

OTVORENOST INSTITUCIJA IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I SRBIJI

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 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 opsežnog istraživanja, baziranog na naučnoj metodologiji koje su članice mreže „ActionSEE“ radile u prethodnih nekoliko meseci. Cilj naših aktivnosti je da kroz objektivno merenje otvorenosti izvršnih vlasti u regionu utvrdimo stvarno stanje u ovoj oblasti i uputimo preporuke za njegovo unapređenje. Cilj je, takođe, i unapređenje poštovanja principa dobrog upravljanja, u kojima otvorenost zauzima značajno mesto.

Politika otvorenosti treba da bude politika svih vlada u regionu, 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 otvorenost institucija, ali postoji značajan prostor za zajedničko regionalno delovanje na poboljšanju stanja.

Uvođenje koncepta otvorene vlade u regionu Zapadnog Balkana najčešće je bilo diktirano zahtevima integracionih procesa ili motivisano poboljšanjem međunarodnog ugleda države kroz učešće u inicijativama za otvorenu upravu. U nastojanju da se isprate pozitivni trendovi, često je zapostavljana suštinska unutrašnja potreba na kojoj se zasniva ovaj koncept, a to je otvorenost vlade za doprinos građana i društva u cilju unapređenja javnog dobra.

Ovakav pristup dovodi do problema sa primenom pravila transparentnosti i otvorenosti, naročito na nižim nivoima javne administracije, gde se ne prepoznaje društvena važnost ovog pristupa, već se on doživljava kao neprijatna obaveza nametnuta međunarodnim zahtevima. Stoga, politika otvorenosti u državama regiona zahteva ne samo izraz u strateškim dokumentima, već i glasne zagovornike koncepta otvorene vlade na najvišim društvenim i državnim funkcijama.

Ovaj predlog je upućen donosiocima odluka u izvršnim vlastima zemalja regiona na svim nivoima: Vladi, ministarstvima i ostalim organima državne uprave. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama biće organizovano niz javnih događaja, na kojima će sve zainteresovane strane imati priliku da iznesu svoje mišljenje i učestvuju u pronalaženju zajedničkih održivih rešenja za razvoj u ovoj oblasti.

Takođe, sledeći principe transparentnosti istraživanja, sve institucije će biti upoznate sa svim detaljima njegovog sprovođenja i predstavljenim zaključcima.

Mreža „ActionSEE“ je otvorena za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o ovoj analizi.

1. 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.

Generalno, rezultati pokazuju da otvorenost izvršnih vlasti na regionalnom nivou nije na zadovoljavajućem nivou. Ona, u proseku, iznosi **41%** ispunjenih indikatora. Ne postoje jasne, konzistentne i u strateškim dokumentima utemeljene politike otvorenosti. Potrebna je promena odnosa i tretmana ovog važnog segmenta funkcionisanja sadašnjih i budućih vlada u regionu.

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.

Ne postoji strateški pristup otvorenosti u zemljama regiona. Na osnovu prikupljenih podataka možemo zaključiti da se otvorenost tretira po *ad hoc* principu i da u najvećem broju zemalja nije kreirana politika otvorenosti, koja bi bila ravnopravna sa drugim politikama izvršne vlasti. Politika otvorenosti je sada postavljena na način da, najčešće, predstavlja dobru volju izvršnih vlasti, a to je situacija koja je daleko od željenog stanja. Ona je, zasad, zbir različitih pravilnika, akata ili obaveza, a ne filozofija ili pristup koji vlade aktivno promovišu. Transparentnost, otvorenost i odgovornost u dobrom upravljanju predstavljaju osnovne preduslove kvalitetne izvršne vlasti i ne smeju biti tretirani kao poklon građanima.

Politika otvorenosti ne smije zavisiti od spoljnih inicijativa, već mora biti deo unutrašnjih politika. Tek tada sve međunarodne inicijative dobijaju svoju punu afirmaciju jer se nadograđuju na postojeće zdrave osnove u svakoj od država.

