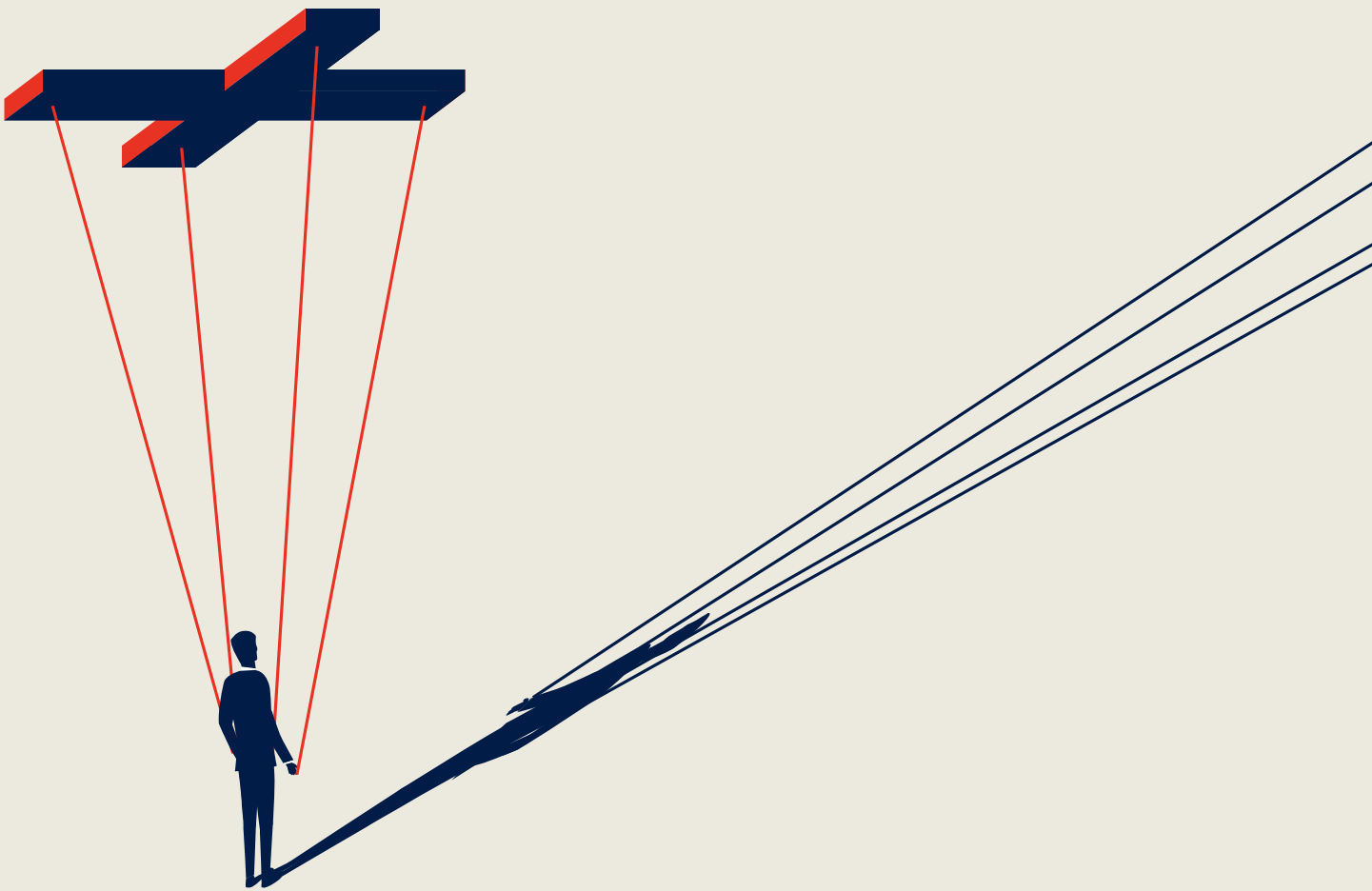


Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji i regionu



Autori regionalnog dela:

Centar za demokratsku tranziciju, Crna Gora

Autorka nacionalnog dela:

Milica Tošić, Partneri Srbija

Istraživači i saradnici:

Kristina Kalajdžić i Damjan Mileusnić, Partneri Srbija

Recenzent:

Ana Toskić Cvetinović

Izdavač:

Partneri Srbija

Prelom i dizajn:

Kliker dizajn

Beograd, jul 2022. godine



Ovaj dokument je deo projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj ne odražava nužno mišljenje donatora.

