pad indeksa ogleđa se u smanjivanju transparentnosti rada ove dve institucije. Naime, indikator za 2019. je umanjjen za 16%. Najpogođenije oblasti su javne nabavke i budžet. Nizak nivo indeksa u oblasti javnih nabavki odnosi se na neobjavljivanje obaveznih dokumenata iz procedura javnih nabavki na internet stranama naručilaca. Nijedna od dve vlade nema na svojoj internet prezentaciji stranu na kojoj objavljuje podatke o sprovedenim nabavkama, kao ni planove javnih nabavki, iako je to zakonska obaveza prema Zakonu o javnim nabavkama. Podatke o nabavkama pokrajinske Vlade moguće je pronaći na Portalu javnih nabavki, za razliku od republičke. Objašnjenje za ovakvo stanje stvari je da Uprava za zajedničke poslove republičkih organa vrši centralizovane nabavke i u ime republičke Vlade. Na sajtu uprave postoje podaci o sprovedenim nabavkama. Iako je indirektno moguće pronaći podatke o nabavkama ove dve centralne institucije, indeks meri transparentnost samih institucija. Nejasno je iz kog razloga ovi podaci nisu objavljeni i na internet prezentacijama samih institucija. Kako bi građani imali uvid u pojedinosti postupanja centralnih izvršnih institucija, potrebno je da se podaci ažurno objavljuju na internet prezentacijama, koje predstavljaju savremene oglasne table. Dodatno iako nije zakonom propisano kao obaveza, centralne institucije izvršne vlasti, bi u duhu transparentnosti, za primer drugima, trebalo da objavljuju ugovore i anekse ugovora zaključenih javnih nabavki. Dodatna proaktivnost u postupanju bi predstavljala objavljivanje ovakvih podataka u formatu otvorenih podataka, što bi omogućilo njihovu jednostavnu obradu od strane svih zainteresovanih lica.

Još jedan izrazito negativan trend je vezan za objavljivanje podataka o budžetu. Izveštaji o sprovođenju budžeta su delimično objavljeni na sajtu republičke Vlade, za razliku od pokrajinske gde ih nije moguće pronaći. Takođe obe vlade ne objavljuju polugodišnji izveštaj o sprovođenju budžeta. Na taj način je građanima onemogućeno praćenje trošenja predviđenih sredstava. Precizni podaci o raspolaganju finansijama su neophodni za pozivanje institucija na odgovornost u svome radu. Neobjavljivanje podataka ove vrste unosi sumnju u trošenje budžetskih sredstava. Potrebno je da se svi podaci o budžetu ažurno objavljuju u formi otvorenih podataka kako bi se omogućilo poređenje podataka po raznim kategorijama. Štaviše, moguće je urediti sistem da u realnom vremenu objavljuje podatke o potrošnji. Trenutno na sajtovima Vlada nije moguće pronaći podatke o trošenju budžetske rezerve. Potrebno je da se ti podaci objavljuju u otvorenom formatu kako bi se omogućilo praćenje namene u koju se izdvajaju ova sredstva i njihova opravdanost. Poslednji u nizu neobjavljenih dokumenata od velikog značaja je „građanski budžet“, dokument koji na pojednostavljen način prikazuje planirana budžetska sredstva i omogućuje razumevanje građanima koji ne poznaju ovu oblast. Iako priprema ovakvog dokumenta iziskuje dodatni angažman, njegov značaj za transparentnost rada institucija je nemerljiv. Obezbeđivanje razumevanja planiranja i potrošnje budžetskih sredstava svima predstavlja korak unapred ka većoj transparentnosti i odgovornosti.

Prezentovanje organizacionih informacija beleži pad od 3%. I dalje je primetna praksa da ni republička ni pokrajinska vlada ne emituju svoje sednice. Nastavlja se i sa praksom neobjavljivanja godišnjih izveštaja o radu, dnevnog reda zakazanih sednica i zapisnika sa zasedanja. Na taj način javnost je uskraćena za mogućnost praćenja rada oba najviša izvršna organa vlasti. Osim usvojenih dokumenata koji se objavljuju samo u slučaju republičke vlade,

praktično ne postoji način da se zna o odlučivanju i temama koje su na dnevnom redu. Ako se uzme u obzir i da je samo na sajtu republičke Vlade moguće pronaći plan rada vlade, izvesna je sporadičnost i nedoslednost u objavljivanju organizacionih informacija. Nepostojanje plana i potom izveštaja o radu onemogućuje procenu efikasnosti rada vlada. Budući da poslovnik republičke Vlade propisuje da je rad Vlade javan i da se u cilju te javnosti koristi internet, potrebno je obezbediti poštovanje ove odluke. Budući da dokumenta poput dnevnog reda i zapisnika već postoje u elektronskoj formi i da obe institucije poseduju svoje internet prezentacije, neophodno je da budu i objavljene. Takođe, kao dodatni korak, potrebno je obezbediti tehničke uslove za snimanje sednica i njihovo prenošenje u realnom vremenu.