U participativnom procesu je potrebno usvojiti strateška dokumenta i godišnje akcione planove, koji tretiraju razvoj otvorenosti. Potrebno je, unutar država, planirati razvoj ali i ujednačiti otvorenost institucija izvršne vlasti. Sada su ove razlike enormne, pa se nameće pitanje da li ove institucije pripadaju istoj državi. Nakon uvođenja strateškog planiranja, potrebno je razmotriti i donošenje zakona o Vladi i ministarstvima jer bi se na taj način najefikasnije rešavalo 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

Vlade moraju posvetiti značajnu pažnju **spровоđenju zakona o pristupu informacijama** koji, generalno gledano, ne daju zadovoljavajuće rezultate. Ovde bi posebnu pažnju trebalo obratiti na nezavisnost i trenutne kapacitete institucija, koje su odgovorne za sprovođenje zakona.

Komunikacija sa građanima je sledeći važan segment, koji mora biti značajno popravljen u narednom periodu. Pored klasičnih metoda komunikacije izvršna vlast mora koristiti i savremenije načine komunikacije sa građanima. 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

Posebnu pažnju treba posvetiti i jačanju finansijske transparentnosti, s obzirom na to da vlade u regionu nemaju zaokruženu praksu objavljivanja finansijskih informacija i dokumenta.

Veoma su retke institucije izvršne vlasti koje objavljuju informacije o budžetu, kojim bi ovaj važan dokument učinile razumljivim za građane i objasnile im koju vrstu usluge dobijaju za novac koji daju državi. Takođe, veoma su oskudne informacije o tome kako je planirani novac zaista i potrošen. Potrebno je učiniti vidljivim sve isplate iz državnog budžeta i ostaviti građanima mogućnost da lično vrše kontrolu ovog trošenja.

Takođe, na zvaničnim stranicama izvršnih vlasti se ne objavljuju planovi javnih nabavki, a uglavnom nijesu dostupni ni pozivi i odluke o javnim nabavkama, kao ni pripadajući ugovori i aneksi ugovora.

Efikasnost, učinkovitost 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. Odgovorne vlasti svoja izborne obećanja pretvaraju u zvanične politike države ali i kreiraju mogućnosti da građani provere njihove rezultate.

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.

2. 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

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

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, tako da je neophodno uložiti dodatne napore za dostizanje pune otvorenosti organa javne vlasti u Srbiji.

Indeks otvorenosti institucija u Srbiji je 42%, dok je indeks otvorenosti organa izvršne vlasti (Vlada, Ministarstva, Vlada AP Vojvodine i ostali organi izvršne vlasti) 56%. Otvorenost institucija izvršne vlasti pokazuje postojanje neujednačene prakse ponašanja i poštovanja propisa kojima se uređuju pitanja transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i učinkovitosti od strane svih organa, kao i značajne razlike u ispunjavanju indikatora.

Na **transparentnost** institucija 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. Rezultat toga je skor ostvaren u pogledu ispunjenosti indikatora **integriteta**.

Premda su mehanizmi za ostvarivanje otvorenosti brojni, jedan od najčešćih su javne konsultacije sa zainteresiranom 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 donosiocima odluka i uglavnom služe za zadovoljenje bazičnih standarda. Interesantna je činjenica da većina organa izvršne vlasti prepoznaje važnost i značaj društvenih

mreža kao sredstva i kanala komunikacije sa građanima, ali isti ne koristi redovno i u dovoljnoj meri.

Organi izvršne vlasti pokazuju veoma nizak skor u pogledu **učinkovitosti**, odnosno izveštavanja, monitoringa i strateškog planiranja. Ovakav skor može se povezati sa trenutnom situacijom i nepostojanjem uređenog sistema planiranja i sistema upravljanja javnim politikama u Republici Srbiji, te efikasnog mehanizama sprovođenja i praćenja sprovođenja javnih politika.

Unapređenje pravne regulative otvorenosti organa javne vlasti, zajedno s unapređenjem institucionalnog okvira za njegovo sprovođenje poslednjih godina je dovelo do napretka u ostvarivanju načela otvorenosti unutar sistema javne uprave u Srbiji.

2.1. Vlada Republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine

Vlada Republike Srbija (Republička vlada) i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine (Pokrajinska vlada) ostvaruju ukupno 59% ispunjenih indikatora otvorenosti. Pokrajinska Vlada ima nešto bolji učinak i ispunjava 60% indikatora, u odnosu na Republičku koja ispunjava oko 58%.