Sadržaj

.....

Uvod	5
Otvorenost izvršne vlasti u regionu	7
Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji	12
Vlada republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine	13
Ministarstva	14
Organi uprave	16
Zaključci i preporuke	18
Metodologija	20

Uvod

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koje mogu dovesti do novih načina upravljanja, kako iz vladine, tako i iz perspektive građana - može promovisati dobro upravljanje i podstaći bolje odlučivanje, smanjenje korupcije i efikasnije usluge koje vlasti isporučuju građanima.

Među ključnim karakteristikama otvorene uprave je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za kontrolu javne vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su pristupačnost, učinkovitost i integritet. Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije iz regiona Zapadnog Balkana – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Metamorfozis fondacija iz Severne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženje građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine razvijaju svoj analitički instrument – Regionalni indeks otvorenosti – koji nam daje pouzdane podatke o tome koliko institucije primenjuju standarde dobrog upravljanja u svom radu.

Dakle, Regionalni indeks otvorenosti meri koliko su institucije izvršne vlasti otvorene prema građanima i društvu po osnovu četiri dimenzije – transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, s tim da se kroz ove dimenzije prožima i dodatni domen – koliko se objavljuju i koriste otvoreni podaci.

Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u oblasti otvorenosti i transparentnosti rada institucija izvršne vlasti i doprinesemo kreiranju i sprovođenju reformi u ovim oblastima, kroz izgradnju partnerskog odnosa sa svim institucijama.

Ovo istraživanje se sprovodi šestu godinu zaredom. Naše organizacije su nakon svakog kruga istraživanja nastojale da pomognu reformske procese u svojim zemljama, učestvuju u različitim domaćim i međunarodnim inicijativama koje se bave ovim pitanjima i ostvare saradnju sa institucijama, kako bi pomogle razvoj i primenu politika transparentnosti i otvorenosti vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične političke uslove u kojima se i ove politike razvijaju, ali smatramo da postoji značajan potencijal za regionalnu saradnju na ovom polju.

U ovom dokumentu predstavljamo vam ključne rezultate istraživanja o otvorenosti izvršne vlasti u 2021. godini. Poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenim zaključcima.

Pozivamo sve kreatore politika iz zemalja našeg regiona da preduzmu odlučne i konkretne korake na popravljanju stanja. Smatramo da se pitanja otvorenosti i transparentnosti rada institucija ne smeju tretirati ad-hoc, već moraju imati svoje utemeljenje u zakonskom i strateškom okviru zemalja, kao i glasne zagovornike na najvišim državnim i društvenim funkcijama.

Ostajemo na raspolaganju da zajednički kreiramo te procese. Pozivamo zainteresovanu javnost da nam se javi za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našoj analizi.

Projektni tim

Otvorenost izvršne vlasti u regionu

Otvorenost i transparentnost vlasti je jedno od ključnih pitanja reforme javne uprave i procesa evropskih integracija koje vode zemlje Zapadnog Balkana. Iako naš region formalno radi na izvršavanju ovih zadataka koji treba da nas približe evropskoj porodici, još uvek postoji izražena potreba za sistemskim uređenjem politika otvorenosti i komunikacije. One moraju biti postavljene na dugoročnim osnovama kako bismo mogli da imamo konkretne i postojeane benefite po naše zajednice i društvo. Kao posebno osetljivo pokazuje se pitanje transparentnosti javne potrošnje, kao i potreba uključivanja građana i civilnog sektora u kreiranje politika i donošenje odluka.

Podaci koje smo prikupili kroz Regionalni indeks otvorenosti pokazuju da otvoreno i transparentno delovanje institucija postoji samo na pojedinačnom nivou i da nije reč o utvrđenim i dugoročnim praksama ponašanja, odnosno da su retki primeri onih institucija koje su na snažnim osnovama postavile pravila i procedure javnog delovanja. Posebno zabrinjavajuće je što na nivo otvorenosti utiču personalne promene na nivou institucije, a ne programi i politike jedne države. Iz ovog razloga smo više puta pozivali vlade zemalja regiona da rade na izradi strategija i pravilnika otvorenosti izvršne vlasti, ali i da se aktivnije uključe u međunarodne inicijative koje imaju za cilj promociju doborog upravljanja.