U domenu **pristupačnosti**, obe vlade su zabeležile **rast od 5%**. Ovo je oblast koja je najbolje ocenjena. Tradicionalno visok nivo indikatora za pristup informacijama od javnog značaja obezbeđen je dugogodišnjom pozitivnom praksom Poverenika za informacija od javnog značaja u primeni ovog Zakona. Dobro postupanje odnosi se na korišćenje mehanizma slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja kao i objavljivanje i ažuriranje Informatora o radu. Republička Vlada, za razliku od pokrajinske ima objavljene informacije o načinu pristupa informacijama kao i odgovore na zahteve, što predstavlja dobro praksu u smislu objavljivanja onih informacija za koje je javnost iskazala interesovanje. Ono što zabrinjava je da protiv republičke Vlade nije moguće uložiti žalbu Povereniku za nepostupanje po Zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, već je neophodno pokrenuti proceduru pred Upravnim sudom. Upravnom sudu je u praksi najčešće potrebno od jedne do nekoliko godina da donese presudu, te se protokom tog perioda gubi aktuelnost traženih informacija i svrha u koju su zahtevani podaci. Nijedna od ove dve institucije ne koristi Portal otvorenih podataka, niti objavljuje podatke o svom radu u tom formatu.

Oblast javnih konsultacija beleži izuzetno visoku ocenu od 86% za obe vlade. Usvajanjem Zakona o planskom sistemu 2018, zakonom je propisana obaveza uključivanja javnosti u proces kreiranja planskih dokumenata od početne faze do javnih rasprava na nacrt dokumenta. Time je napravljen značajan pomak u smislu uključivanja svih zainteresovanih aktera u proces razmatranja mogućih rešenja i pre nego što se ovi predlozi formulišu u dokument. Međutim, praksa koja zabrinjava je da se ne objavljuju u svim slučajevima, izveštaji sa sprovedenih javnih rasprava, niti je moguće ustanoviti koji predlozi su prihvaćeni a koji nisu, uz obrazloženje zašto je to tako. Uključivanje javnosti u proces donošenja odluka treba da zadovoljava jednak nivo transparentnosti kao i rad samih institucija. Sam angažman velikog broja zainteresovanih strana mora pod jednakim uslovima biti prezentovan javnosti, kako bi se omogućilo učešće i drugih potencijalno zainteresovanih kao i procena kvaliteta iznesenih i usvojenih predloga.

Oblast svakodnevne interakcije sa građanima ne beleži pomake. Na upitnik za potrebe ovog istraživanja je odgovorila samo pokrajinska Vlada. Nijedna od institucija nema objavljenu strategiju odnosa sa javnošću. Nešto više kanala za komunikaciju sa građanima poseduje republička Vlada koja ima otvorenu i aktivnu Fejsbuk stranu i Tviter nalog. U slučaju pokrajinske Tviter nalog postoji ali nije u upotrebi. Koliko se značaja pridaje ovoj oblasti govori i činjenica da nijedna od dve institucije ne poseduje strategiju ili priručnik o otvorenosti rada. Republička Vlada je uspostavila portal e-uprava čija svrha je da na jednom mestu predstavi sve elektronske usluge državne uprave. Sam portal nema nijedan mehanizam za komunikaciju sa Vladom, niti za pružanje povratnih informacija. Pozitivan iskorak je poseban portal za objavljivanje podataka o javnim raspravama koji je deo portala e-uprava.

