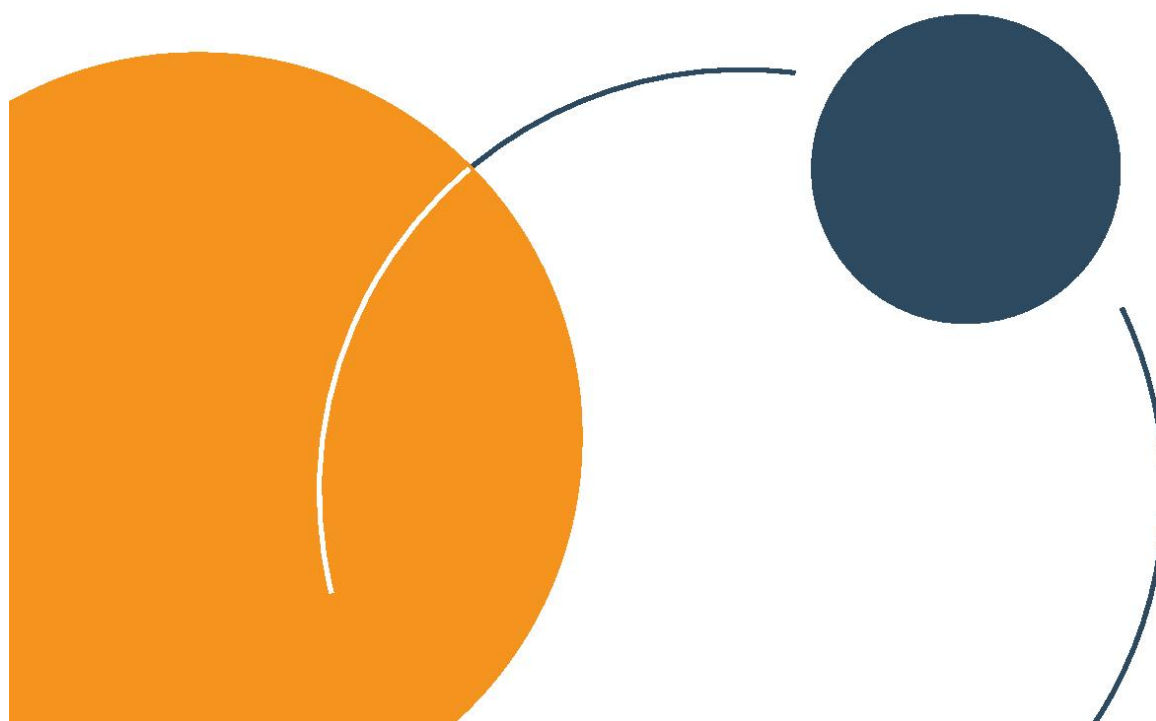


**OTVORENOST INSTITUCIJA
IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I SRBIJI
U 2018. GODINI**

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



OTVORENOST INSTITUCIJA IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I SRBIJI U 2018. 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

CRTA je, u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže organizacija civilnog društva „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 meseci. 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.

Ovaj dokument je treći po redu u kome dajemo pregled stanja otvorenosti institucija i preporuke za unapređenje. Nakon prvog istraživanja koje je urađeno 2016. pristupili smo unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora, bazirajući svoj rad na saznanjima i rezultatima monitoringa. Istraživanje za 2018. godinu je drugo po redu koje je sprovedeno na osnovu indikatora koji omogućavaju preciznu sliku koliko su institucije izvršne vlasti radile na unapređenju svoje otvorenosti u protekloj godini.

Politika otvorenosti mora biti politika svih vlada u regionu, mora biti formulisana i napisana 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.

Naš 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 civilnog sektora koji se bave ovim pitanjima.

U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama organizovaćemo niz javnih događaja, na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati da nađemo zajednička održiva rešenja za razvoj 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 našem predlogu praktične politike.