Podaci pokazuju da je u 2021. godini najbolje rezultate ostvarila Vlada Severne Makedonije (82.71%), sledi Veće ministara BiH (75.54%), potom Vlada Crne Gore (58.16%) i Vlada Republike Srbije (45.43%). Dalje, Vlada FBiH ispunjava 38.17% indikatora otvorenosti, Vlada Republike Srpske 35.85%, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine 30.49%. Kada je reč o ministarstvima, najbolje rezultate u proseku ostvaruju ministarstva Severne Makedonije sa 58.56% ispunjenosti indikatora otvorenosti. U ostalim zemljama ministarstva zadovoljavaju manje od polovine postavljenih indikatora – u Crnoj Gori 48.17%, Srbiji 46.82%, BiH 38.5%.

Najslabije rezultate beležimo kod organa državne uprave. U proseku, organi uprave Severne Makedonije zadovoljavaju 41.54%, Crne Gore 40.82%, BiH 40.49%, Srbije 31.20%.

U nastavku ovog dokumenta ukazujemo na neke od ključnih kritičnih tačaka za ostvarivanje većeg nivoa otvorenosti izvršne vlasti u regionu.

- **(Ne)strateški pristup politikama otvorenosti**

Severna Makedonija je prva zemlja u našem regionu koja se opredelila da politiku otvorenosti uredi kroz posebnu strategiju. Strategija transparentnosti Vlade Severne Makedonije ima za cilj unapređenje transparentnosti i poverenja u rad institucija. Iskustvo ove zemlje potvrđuje da nije dovoljno samo da se dobro isplaniraju aktivnosti koje će voditi ka većoj transparentnosti organa vlasti. Naime, ključno je postaviti sistem monitoringa i evaluacije na dobrim osnovama, kako bi se obezbedila kvalitetna realizacija predviđenih aktivnosti. Naši podaci pokazuju da sprovođenje ove strategije stagnira veći deo vremena. Od ukupno 45 aktivnosti iz Akcionog plana Strategije, više od polovine uopšte nije realizovano. Samo devet aktivnosti je u potpunosti realizovano u isplaniranom roku, tri su realizovane uz zakašljenje, dok je osam aktivnosti u toku.

Neophodno je da Vlada Severne Makedonije produži period implementacije strategije, prilagodi ga novim društveno-političkim uslovima i obezbedi mehanizme za dosledno sprovođenje predviđenih aktivnosti.

Bosna i Hercegovina je 2000. godine dobila Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI), prvo na državnom nivou, a zatim 2001. godine i u oba entiteta. Međutim, iako je prva u regionu usvojila ovaj Zakon, do danas nije došlo do značajnijih progresivnih unapređenja koja bi olakšala pristup informacijama i veću transparentnost. Štaviše, novi predlozi Zakona su dosta lošiji u odnosu na važeći Zakon. Prednacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama, koji je Ministarstvo pravde BiH objavilo još u februaru 2021, dodatno otežava pristup informacijama. Posebno je zabrinjavajuća poduža lista izuzetaka ili mogućih ograničenja kod pristupa informacijama u posedu javnih vlasti, ali i mogućnost da se sadašnji rok od 15 dana za postupanje po zahtevima za pristup informacijama produži na još 15 dana. Problematično je i to što se u prednacrtu, između ostalog, navodi da drugostepeni organ u postupcima za ostvarivanje prava na pristup informacijama, vrši Žalbeno veće pri Veću ministara BiH, umesto institucije ombudsmana za ljudska prava BiH kao jedine nezavisne institucije koja je do sada pratila primenu ovog zakona.

Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Srbije su usvojene u novembru 2021, posle više od pet godina rada na ovom aktu. Organizacije koje su učestvovalе u procesu javnih konsultacija smatraju da usvojeni tekst može tek delimično da reši probleme u primeni zakona. Glavne zamerke su da nije adekvatno adresiran problem neizvršavanja rešenja koja donosi Poverenik za informacije od javnog značaja, kao i da je izmenama nedovoljno adresirana potreba za većom proaktivnom transparentnošću organa javne vlasti. Civilni sektor je nastojao da nametne neka progresivnija rešenja kroz Zakon, koja bi omogućila da građani više znaju o tome kako institucije troše javni novac i upravljaju javnim resursima i ovlašćenjima. Međutim, zbog loših rešenja u prvim nacrtima zakona, ovaj proces se pretvorio u odbranu dostignutih prava. Upravo iz tog razloga, zaključak organizacija uključenih u ovaj proces jeste da je propuštena prilika da se suštinski unapredi ključni propis koji uređuje javnost u radu institucija.

Pitanje strateškog planiranja otvorenosti i transparentnosti rada izvršne grane vlasti u Crnoj Gori do sada nije bio u vrhu prioriteta vlasti. Svi dosadašnji pokušaji da se ova pitanja sistematizuju u jedinstveni dokument su propali, tako da ove politike i dalje čekaju na političke elite koje će dati potrebnu podršku takvom procesu i pokrenuti reformski poduhvat. Crna Gora nije ostvarila značajne rezultate kroz učešće u inicijativi Partnerstvo otvorenih vlada (OGP). Čeka se da nova Vlada ponovo pokrene ovaj proces i donese novi akcioni plan. Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama je i dalje na čekanju. Predloženi akt uvodi nove obaveze na polju proaktivnog objavljivanja informacija koje su u posedu organa vlasti. Iako bi to podrazumevalo napredak, otvoreno je pitanje koliko će se te zakonske norme uspešno sprovoditi, imajući u vidu da dosadašnji model nadzora nad primenom zakona nije uslovio veću proaktivnost organa vlasti.

- **Lepljenje etiketa „tajno“**

Organi vlasti neretko koriste arbitrarno svoja ovlašćenja u delu proglašavanja dokumenata i podataka tajnim, dok je javnosti zbog same karakteristike tajnih podataka izuzetno teško da sprovodi kontrolu nad sistemom tajnosti. Javnost najčešće nema načina da dovede u pitanje moguće neopravdano klasifikovanje dokumenata, pa ni da prati rokove za prestanak tajnosti dokumenata.

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da ministarstva na teritoriji četiri države nemaju ujednačenu praksu i definisane standarde kada se radi o pružanju informacija o obimu pojave proglašavanja dokumenata tajnim. Naime, deo ministarstava nam je dostavio tražene statističke podatke o broju dokumenata koji su označili nekim stepenom tajnosti, time potvrđujući da se tražene informacije trebaju smatrati informacijama od javnog značaja i interesa. Sa druge strane, deo ministarstava odbio je dostavljanje traženih informacija uz agrumentaciju da su statistički podaci o broju tajnih podataka takođe tajni podaci. Pored toga, nekoliko ministarstava navelo je da nije moguće dostaviti tražene informacije, jer bi to zahevalo izradu novog dokumenta, odnosno da takvu vrstu evidencije ne vode.

Zakonima je predviđeno da tajnost podataka može biti razlog za nedostavljanje informacija, ali to ne znači da je pristup tajnim podacima u potpunosti onemogućen. Zakoni na različite načine predviđaju načine postupanja ukoliko se zahtev za pristup informacijama odnosi na tajne podatke, međutim svi imaju za cilj preispitivanje odluke o tajnosti, odnosno upućuju na to da je neophodno u konkretnom slučaju proceniti da li postoji interes koji preteže nad pravom na pristup informacijama. Razlike u našim zakonodavstvima se odnose na to ko je organ koji treba da preispita i omogući pristup podacima.

Statistički podaci o broju dokumenata koji su označeni kao tajni daju nam samo uvid u to koliko je određeno ministarstvo bilo aktivno u oblasti tajnosti podataka na godišnjem nivou.

Takođe, polazeći od toga da javnost ima pravo na uvid u rad organa javne vlasti, a označavanje dokumenata tajnim jeste deo ovlašćenja koja ministarstva imaju, opravdan je interes javnosti da zna kako ova ovlašćenja ministarstva koriste.