Oblast **integriteta** beleži **najznačajniji pad** u indeksu **za 35%**. Iako je stoprocentna ispunjenost u oblasti lobiranja rezultat usvajanja Zakona o lobiranju 2018 i samim tim zakonsko regulisanje ove oblasti, u praksi registar lobista još uvek nije „zaživeo“. U toku su obuke Agencije za borbu protiv korupcije za lobiste, te se ne može reći da je u

praksi ova oblast još uvek uređena. Samo pokrajinska Vlada ima objavljen Etički kodeks. U svojim odredbama on jasno predviđa procedure za njegovo kršenje, ono što je ostalo nedovoljno regulisano su pravila o sukobu interesa, političkom angažmanu i potpuno nepostojanje odredbi o prijavljivanju poklona. Postojanje etičkog kodeksa je iskorak ka samostalnom dodatnom regulisanju oblasti koje su specifične za određenu instituciju. Takav dokument predstavlja dodatno osiguranje da službenici deluju u najboljem interesu građana i artikuliše njihovu spremnost na poštovanje pravila i standarda. Nijedna od institucija nema objavljene podatke o zaštiti uzbunjivača. Ono što je značajno iz domena borbe protiv korupcije je da obe insitucije imaju usvojene i objavljene planove integriteta. Veoma nisko je ocenjena oblast sprečavanja sukoba interesa. Ova ocena proizilazi najviše iz činjenice da nije moguće pronaći podatke o imovini i prihodima za članove republičke Vlade dok je za pokrajinsku Vladu to delimično moguće. Nijedna od institucija nije sprovela obuke za svoje službenike iz ove oblasti. Potrebno je da institucije prepoznaju značaj objavljivanja podataka koji bi potencijalno bili preventiva protiv korupcije, kao i da same bliže uredе ovu oblast kroz interna dokumenta sa kaznenim odredbama.

Oblast **delotvornosti** je sa **rekordno niskom ocenom od 25% najlošije rangirana** od svih oblasti. Iako je izveštavanje ministarstava dobilo najvišu moguću ocenu, oblast praćenja i evaluacija primene zakona kao i strateško planiranje su dobili 0%. Nijedna od vlada ne poseduje nijedan strateški dokument o svome radu, ni dugoročni, za vreme trajanja celog mandata kao ni kratkoročni. Još uvek nije uspostavljen mehanizam ocenjivanja javnih politika iako Zakon o planskom sistemu iz 2018. godine propisuje obavezu praćenja sprovođenja i vrednovanja učinka javnih politika. Ključne institucije izvršne vlasti moraju svoj rad temeljiti na strateškom planiranju. Postojanje tih dokumenata olakšava kreiranje godišnjih planova rada kao i praćenje učinka planiranih aktivnosti. Ovakva praksa utiče na odgovornost delovanja institucija. Sa stanovišta jednake održivosti polazi i procenjivanje učinka javnih politika koje bi omogućilo kvalitetnije kreiranje novih politika i predlaganje efikasnijih rešenja u procesu.

Ministarstva

Indeks otvorenosti ministarstava za 2019. godinu je neznatno pogoršan u odnosu na prethodnu. On iznosi 44% i predstavlja pad od 1%. U 2019. godini je došlo do značajnih promena u ocenama po oblastima, pa je tako zabeležen pad transparentnosti, značajan pad u oblasti integriteta, porast pristupačnosti i delotvornosti, čime se dolazi do krajnjeg rezultata koji se ne razlikuje u velikoj meri od prethodne merene godine.

Ukupna ocena transparentnosti iznosi 57% i za 3% je manja od prošlogodišnje. Dostupnost informacija o budžetima samih ministarstava je u padu za 12% u odnosu na prethodnu godinu, time je učinjen jedan korak unazad u objavljivanju budžetskih informacija. Mali značaj se među organima izvršne vlasti pridaje informacijama koje imaju veze sa planiranjem i potrošnjom finansijskih sredstava. Relativno su slabi zahtevi javnosti da se one objave i samim time insitucije izbegavaju da poštuju tu obavezu. Način i tip informacija koje je potrebno prikazati uz ažuriranje svakog meseca, su propisane Uputstvom Poverenika za infomacije od javnog značaja o objavljivanju informatora o radu državnih organa. Podaci o planiranom budžetu i potrošnji bi trebalo da budu objavljivani u formi otvorenih podataka kako bi omogućili jednostavnu naknadnu obradu od strane zainteresovanih građana.

Podaci o objavljivanju podataka o javnim nabavkama su takođe u padu za 15% u odnosu na prethodnu godinu. I dalje je primetna praksa neobjavljivanja zaključenih ugovora i aneksa ugovora, zaključenih javnih nabavki. Dodatno ne objavljuju se ni dokumenti o uspešnosti isporučene usluge, robe ili radova.