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu

Institucije izvršne vlasti u regionu u proseku ispunjavaju 48.41% kriterijuma otvorenosti. Iako ovaj rezultat predstavlja blagi napredak od oko 5% u odnosu na prethodno istraživanje, nema mnogo razloga za zadovoljstvo. Povećanje nivoa otvorenosti se najčešće javlja kao izuzetak pojedinih organa u državama regiona, a ne kao pravilo sistema vlasti. Razlog za to leži u nedostatku jasnih politika koje baštine vrednosti otvorenosti, i prevashodno pravila i sankcija u slučaju njihovog nepoštovanja.

Istraživanje je još jednom potvrdilo da su institucije izvršne vlasti otvorenije što se krećemo ka višim organizacionim nivoima vlasti. Tako vlade u regionu u proseku ispunjavaju 63.62% indikatora otvorenosti, ministarstva 50.58%, a organi uprave 32.22%. Neujednačenost je primećena i unutar samih grupa institucija, što svedoči o tome da pitanje otvorenosti u načelu zavisi od volje ili zalaganja osobe koja je na čelu te institucije, a ne razvijenih praksi i propisa države. Takvo stanje dovodi u pitanje dobru praksu koja je prepoznata kod pojedinih institucija, u situacijama kada nastupe personalne promene.

Za očekivati je da prisustvo međunarodnih inicijativa u zemljama regiona, poput Partnerstva otvorenih vlada (OGP), doprinese razvoju otvorenosti institucija izvršne vlasti. Angažovanje i posvećenost država regiona ovoj inicijativi je na različitim nivou, što takođe svedoči o spremnosti vlada za primenu i promociju standarda otvorenosti i odgovornosti.

Ovakvi standardi takođe zavređuju pažnju Evropske unije (EU), imajući u vidu da je nužno da se odvijaju paralelno sa drugim reformama koje države sprovode na putu ka EU. U poslednjim izveštajima o napretku država regiona ističu se brojni problemi na polju transparentnosti, počevši od nedosledne primene zakona o slobodnom pristupu informacijama do nedovoljne transparentnosti budžeta i sistema javnih nabavki.

Sve zemlje regiona bi trebalo da se posvete promociji zakonima zagarantovanog proaktivnog pristupa informacijama, jer nijedan organ ne sme imati monopol nad informacijama od javnog značaja koje pripadaju građanima. Takođe, potrebno je planirati i razvijati politike otvorenosti koje bi trebalo da budu utemeljene u zakonskim i strateškim dokumentima države. To bi, u konačnom, predstavljalo krunu višegodišnjeg procesa i napora domaćih i međunarodnih aktera u „otvaranju“ organa državne uprave.

U cilju davanja doprinosa u uspostavljanju takvog sistema, u nastavku predstavljamo neke od ključnih nedostataka koje države regiona moraju otkloniti kako bi obezbedile otvorenost u radu javne uprave.

Organizaciona i finansijska transparentnost

Princip proaktivnog pristupa informacijama se ne primenjuje na zadovoljavajućem nivou u institucijama izvršne vlasti u regionu.

Građani regiona i dalje teško dolaze do informacije o tome šta institucije rade i kako planiraju i troše njihova sredstva. Problemi su prisutni u pogledu transparentnosti budžeta, završnih računa i postupka javnih nabavki. Takođe, retke su institucije u regionu koje objavljuju svoje periodične finansijske izveštaje.

Situacija nije zadovoljavajuća ni u pogledu objavljivanja programa i izveštaja o radu, iako su to osnovna dokumenta putem kojih bi institucije trebalo građanima da predstave šta planiraju da urade i šta su uradile tokom godine. Praksa sačinjavanja i objavljivanja polugodišnjih izveštaja o radu se javlja kao izuzetak kod vrlo malog dela institucija.