Ukupna **transparentnost** iznosi 61%, a ovaj procenat obe institucije ostvaruju i pojedinačno. Najproblematičniji aspekt u domenu transparentnosti odnosi se na izradu i objavljivanje godišnjeg *budžeta*. Obe institucije ispunjavaju 41% indikatora, s napomenom da Republička vlada (57%) značajno prednjači u odnosu na Pokrajinsku (25%). Zakon o budžetskom sistemu predviđa obavezu objavljivanja budžeta i završnog računa na sajtu svakog od korisnika javnih sredstava. Međutim, na sajtu Pokrajinske vlade ove informacije nije moguće pronaći, osim završnog računa za 2015. godinu koji je dostupan u Informatoru o radu Pokrajinske vlade. Važno je spomenuti postojanje sajta „Transparentnost budžeta AP Vojvodine“, koji, pak nije povezan sa sajtom Pokrajinske vlade, a na kom su objavljeni su budžeti za 2016. i 2017. godinu, kao i završni računi od 2004. do 2015. godine. Republička vlada objavljuje budžet, kao i završni račun, koji su dostupni za poslednje dve godine. Građanski budžet ne izrađuju ni jedna ni druga institucija, dok načela transparenti i participativnosti u izradi budžeta nisu utemeljena postojećim zakonodavstvom.

Rok za dostavljanje predloga budžeta za narednu budžetsku godinu u zakonom propisanom roku skupštini, se ne poštuje, a problem donošenja Zakona o budžetu u poslednji čas nije rešen već 15 godina. U poslednje tri godine, predlog Zakona o budžetu Vlada Srbije upućivan je Narodnoj skupštini sa kašnjenjem od mesec dana (2016. i 2015) odnosno skoro dva meseca (2014).

Republička i Pokrajinska vlada ispunjavaju oko 69% indikatora u oblasti *javnih nabavki*, ali Pokrajinska vlada (80%) značajno prednjači u odnosu na Republičku (58%). Pravni okvir za sprovođenje procedure javnih nabavki uređen je Zakonom o javnim nabavkama. Uspostavljen je i Portal javnih nabavki, koji građani mogu koristiti kao alat za pretragu, a organi javnih vlasti su

obavezni da oglase o javnim nabavkama i ugovore sa dobavljačima objave na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici. Međutim, Republička vlada ne objavljuje plan javnih nabavki, a na sajtu nije moguće pronaći pozive za podnošenje tenderske dokumentacije, odluke o sprovedenim javnim nabavkama, ni zaključene ugovore.

Republička i Pokrajinska vlada objavljuju većinu *organizacionih informacija*. Njihov ukupan rezultat iznosi 71%, a Pokrajinska vlada (76%) ostvaruje bolji rezultat od Republičke (66%). Veliki problem, međutim, predstavlja nedostupnost godišnjeg plana rada Republičke vlade, kao i godišnjeg izveštaja. Ova dokumenta nije bilo moguće pronaći za prethodne tri godine. U momentu prikupljanja informacija, nije bio dostupan kalendar sednica Vlade, kao ni materijali i zapisnici sa sednica. Izveštaj o radu Pokrajinske vlade dostupan je samo za 2014. godinu.

Ukupna **pristupačnost** iznosi 71%, sa učinkom Republičke vlade koji je veći (75%) u odnosu na Pokrajinsku (67%). Zakon o državnoj upravi propisuje obavezu za ministarstva i posebne organizacije da sprovode javnu raspravu „u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost”. Sam postupak sprovođenja javne rasprave bliže se određuje Poslovníkom Vlade Srbije. Međutim, Zakon o državnoj upravi ne uređuje ovo pitanje za Pokrajinsku vladu, dok se učešćem građana ne bavi ni Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.

U Srbiji 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. U 2014. godini, na osnovu istraživanja koje je sprovedla Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, javna rasprava je sprovedena za svaki deseti propis.