Najvišu ocenu u ovoj oblasti dobile su organizacione informacije o radu ministarstava od 60% ispunjenosti indikatora. Zaključak po pitanju transparentnosti je da je došlo do značajnog nazadovanja u prikazivanju informacija vezanih za finansijsko poslovanje ministarstava u odnosu na organizacione. Budući da je u svim ovim oblastima zabeležen indikator ispod 50%, to predstavlja razlog za zabrinutost. Osim prikaza budžeta od izuzetne je važnosti objavljivanje mesečnih izveštaja o trošenju budžetskih stavki, kao i kompletne dokumentacije o sprovedenim i planiranim javnim nabavkama. Plan nabavki i planirani budžet bi trebalo da budu u istovrsnom otvorenom formatu kako bi omogućili lakše ukrštanje podataka.

Indikator **pristupačnosti** ministarstava je **povišen za 7%** u odnosu na prethodnu godinu, međutim i dalje je ispod polovine i **iznosi 38%**. Najbolje ocenjena je oblast pristupa informacijama od javnog značaja koja je značajno unapređena u odnosu na prethodnu godinu. Budući da je praksa zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i sačinjavanja i ažuriranja informatora o radu prisutna više od decenije, njihovo objavljivanje predstavlja ustaljenu praksu. Takođe uzimajući ovaj argument u obzir, indikator od samo 56% je izrazito nizak i pokazuje potrebu da se još uvek radi na ovoj temi. Daleko lošije stanje je u oblasti objavljivanja podataka u otvorenom formatu, budući da je ova inicijativa tek u povoju. Samo šest ministarstava je otvorilo ukupno 38 skupova podataka. Potrebno je da se edukuju državni službenici o značaju proaktivnog objavljivanja informacija, budući da je većina podataka koja nastane u njihovom radu već u otvorenom formatu i da sva ministarstva već poseduju svoje internet strane na kojima ih mogu objaviti. Otvaranjem podataka smanjila bi se potreba za korišćenjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i time postigla značajna ušteda vremena i resursa ovih institucija.

Oblast javnih rasprava je ocenjena sa 28%. Većina ministarstava nema posebnu stranicu na svojim internet prezentacijama namenjenu ovoj oblasti. Portal e-uprava koji je još uvek nedovoljno korišćen za komunikaciju sa građanima, poseduje poseban odeljak posvećen javnim raspravama koji je još uvek nedovoljno funkcionalan po rešenjima koja nudi. Informacije o raspravama se objavljuju nedosledno i nepotpuno. Moguće ih je pronaći u različitim sekcijama na internet stranama ministarstava. Takođe, iako su propisana dokumenta koja se moraju objaviti, u praksi još uvek uočavamo nedostatak izveštaja o sprovedenim raspravama, kao i obaveštenja i poziva za javnu raspravu. Postoji značajna razlika i u kvalitetu izveštaja koji se objave. Izuzetno je važno da izveštaji o sprovedenim raspravama sadrže podatke o iznesenim predlozima kao i informacije o tome koji su predlozi prihvaćeni i obrazloženja za neprihvatanje ostalih.

Interakcija sa građanima takođe beleži nisku ocenu od 37%. Izvrša vlast se rukovodi pristupom „od vrha na dole“, koji podrazumeva komunikaciju sa građanima i predstavnicima civilnog sektora, samo kada postoji zakonski propisana obaveza za to ili kad državni organi to zatraže. Na žalost, veoma je mali broj kanala koji su ministarstva omogućila građanima za kontakt u svakom trenutku. Responsivnost je takođe na niskom nivou. Potrebno je da se unutar ministarstava koja imaju već formirane jedinice za komunikaciju sa javnošću/medijima uspostave stalni mehanizmi komunikacije sa građanima u elektronskom obliku.

Polje **integriteta** je u značajnom padu u odnosu na prethodnu godinu i iznosi **14% u odnosu na prethodnu godinu kada je bilo ispunjeno 51% indikatora**. Najveći uticaj u ovoj oblasti ima usvajanje Zakona o lobiranju, koje je u ovom trenutku značajno sa stanovišta postojanja regulative, međutim u praksi još uvek nema značajnijih pomaka po pitanju lobiranja. Nijedno od ministarstava ne registruje niti objavljuje pokušaje lobiranja. Delimično se objavljuju etički kodeksi sa različitim kvalitetom sadržaja. U praksi nisu zabeleženi slučajevi pozivanja na ova dokumenta niti preduzimanja radnji na osnovu njih. Usvajanje dokumenata poput etičkih kodeksa, planova integriteta, pravilnika o zaštiti uzbunjivača i sl. i njihova primena utiču na prevenciju korupcije u ovim insitucijama. Kako bi se osigurala

primena ovih pravila neophodno je sprovesti obuke službenika na ove teme i odrediti lice unutar institucije koje bi bilo kontakt tačka po pitanju kršenja odredbi ovih propisa po principu glasanja od strane samih službenika.