Transparentnost procesa donošenja odluka

Većina zemalja u regionu nije obezbedila transparentnost sednica vlada. Iako po standardima transparentnosti treba objavljivati transkripte i omogućiti video prenos sa sednica, većina vlada ne objavljuje čak ni zapisnike i materijale sa sednica. Tako se o aktivnostima najvećeg broja regionalnih vlada građani mogu informisati samo na osnovu saopštenja koje vlade izdaju nakon sednica. Ovakva praksa se mora hitno menjati, jer se uskraćivanjem informacija o ključnim politikama koje vlada planira direktno umanjuje mogućnost građana za kontrolu onih koje su izabrali, i koji bi trebalo da im odgovaraju za svoje aktivnosti. Poseban problem predstavlja neopravdano klasifikovanje dokumenata oznakom tajnosti.

Pristupačnost i komunikacija sa građanima

Većina internet stranica institucija izvršne vlasti se redovno ažuriraju novostima i aktuelnostima. Međutim, primećen je značajan prostor za unapređenje kada je u pitanju organizacija i administriranje sadržaja. Vlade većine zemalja imaju zastarele internet stranice koje bi trebalo rekonstruisati u skladu sa razvojem savremenih informaciono-komunikacionih rešenja. Najveći broj organa je trenutno vrlo daleko od standarda koji propisuje „tri klika do željene informacije“ na internet stranici. Objavljivanje podataka u open data formatu¹ i dalje nije praksa u regionu.

Iako većina vlada u regionu ima uspostavljen sistem e-uprave, on nije dovoljno zaživeo u praksi. Postavlja se pitanje svrsishodnosti mnogobrojnih usluga koje se nude putem ovih portala usled njihove nedovoljne upotrebe. Iako bi vlade trebalo da ulože napore u sprovođenju kampanja za promociji e-uprave, značajan broj čak ni na svojim internet stranicama nema baner ili uputstvo za korišćenje ovog portala. Takođe, sistem e-uprave u regionu ne obezbeđuje lokalne servise koji bi bili značajni za unapređenje svakodnevnog funkcionisanja građana.

U modelima interakcije sa građanima i dalje prevladavaju konvencionalni načini komuniciranja. Manje od polovine institucija izvršne vlasti poseduje i redovno koristi društvene mreže kao sredstvo za informisanje i komunikaciju sa građanima.

Planiranje i koordinacija politika

Vlade u regionu tek treba da uspostave procedure i prakse za kvalitetnije planiranje i koordinaciju svojih politika, ali i obezbeđivanje mehanizama putem kojih građani mogu jasno da prate njihovu realizaciju.

Vlade u regionu uglavnom nemaju praksu planiranja javnih politika na duži rok u formi programa rada. Izvršna vlast takođe nije dovoljno posvećena merenju kvaliteta i efekata svog rada, odnosno retke su institucije koje su nam saopštile da koriste indikatore učinka prilikom pripreme svojih programa i izveštaja o radu.

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

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. Stagnacija, kao i nazadovanje, identifikovani su i prilikom merenja otvorenosti vlasti u pojedinačnim grupama institucija u 2018. godini. Samim tim, ponovo ističemo da je neophodno uložiti dodatne napore za dostizanje pune otvorenosti organa javne vlasti u Srbiji.

Prateći rad institucija izvršne vlasti u 2018. godini u Srbiji, zabeležili smo izazove identične onima iz 2017. godine, dok je u pojedinim segmentima došlo i do nazadovanja. Ukupan indeks otvorenosti organa izvršne vlasti (Vlada, Ministarstva, Vlada AP Vojvodine i ostali organi izvršne vlasti) iznosi 42%. Ovaj rezultat je za 6% niži u odnosu na istraživanje iz 2017. godine. Otvorenost institucija izvršne vlasti, već treću godinu za redom, obeležava neujednačena praksa 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. 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 niska, a tokom 2018. godine je i nazadovala, što ukazuje na trend 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 strukturirani mogu naći na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije. Međutim, individualni naponi 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 zainteresovanom 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. Važno je napomenuti da je 2018. godine svega 5 od 18 ministarstava odgovorilo na upitnik za potrebe istraživanja, u poređenju sa 2017. godinom kada je odgovore dostavilo 11 ministarstava.