Postoji značajna razlika između republičke i pokrajinske vlade kada se radi o *svakodnevnoj interakciji sa građanima*. Pokrajinska Vlada ispunjava samo 19% indikatora. Twitter nalog pokrajinske vlade otvoren je u septembru 2013. godine, ali do momenta izrade ovog istraživanja sa njega nije poslata ni jedna poruka. Sa druge strane, Vlada Srbije poseduje Twitter nalog koji redovno ažurira.

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*. Ovaj procenat u slučaju pokrajinske vlade iznosi 86%, dok je u slučaju republičke Vlade ovaj procenat nešto niži i iznosi 78%. Republička i Pokrajinska vlada izrađuju informator o radu u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Međutim, uočena su određena odstupanja. Na primer, na osnovu analize informatora o

radu koju je sprovedla Kancelarija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Vlada Republike Srbije je izradila informator o radu koji u bitnim elementima nije usklađen sa Uputstvom. Sistem obuka za javne službenika za ispravno beleženje, skladištenje, čuvanje i dostavljanje podataka od javnog značaja nije uspostavljen. Republička vlada nema osobu koja je nadležna za informacije od javnog značaja.

Integritet obe institucije iznosi 65%, ali postoji značajna razlika u ispunjavanju indikatora. U ovom domenu, Pokrajinska vlada ispunjava skoro dvostruko više indikatora (81%) u odnosu na Republičku (49%). Republička vlada nema usvojen poseban *etički kodeks* iako postoji Kodeks ponašanja državnih službenika, usvojen na republičkom nivou, a koji utvrđuje standarde integriteta i pravila ponašanja državnih službenika iz organa državne uprave, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga. Pokrajinska vlada, s druge strane, je usvojila Odluku o kodeksu ponašanja u pokrajinskim organima, koja u članu 34 predviđa disciplinsku odgovornost za povredu njegovih odredbi.

U pogledu *prevencije sukoba interesa* ostvaren je značajan rezultat od 83% ispunjenosti indikatora, gde Republička vlada ispunjava 74%, dok Pokrajinska značajnih 91%. Ovom rezultatu doprinosi činjenica da je na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije moguće pronaći sređene i strukturirane, elektronski dostupne podatke o imovinskoj karti funkcionera, podatke o primanjima i izvorima primanja. Agencija za borbu protiv korupcije objavljuje statističku analizu kataloga poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije na godišnjem nivou, o kojima je funkcioner dužan obavesti državni ili drugi organ, organizaciju, javnu službu u kojoj vrši javnu funkciju, koji su obavezni da o poklonima vode posebnu evidenciju.

Lobiranje nije pravno regulisano u Republici Srbiji. Zakon o lobiranju nije usvojen, odnosno u ovom momentu se ni ne nalazi u skupštinskoj proceduri, iako je predstavljen kao jedan od prioritarnih propisa u prevenciji korupcije. Izveštaj o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije ukazuje da nije primećen napredak u pogledu javnosti podataka o pokušajima uticaja na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Rezultat obe institucije u domenu **učinkovitsti** je najlošiji, i iznosi ukupno **11%**, gde, pri tom, Pokrajinska vlada ne ispunjava ni jedan indikator. Sistem monitoringa i evaluacije nije uspostavljen, odnosno interni dokument koji uređuje monitoring i evaluaciju u sprovođenju programa i projekata nisu usvojeni. Takođe, sistem indikatora koji omogućavaju merenje uticaja javnih politika, programa i projekata, ne postoji. 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 tek u začetku. Na

republičkom nivou uspostavljen je Republički sekretarijat za javne politike kao telo koje obavlja stručne poslove i pruža podršku Vladi u analizi i strateškom upravljanju javnim politikama.

2.2. Ministarstva

Ukupan indeks otvorenosti ministarstava u Srbiji iznosi 62%. Razlike u indeksu otvorenosti između pojedinačnih ministarstava variraju pa najbolje rangirano ministarstvo ispunjava 81% kriterijuma otvorenosti, a najlošije skoro upola manje 47%. Takođe, postoje velike razlike između pojedinačnih ministarstava po pojedinačno ocenjivanim aspektima transparentnosti, pristupačnosti i učinkovitosti.