U oblasti **delotvornosti** ministarstva beleže ponovo porast indikatora koji je u prethodnoj godini pao na samo 12%, u 2019. **iznosi 33%**, a najviši je bio u 2017. kada je iznosio 51%. Oblast monitoringa i evaluacije je i dalje na istom niskom nivou sa indikatorom 17%. Nema promena u praksi u oblasti praćenja sprovođenja i vrednovanja učinka javnih politika. Najveći iskorak je učinjen u uključivanju zainteresovanih građana u ranoj fazi kreiranja predloga politike, što je novina koju propisuje Zakon o planskom sistemu, usvojen 2018. godine. Osim toga i dalje se ne čini evaluacija politika.

Ostali organi izvršne vlasti u Srbiji

Ostali organi izvršne vlasti u koje spadaju uprave, agencije, fondovi, tradicionalno imaju niži stepen indeksa otvorenosti koji iznosi 34%, što proizilazi iz interesovanja građana. Naime, najviši izvršni organi su najviše u fokusu građana, sa opadanjem interesovanja kada su pitanju ministarstva i još većim padom po pitanju ostalih organa. Nedostatak skrutinizacije građana omogućava ovim insitucijama da prođu neopaženo u pogledu niskog nivoa objavljivanja podataka o svome radu. Ovaj podatak govori u prilog tome da unutar samih insitucija ne postoji razumevanje odgovornosti o sopstvenom radu. Naime povećanje količine objavljenih informacija o radu je direktno srazmerno kvalitetu rada institucija.

Beleži se porast indikatora transparentnosti, koji iznosi 41% i za 13% je viši od 2018, a vraćen na nivo iz 2017. Indikator podataka o budžetu je isti kao i u prethodnoj godini i iznosi 25%. Praksa neobjavljivanja finansijskih planova i izveštaja o izvršenju budžeta ili nekog od ovih dokumenata je i dalje evidentna kod više od polovine institucija. Dokumenta se objavljuju nasumično i u formatu koji nije otvoreni, što otežava dalju obradu podataka.

I u oblasti javnih nabavki nema većih pomaka, indikator iznosi 35% i kreće se u okvirima indikatora iz prethodne godine. Objavljuju se dokumenta vezana za postupke javnih nabavki koja su propisana kao obaveza iz Zakona o javnim nabavkama, međutim ugovori i aneksi ugovora i dalje izostaju. Dodatno ne objavljuju sve institucije planove javnih nabavki. Neobjavljivanje dokumenata o javnim nabavkama značajno doprinosi riziku od korupcije. Iako su navedena dokumenta bez dileme u posedu institucija i pripremljena u elektronskoj formi, potrebno je načiniti poslednji korak i objaviti ih na internet prezentacijama organa. Institucije bi trebalo da uspostave redovan mehanizam za objavu podataka o budžetu i javnim nabavkama i da ova zaduženja dodele postojećem službeniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, budući da postoji obaveza objavljivanja pomenutih dokumenata i u Informatorima o radu.

I dalje je isti indikator za organizacione informacije i iznosi 48%. Nastavlja se sa praksom mestimičnog objavljivanja izveštaja o radu i godišnjih planova rada. Ono što zabrinjava je nedostatak informacija o tome da li su institucije izradile planove rada i ukoliko nisu, na osnovu kog planskog dokumenta organizuju svoje aktivnosti. Ukoliko takav dokument postoji, postavlja se pitanje iz kog razloga nije objavljen, budući da je sačinjen u elektronskoj formi? Jednak razlog za zabrinutost dolazi iz domena godišnjeg izveštavanja, ukoliko takav dokument ne postoji, postavlja se pitanje ko kontroliše rad ovih institucija i na osnovu čega? Ukoliko je takav dokument sačinjen, nejasno je iz kog razloga nije i objavljen. Potrebno je da sve institucije objavljuju dokumenta o svom radu kako bi javnost imala uvid u svrsishodnost trošenja zajedničkih sredstava i procenila efikasnost rada institucija.