Organi izvršne vlasti pokazuju veoma nizak skor u pogledu **delotvornosti**. Ovakav skor može se povezati sa dugogodišnjim izostankom 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 u godinama koje nastupaju, a imajući u vidu da je 2018. godine usvojen paket 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) su u 2018. godini ostvarile ukupno 53% indikatora otvorenosti, što je skoro 4% niže od rezultata otvorenosti u 2017. godini (57%). Republička vlada je i u 2018. godini ostvarila bolji učinak od Pokrajinske vlade, sa 56% indikatora otvorenosti u odnosu na 50%. Obe institucije su skoro podjednako nazadovale u otvorenosti, s obzirom na činjenicu da je rezultat Republičke vlade niži za skoro 5%, a Pokrajinske za skoro 3% u odnosu na 2017. godinu.

Ukupna **transparentnost** iznosi 49%, što je na nešto nižem nivou u odnosu na 2017. godinu (52%). Najproblematičniji aspekt u domenu transparentnosti i tokom 2018. godine nastavlja da se odnosi se na izradu i objavljivanje godišnjeg *budžeta*. Iako je Republička vlada sa 45% ispunjenosti indikatora ostvarila bolji rezultat od Pokrajinske (34%), važno je podvući da je i 2018. godine, kao i mnogih prethodnih godina, Vlada Republike Srbije propustila da na vreme usvoji Predlog zakona o budžetu za narednu godinu. Umesto do 1. novembra 2018. godine, Vlada je Predlog usvojila sa 20 dana zakašnjenja, čime je ponovo uticala na to da se skрати vreme koje poslanici imaju da razmotre ovaj najvažniji zakon u zemlji i pripreme se za raspravu u Parlamentu.²

I dok je kasno dostavljanje predloga poslanicima postalo praksa kroz različite skupštinske sazive, u 2018. godini po drugi put za redom, o njemu nije održana suštinska diskusija među poslanicima u plenumu.³

² Otvoreni parlament, *Od Vlade do Parlamenta uz neizbežna kašnjenja, skraćivanje vremena za razmatranje i trku za usvajanjem pre kraja godine*, infografik, 2018, <https://otvoreniiparlament.rs/uploads/istrazivanja/budzet-2019-op-final.pdf>

³ Otvoreni parlament, *Sprečavanjem rasprave o amandmanima na budžet obesmišljava se parlament*, <https://otvoreniiparlament.rs/aktuelno/56>

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, 2018. i 2019. godinu, kao i završni računi od 2004. do 2018. 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 ostvaruju **značajan pad otvorenosti** u oblasti *javnih nabavki*. U odnosu na ispunjenih 72% indikatora, u 2018. godini ovaj rezultat iznosi **62%**. 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 2017. godinom, na sajtu Republičke vlade nije bilo moguće pronaći ni odluke i ugovore o sprovedenim javnim nabavkama, uz plan javnih nabavki i anekse ugovora, koji nisu bili dostupni ni u prethodnim krugovima merenja.

Republička i Pokrajinska vlada ostvaruju skoro identičan rezultat u pogledu objavljivanja *organizacionih informacija* u odnosu na prethodno merenje. U 2018. godini, ovaj rezultat iznosi 47%. 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, pravila i procedure kojima se uspostavlja i reguliše njen rad, godišnji plan rada i izveštavanje o radu, kao i agende, materijali, transkripti i odluke usvojene na njenim sednicama, nije bilo moguće pronaći kao ni u slučaju ranijih godina. Takođe, i Republička i Pokrajinska vlada nastavljaju sa praksom da ne emituju svoje sednice.