Ukupna ocena **transparentnosti** ministarstva u Srbiji iznosi 64%. Najveći stepen transparentnosti ministarstava je u segmentu objavljivanja organizacionih informacija sa skorom od 68%. Organizacione informacije o imenima, platama i kontaktima javnih funkcionera objavljuje većina ministarstava, dok samo jedno ministarstvo objavljuje spisak državnih službenika i nameštenika sa njihovim zvanjima na veb stranici.

Dostupnost informacija o postupcima *javnih nabavki* (61%) i *budžetu* (55%) je na nešto nižem nivou u odnosu na ukupnu transparentnost ministarstava. Dokumenta i podaci o javnim nabavkama su dostupni na zvaničnim veb sajtovima svih ministarstava, međutim ugovore i anekse ugovora o javnim nabavkama ne objavljuje nijedno ministarstvo. Većina ministarstava objavljuje i plan javnih nabavki. Pregledom veb stranica utvrđeno je da dva ministarstva nemaju objavljen plan javnih nabavki.

Većina ministarstava poštuje Zakon o budžetskom sistemu i objavljuje informacije o budžetu i informacije o završnom računu. 25% ministarstava ima objavljene svoje budžete za sve tri prethodne godine na svojim zvaničnim veb stranicama, dok na stranicama dva ministarstava nije dostupan budžet ni za jednu od prethodne tri godine. Završne račune objavljuje većina ministarstava, dok dva ministarstava na svojim veb stranicama nemaju objavljen nijedan završni račun iz poslednje tri godine.

Zavisno od vrste informacija variraju ocene po pojedinačnim ministarstvima. Tako je jedno ministarstvo najbolje ocenjeno kada su u pitanju informacije o budžetu (73%) i organizacione informacije (78%), a druge strane najlošije kada su u pitanju informacije o javnim nabavkama (36%).

Ukupna ocena **pristupačnosti** ministarstva u Srbiji od 58%. Najbolje ocenjen aspekt pristupačnosti odnosi se na obezbeđivanje i poštovanje procedure za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i iznosi 68%. Interakcija sa građanima (53%) i mehanizam javnih rasprava (52%) su nešto lošije ocenjeni aspekti u okviru pristupačnosti.

Procenat ispunjenost indikatora za obezbeđivanje i poštovanje procedura za *slobodan pristup informacijama od javnog značaja* je od 100% kod tri ministarstva, do 24% kod jednog ministarstva. Sva ministarstva na svom sajtu imaju registar dokumenata u svom posedu prikazan kroz Informatore o radu, međutim samo osam ministarstava ima naznačenu kontakt osobu zaduženu za informacije od javnog značaja.

Po dva ministarstva su takođe ostvarila maksimalan skor kada su u pitanju aspekti *interakcija sa građanima* i *organizovanje i sprovođenje javnih rasprava*. Zabrinjava činjenica da su dva ministarstva ostvarila skor od 18% kada je u pitanju integracija sa građanima. Pozivi organizacijama civilnog društva za učešće u radnim grupama za izradu zakona i drugih pravnih akata kao i obaveštenje o organizovanju i sprovođenju javnih raspravama na veb sajtu objavljuje više od pola ministarstava (9 od 16). Međutim, ne postoji definisana i unificirana sekcija za tu vrstu informacija na veb sajtovima ministarstvima. Tako pojedini sajtovi sadrže posebnu sekciju posvećenu javnim raspravama, dok se kod drugih iste informacije objavljuju pod različitim sekcijama kao npr. obaveštenja, aktuelnosti, vesti, projekti ministarstva, zakoni u pripremi itd. Postojanje različitih rešenja potragu za informacijom znatno otežava, 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.

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, javne vlasti ne prepoznaju u dovoljnoj meri ovaj portal, pa iako je korišćenje portala „e-Uprava” ustanovljeno kao obavezno nije redak slučaj da se nadležne institucije o tu obavezu oglušće. U posmatranom periodu tri ministarstva javne rasprave su sprovodili onlajn putem.

S obzirom na činjenicu da Izveštaj o održanoj javnoj raspravi predstavlja osnovni izvor informacija koji može da nam kaže 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 uvažen od strane javnih vlasti, njegovo objavljivanje je od izuzetne važnosti. Međutim iako većina ministarstva objavljuje izveštaje, sadržaj istih varira od veoma detaljnih do onih koji uopšteno predstavljaju rezultate javnih rasprava.