Nivo **pristupačnosti** je vraćen na nivo iz 2017. godine, nakon što je u 2018. doživio pad na samo 15% i sada **iznosi 30%**. Ovakav razvoj događaja se ne može smatrati napretkom, budući da je indeks i dalje izrazito nizak i da pokazuje variranje u donjoj polovini liste tokom poslednje tri godine.

Pristup informacijama je poboljšana i sada iznosi 35%. Jedan od osnovnih problema sa objavljivanjem Informatora o radu je obaveza njihovog ažuriranja jednom mesečno. Nije redak slučaj da i kada je u Informatoru istaknuto da je ažuriran u skladu sa propisima, sadržaj unutar njega pokazuje drugačije. Dešava se da se pojedina poglavlja ažuriraju a druga ne. Najčešći slučaj je da nisu ažurirani podaci o zaradama zaposlenih, budžetski i podaci o javnim nabavkama. Dodatno pojedine institucije još uvek nemaju Informatore o radu iako je obaveza njihovog objavljivanja uvedena 2010. godine.

Interakcija sa građanima ostalih organa javne uprave je i dalje na niskom nivou, kao i u prethodnoj godini i iznosi 25%. Većina organa ne nudi jasne informacije o podnošenju žalbi i obraćanju u pogledu radnji koje organ preduzima. Takođe većina organa ne nudi stalne i pouzdane kanale komunikacije sa građanima. I dalje se ne prepoznaje uloga institucija kao aktera koji pružaju usluge građanima, kao ni mogućnosti besplatne elektronske komunikacije putem već postojećih servisa na tržištu.

Oblast **integriteta** je i dalje na izrazito niskom nivou i iznosi **9%**. Dve trećine ostalih organa javne uprave nije ispunilo nijedan indikator iz ove oblasti, što znači da i dalje nisu usvojili planove integriteta, iako su u obavezi da to učine. Dodatno, nisu objavljivali ni informacije o zaštiti uzbunjivača. Sve ovo svedoči o niskom nivou razumevanja unutar organa značaja prevencije korupcije. Sam organ treba da uredi sopstvene procedure uzimajući u obzir organizacione specifičnosti i prepoznate rizične oblasti. Potrebno je da se usvoje dokumenta koja jasno, kroz procedure, uređuju oblast integriteta unutar institucija i da se odredi lice koje će biti zaduženo za njihovu primenu. Agencija za borbu protiv korupcije je pripremila modele ovih dokumenata.

Indikator za oblast **delotvornosti** iznosi **32%** i predstavlja blago približavanje indikatoru iz 2017. godine nakon pada u 2018. Sedamdeset i pet posto ostalih organa javne uprave nije sprovelo procedure za merenje učinka i efekta svojih planova i programa. Budući da nismo sa sigurnošću utvrdili ni postojanje planova rada, postavlja se pitanje da li organi funkcionišu po principu ad hoc aktivnosti? Potrebno je da se javnosti prezentuju ova dokumenta kako bi bilo omogućeno praćenje rada ovih institucija i evidentirana uspešnost poslovanja. Idući odzivi na istraživanje je zabeležen kao i u prethodnoj godini, 60% organa nije dostavilo svoje odgovore na upitnik. Uzimajući u obzir nizak procenat indeksa interakcije sa građanima jasno je da je potrebno raditi na strateškom pristupu ostalih organa javne uprave u komunikaciji sa javnošću. Ovaj mehanizam je neophodno sprovesti i u domenu direktne komunikacije sa građanima i u domenu komuniciranja sa javnošću kroz objavljivanje dokumenata o funkcionisanju organa.

Metodologija istraživanja

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) delotvornost.

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 dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, delotvornost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama² i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz više od 100 indikatora merili smo i analizirali otvorenost svih parlamenata u regionu. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do aprila 2020. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada parlamenata za koje se nadamo da su od koristi za dalje unapređenje njihovog rada.

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

ACTION SEE je mreža organizacija civilnog društva koja zajedno radi na promovisanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, 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. Kako bi se građani, druge nevladine organizacije i mediji osnažili da pozivaju javne funkcionere na odgovornost, CRTA koristi informacione i komunikacione tehnologije za razmenu podataka prikupljenih praćenjem rada javnih institucija, istraživanjima, „data“ novinarstvom i anketama. CRTA takođe razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da samostalno istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme putem kojih građani mogu da pozivaju političare i institucije na odgovornost. 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.