Ukupna **pristupačnost** je u 2018. godini (61%) na nešto nižem nivou u odnosu na 2017. godinu (64%), sa učinkom Republičke vlade koji je drugu godinu za redom u ovom domenu veći (67%) u odnosu na Pokrajinsku (55%). Međutim, za razliku od Republičke vlade čiji je rezultat isti kao i u prethodnom merenju, Pokrajinska vlada je ostvarila pad od 3%. 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, 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 je 2018. godine usvojen Zakon o planskom sistemu. Međutim, podzakonski akt koji čini deo paketa planskog sistema, a koji treba da obezbedi učešće javnosti u ranim fazama izrade određenog propisa, kroz proces konsultacija, stupio je na snagu tek u februaru 2019. godine, što je onemogućilo praćenje njegovih

efekata tokom ovog kruga merenja.⁴ Međutim, s obzirom na činjenicu da novi Zakon o planskom sistemu u definisanju akata javnih politika nije uzeo u obzir i zakone, obaveza i postupak sprovođenja javnih rasprava ostao je regulisan Poslovníkom o radu Vlade Republike Srbije. Važno je i napomenuti da je na nivou neobavezujućih pravnih akata Vlada 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. Kao jedan od koraka u uspostavljanju planskog sistema, Vlada Republike Srbije je otpočela proces izrade još jednog neobavezujućeg dokumenta – *Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa*. Finalne konsultacije o ovom dokumentu održane su u maju 2019. godine.

Republička vlada je sa 64% ispunjenih indikatora u 2018. godini ostvarila dvostruko viši rezultat u domenu *svakodnevnih interakcija sa građanima* u poređenju sa Pokrajinskom vladom (31%). 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. Na kraju krajeva, ni jedna ni druga institucija nisu odgovorile na upitnik za potrebe sprovođenja ovog istraživanja.

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 2018. godini, i Republička i Pokrajinska vlada ostvaruju skoro jednake rezultate i zajedno ispunjavaju 73% indikatora. Domen pristupa informacijama je ujedno i jedan od najbolje ocenjenih u ovom krugu merenja. 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 8 godina za redom nije postupila ni u jednom slučaju kada je Poverenik zatražio pomoć u izvršenju svojih rešenja, a prema članu 28 Zakona. 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 73% i u tom pogledu ne postoji razlika u odnosu na rezultat ostvaren u prethodnom krugu merenja. 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

⁴ U pitanju je Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika: 8/2019-79.

moguće pronaći sređene i strukturirane, 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.

Osim toga, visokom rezultatu doprinosi i činjenica da je na jesen 2018. godine Republika Srbija usvojila dugoočekivani Zakon o lobiranju.

Kao i u slučaju prošlogodišnjeg istraživanja, rezultati obe institucije u domenu **delotvornosti** su i dalje najlošije. 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 pozitivnu stvar možemo izdvojiti to što je na republičkom nivou 2014. godine 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 na to da su rezultati na ovom polju najlošiji postoji značajan prostor za napredak institucija. Sa tim u vezi dugoočekivani zakon o planskom sistemu, koji je konačno i usvojen tokom 2018. godine, treba da doprinese unapređenju rezultata iz oblasti delotvornosti.

2. Ministarstva

Ukupan indeks otvorenosti ministarstava u Srbiji u 2018. godini je zabeležio pad od 13% u poređenju sa prethodnom godinu i iznosi 45%. Razlike u indeksu otvorenosti između pojedinačnih ministarstva zabeležene su i tokom 2018. godine, iako je došlo do blagog približavanja. Tako najbolje rangirano ministarstvo ispunjava 53% (Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija), dok najlošije rangirano ispunjava 37% indikatora (Ministarstvo unutrašnjih poslova). Takođe, postoje velike razlike između pojedinačnih ministarstva po pojedinačno ocenjivanim aspektima transparentnosti, pristupačnosti i delotvornosti.