Direktnu interakciju sa građanima putem svog veb sajta ostvaruje pet ministarstva. Interesantna je činjenica da većina ministarstava prepoznaje važnost i značaj društvenih mreža kao sredstva i kanala komunikacije, pa tako 11 ministarstava ima otvorene profile na društvenim mrežama (Facebook i/ili Twitter). Međutim većina ministarstava ne upravlja svojim profilima i ne ažurira redovno svoje profile.

Integritet ministarstava u Srbiji je ocenjen na osnovu *prevencije sukoba interesa* sa 100%. Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija poštuju sva ministarstva i podnose izveštaje o imovini čime ostvaruju maksimalan učinak.

Učinkovitost ministarstva u Srbiji u ukupnom skoro iznosi 53%. Najbolje ocenjen aspekt je *izveštavanje* sa 64%, dok je znatno lošije ocenjen aspekt *monitoringa* (31%) i *strateškog planiranja* (25%).

Više od pola ministarstva izveštava Vladu u svom radu i dostavilo je izveštaj za prethodnu godinu (ukupno 7 ministarstva). 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. Većina ministarstva nema ustanovljena pravila i procedure koja detaljno propisuju uslove za komunikaciju/savetovanje između ministarstava (detaljno rešena pravila i procedure ima šest ministarstava), a zapisnike sa konsultacija/savetovanja između ministarstava objavljuju samo tri ministarstva. Maksimalan skor od 100% po svih posmatranim indikatorima u izveštavanju ostvarilo je 25% ministarstva.

Sprovođenje monitoringa kroz redovno merenje efekata primene sprovedenih politika i programa javnih politika u potpunosti radi pet ministarstva. 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 skroman učinak ministarstva u ovoj oblasti, jasno je zašto je strateško planiranje najlošije ocenjen segment u ukupnom zbiru. Bilo kakvu vrstu ex post evaluacije programa i politika u cilju planiranja javnih politika radi 25% ministarstava. Ovakav skor može se povezati sa trenutnom situacijom i nepostojanjem uređenog i regulisanog strateškog planiranja i postojanjem velikog broja strategija koje su međusobno neusaglašene i sadrže nerealno postavljene ciljeve i nejasan način na koji se utvrđuju prioriteta.

2.3. Ostali organi izvršne vlasti u Srbiji

Ostali organi izvršne vlasti u Srbiji zadovoljavaju 48% indikatora otvorenosti. Najniži rezultat ostvaren je u domenu učinkovitosti, odnosno izveštavanja i monitoringa rada organa izvršne vlasti, i iznosi 26%. Ukupan indikator integriteta za Srbiju je prilično nizak (33%), međutim kod ostalih organa izvršne vlasti ovo je najbolje ocenjen indikator (95%). Iako je ispunjenost indikatora transparentnosti 52%, potrebno je unaprediti proaktivnu transparentnost ostalih organa izvršne vlasti, posebno njihovu komunikaciju sa građanima putem interneta i društvenih mreža.

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 obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način, kao što je putem informacionih tehnologija i novih medija.

Skor u domenu **transparentnosti** ostalih organa izvršne vlasti je 53% ispunjenosti indikatora otvorenosti. Indikator otvorenosti *budžeta* je prilično nizak, 39%. 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. Indikativno je da jedna četvrtina organa ne objavljuje svoje finansijske planove na zvaničnoj internet prezentaciji, dok završne račune ne objavljuje čak 50% organa.

Organi izvršne vlasti ne objavljuju izveštaje o radu i godišnje planove rada. U posmatranom uzorku, samo 20% organa ima objavljene izveštaje za poslednje tri godine. Godišnji program rada ne objavljuje čak 80% ostalih organa izvršne vlasti, 10% ima objavljene godišnje programe za tri poslednje godine, a 10% ima objavljen samo jedan programa rada u poslednje tri godine.