Ukupna ocena **transparentnosti** ministarstva u Srbiji je niža prošlogodišnje, kada je iznosila 68%, i u 2018. godini ona iznosi 60%. Iako se beleži pad, najveći stepen transparentnosti ministarstava je ostaje u pogledu objavljivanja organizacionih informacija 64%. Sa druge strane, otvorenost u procesu sprovođenja javnih nabavki se u odnosu na 2017. godinu (72%) spustila za 16%, da bi u 2018. godini iznosila 56%. U odnosu na prethodno merenje, mnogo više ministarstva nije učinilo dostupnim tekst ugovora o javnim nabavkama, kao ni anekse na ugovore. 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* (47%) 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 je doživeo pad u odnosu na prethodno merenje i sa 45% se spustila na **31%** ispunjenosti indikatora. Pristup organizacionim informacijama je i dalje najbolje ocenjen aspekt pristupačnosti, čiji je rezultat ostao na nivou prošlogodišnjeg i iznosi 64% ispunjenosti indikatora. Međutim, zabrinjava da ministarstva i dalje, u značajnoj meri, nisu činila dostupnim ili lako dostupnim svoje planove rada, izveštaje o radu, kako godišnje tako ni kvartalne, niti su radila na razvijanju politike transparentnosti kroz strategije ili druga dokumenta. Lošiji rezultat ministarstva su ostvarila u domenu komunikacije sa građanima (27%) i sprovođenju javnih rasprava (27%) u odnosu na 2017. godinu.

Procenat ispunjenost indikatora za obezbeđivanje i poštovanje procedura za *slobodan pristup informacijama od javnog značaja* u 2018. godini iznosi 38%. Četiri ministarstva nemaju na svojim Internet stranama jasno navedene podatke o osoba je zadužena za pristup informacijama od javnog značaja. Takođe, s obzirom na činjenicu da je svega pet od 18 ministarstava odgovorilo na upitnik za potrebe istraživanja, nismo mogli da utvrdimo u kojoj meri su ministarstva tokom 2018. godine radile na obukama za zaposlene u ovoj oblasti.

Zabrinjava činjenica da tri ministarstva nisu ispunila niti jedan indikator kada je u pitanju interakcija sa građanima, što je identično situaciji iz 2017. godine. 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 2018. godini 14 ministarstva ima otvorene profile na društvenim mrežama – dok 4 ministarstva (dva manje nego u 2017. godini) redovno ažurira svoje Tviter naloge, 9 ministarstava (dva više nego u 2017. godini) to redovno čini za svoje Fejsbuk stranice.

Zabrinjava i činjenica da četiri ministarstva nisu ispunila niti jedan indikator u domenu sprovođenja javnih rasprava, kao i prethodne godine, dok je učinak dva ministarstva u ovom segmentu svega 9%. Ukupno 13 ministarstva ima ispodpolovičan učinak u domenu javnih rasprava. Ukupno 17 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. Polovina ministarstva nije na svojim sajtovima objavljivala obaveštenja i pozive za javne rasprave. Ni u 2018. godini, skoro polovina ministarstava nije objavljivala 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 pronalaženja 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 oglušne. U posmatranom periodu su svega tri ministarstva javne rasprave sprovodili putem interneta.

Polje **integriteta** ministarstava u Srbiji se i dalje nalazi na niskom nivou, iako u blagom porastu u odnosu na 2017. godinu. Naime, rezultati iz oblasti integriteta pokazuju da ministarstva u Srbiji ispunjavaju 51% indikatora (za razliku od prošle godine kada je taj procenat iznosio 49%). 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 najlošiji u čitavom istraživanju i iznose svega 12%. Radi se o drastičnom padu u odnosu na 2017. godinu, kada su ministarstva ispunila 51% indikatora. Najbolje ocenjen je aspekt *monitoringa i samoprocene* sa 17%, dok je lošije ocenjen aspekt *izveštavanja* sa 9%. Ponovo, ovde se radi o činjenici da je u 2018. godini svega pet ministarstava odgovorilo na upitnike istraživačkog tima. Naime, 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. Međutim, s obzirom na činjenicu da je pet ministarstava odgovorilo na pitanja iz upitnika, utvrđeno je da su četiri svoje izveštaje poslali u zakonski predviđenom roku.