Otvorenost procesa *javnih nabavki* je 57%. Međutim analiza indikatora otvorenosti postupaka javnih nabavki ne upućuje na zaključak da je stanje u ovoj oblasti zadovoljavajuće. Pozivi za dostavljanje ponuda i odluke o javnim nabavkama se objavljuju na internet stranicama u 95% slučajeva, 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 ukazao je i Poverenik za informacije od javnog značaja u Godišnjem izveštaju za 2015. godinu. Planovi javnih nabavki se objavljuju na internet stranici ostalih organa izvršne vlasti u 80% slučajeva. Organi javne vlasti su obavezni da godišnji plan javnih nabavki objave na Portalu javnih nabavki i u svom informatoru o radu.

U segmentu *organizacionih informacija*, ostali organi izvršne vlasti neredovno objavljuju informacije o imenima i pozicijama zaposlenih dok su informacije o imenima, pozicijama, plati i kontaktima funkcionera dostupne u 85%. Podaci o pravnom okviru i propisima koji uređuju rad organa, podataka o opisu poslova i podeli zaduženja zaposlenih su dostupni na internet stranicama ostalih organa izvršne vlasti u 80% slučajeva. 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. Obaveza organa javne vlasti da u svojim informatorima o radu objavljuju podatke o prihodima i rashodima doprinela je da su podaci o prihodima i rashodima razumljivi i sadrže dovoljno informacija u 65% slučajeva. Posebno loši nalazi odnose se na redovnost i kvalitet održavanja zvaničnih internet stranica organa. Svoje internet stranice redovno održava i ažurira 45% organa, dok u 65% slučajeva sajtovi organa sadrže pretraživač koji radi.

Kada je u pitanju **pristupačnost** ostalih organa izvršne vlasti ispunjenost indikatora je 44%. Analiza indikatora ukazuje na značajne mogućnosti za poboljšanje pristupačnosti organa izvršne vlasti.

Pristup informacijama ostalih organa izvršne vlasti je na nivou ispunjenosti od 51%. Kao pokazatelj nezadovoljavajućeg nivoa otvorenosti u oblasti pristupa informacijama izdvajamo činjenicu da samo 45% organa ima javno dostupne informacije o kontakt osobi odgovornoj za pristup informacijama od javnog značaja. Organi izvršne vlasti posvećuju malo pažnje jačanju kapaciteta zaposlenih za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Visok procenat otvorenosti utvrđen je po pitanju objavljivanja registra dokumenata u posedu organa javne uprave. U 80% slučajeva organi izvršne vlasti objavljuju podatke o vrsti informacija koje poseduju, vrsti informacija koje stavljaju na uvid, načinu i mestu čuvanja nosača informacija i opis postupka podnošenja zahteva za pristup informacijama.

Interakcija ostalih organa javne uprave sa građanima ocenjena je sa 34%. 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. Pojedini organi i dalje ne objavljuju Informatore o radu na svojoj zvaničnoj internet stranici u skladu sa Uputstvom o objavljivanju informatora o radu. Samo 35% ostalih organa izvršne vlasti ima aktivan nalog na društvenim mrežama (Facebook i Twitter).

Iako je ukupna ispunjenost indikatora **integriteta** prilično niska (33%) kada je u pitanju integritet ostalih organa javne uprave rezultat iznosi 95% ispunjenosti indikatora. Samo u slučaju jednog od 20 uzorkovanih organa uprave, izveštaj o imovini funkcionera nije bio javno dostupan na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije.

Najniži rezultat ostvaren je u oblasti **učinkovitosti**, odnosno monitoringa i izveštavanja o radu organa izvršne vlasti, sa ukupno 26% ispunjenosti indikatora. Samo 30% ostalih organa izvršne vlasti sprovede proceduru merenja učinka i efekata svojih reformskih programa i planova. Izveštavanje o radu i utrošku finansijskih sredstava je ocenjeno skorom 25%. Organi izvršne vlasti ne poštuju zakonske rokove za dostavljanje izveštaja o raspolaganju sredstvima iz budžeta. Bolji skor (60%) ostali organi izvršne vlasti pokazuju kada je u pitanju redovnost u dostavljanju godišnjih izveštaja o radu.

3. 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) učinkovitost.

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, **učinkovitost**, 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 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 15000 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.

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

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.crta.rs