Kada se radi o značaju monitoringa i korišćenju prikupljenih informacija za strateško planiranje budućih poteza u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika, nedovoljan učinak ministarstva u ovoj oblasti od 17% predstavlja povod za razočaranje. 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 2018. godini zadovoljavaju 29% indikatora otvorenosti, što je značajno niže u odnosu na 41% iz prethodnog kruga merenja. Najniži rezultat je i ove godine ostvaren u domenu integriteta, i iznosi 9%, što je ponovo niže u odnosu na prethodni ciklus merenja, kada je integritet iznosio 18% ispunjenosti indikatora.

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.

Rezultat koji su ostali organi izvršne vlasti ispunili u domenu **transparentnosti** je niži za skoro 10% u odnosu na 2017. godinu, i sada iznosi 39% indikatora otvorenosti. Rezultat otvorenosti *budžeta* je ostao prilično nizak u odnosu na prethodno merenje, i u 2018. godini on iznosi 25%. 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* i iznosi 31% u 2018. godini, u odnosu na 58% iz 2017. godine. Skoro jedna trećina posmatranih organa izvršne vlasti i dalje 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.

Oblast *organizacionih informacija*, je najbolje ocenjen segment transparentnosti u 2018. godini, sa 47%. Kod više od polovine posmatranih organa nije postojala ili nije radila pretraga njihovih Internet prezentacija, dok šest organa ne poseduje redovno ažurirane sajtove. Takođe, skoro dve trećine organa nije objavilo izveštaj o radu za prethodne godine, dok je svega 10 organa (od 41) učinilo dostupnim svoje godišnje planove rada. Ostali organi izvršne vlasti često neredovno i nepotpuno objavljuju informacije o imenima, pozicijama i platama zaposlenih. I u ovom slučaju možemo da zaključimo da je stepen dostupnosti podataka o platama javnih službenika rezultat primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Uputstva za izradu i objavljivanje informatora o radu.

Kada je u pitanju **pristupačnost** ostalih organa izvršne vlasti ispunjenost indikatora je 15%, što je upola niže od prošlogodišnjih 29%%.

U domenu pristupa informacijama, ostali organi izvršne vlasti tokom 2018. godine ispunjavaju svega 11% indikatora. Izdvajamo činjenicu da više od jedne trećine organa nema javno dostupne informacije o kontakt osobi odgovornoj za pristup informacijama od javnog značaja, što je porast u odnosu na prethodni krug merenja. Takođe, u 2018. godini svega 6 organa je objavilo ažurne informatore o radu u trenutku prikupljanja informacija, 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 19%. Ovaj rezultat takođe govori u prilog zaključku o nedovoljnom nivou otvorenosti institucija u Srbiji. Kod čak 90% 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. Aktivan Fejsbuk nalog nema 63%, dok aktivan Tviter nalog ne poseduje čak 87% ostalih organa izvršne vlasti.

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 10% indikatora iz oblasti integriteta (primera radi prošle godine ispunjenost je iznosila 18%). Pad nivoa ispunjenosti indikatora možemo jednim delom pripisati propuštanju 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 u posmatranom periodu nije posedovalo čak 80% organa izvršne vlasti.

Rezultat ostvaren u oblasti **delotvornosti** takođe beleži nazadovanje u odnosu na prethodno istraživanje. Ostali organi izvršne vlasti su ispunili svega 25% indikatora u oblasti delotvornosti u odnosu na 44% u 2017. godini. Jedino u slučaju sprovođenja procedura za merenja učinka i efekata svojih planova i programa situacija je neznatno promenjena. U 2018. godini su ostali organi izvršne vlasti ispunili 28% indikatora, u poređenju sa 33% iz prethodnog kruga merenja. 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. Međutim, upečatljiv pad rezultata delotvornosti uzrokovan je padom u domenu izveštavanja, s obzirom na činjenicu da istraživačkom timu čak 60% organa izvršne vlasti nije odgovorilo na upitnik i tako dostavilo informacije o ovoj aktivnosti.

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 preporukama⁵ 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 2018. godine do kraja aprila 2019. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica koje su usmerene institucijama.

⁵ 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 civilnog 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.org