U prilog tome da tražene informacije treba smatrati informacijama na koje javnost ima pravo pristupa, govori podatak da je najveći broj ministarstava ove informacije ustupio tražiocima.

Sa druge strane, ministarstva koja to nisu učinila propustila su da obrazlože kako bi pristup traženim informacijama mogao da dovede do teških posledica po interese zaštićene zakonom kojim se uređuje tajnost, te da li je sproveden postupak za preispitivanje odluke o označavanju dokumenta tajnim.

- **Teško do informacija i kroz zakonske mehanizme**

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da se do određenih informacija o radu organa vlasti ne može doći čak ni onda kada ih zakon obavezuje da informacije ustupe tražiocima.

Na naše zahteve za slobodan pristup informacijama, dve trećine institucija iz regiona je odgovorilo u zakonskom roku. Njih 9.5 % nam je ustupilo odgovor, ali nakon isteka zakonskog roka od 15, odnosno 20 dana u Severnoj Makedoniji, dok 24 % nam nije uputilo odgovore.

U okviru ovog istraživanja smo uputili i upitnike posmatranim institucijama, i možda i očekivano kada je u pitanju dobrovoljna saradnja sa organizacijama civilnog društva, beležimo još negativnije trendove.

Dakle, posmatrajući ovo kao jedan od indikatora uspeha saradnje sa civilnim sektorom, a kada se u obzir uzme podatak da nam je nešto manje od polovine institucija dostavilo odgovore na upitnik, jasno je da je ovo još jedan od razloga za zabrinutost.

- **Proaktivnost mrtvo slovo na papiru**

Izuzev zakona kojim se tretira slobodan pristup informacijama u BiH, sve zemlje u regionu imaju definisanu zakonsku obavezu proaktivne transparentnosti. Međutim, samo nepoštovanje ove obaveze uz kombinaciju slabih nadzornih mehanizama, obesmišljava cilj i svrhu tih zakonskih odredbi. Tako postoje organi vlasti koji čak nemaju ni svoje internet stranice ili se iste ne koriste dovoljno u pravcu upoznavanja javnosti sa informacijama iz delokruga institucija. Postoje primeri institucija koje mesecima, pa čak i godinama, ne ažuriraju redovno svoje stranice vestima i aktuelnostima, kao i onih koje pružaju vrlo štire ili gotovo nikakve informacije o svom radu.

Posebne probleme godinama beležimo u odnosu na finansijsku transparentnost, počevši od objavljivanja osnovnih informacija o godišnjem budžetu i planovima javnih nabavki. Još nepovoljnija situacija je u odnosu na objavljivanje izveštaja o utrošenim sredstvima – npr. skoro dve trećine ministarstava iz regiona ne objavljuje završne račune.

Pitanja upravljanja sredstvima iz budžetske rezerve i socijalnim davanjima su i dalje pod velom tajni u zemljama regiona. Brojne institucije, takođe, ne predstavljaju javnosti svoje godišnje planove rada, niti daju izveštaje o tome šta su uradile u toku godine. Samo nešto više od trećine institucija u regionu (37%) je objavilo na svojoj internet stranici godišnji program rada za 2021. godinu, kao i izveštaje o radu (35.3%). Kada je reč o aktivnostima na društvenim mrežama, čak 75% institucija u regionu ne koristi Tviter za informisanje javnosti o svom radu, a 43.1% ni Fejsbuk.

Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji

- **Indeks otvorenosti**

Već nekoliko godina unazad, indeks otvorenosti izvršne vlasti u Republici Srbiji nalazi se ispod polovine ispunjenosti indikatora. Ovaj indeks ukazuje na učinak izvršne vlasti u poštovanju principa dobrog upravljanja i otvorenosti prema građanima. I u 2021. godini, otvorenost izvršne vlasti u našoj zemlji nastavlja da bude među najlošije ocenjenim u regionu.

Poređenje ovogodišnjih rezultata sa prošlogodišnjim pokazuje da ključni parametri uglavnom nisu unapređeni u znatnoj meri, a u nekim oblastima su i nazadovali. Sa indeksom otvorenosti 37,96%, Vlada Republike Srbije i Pokrajinska Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine nalaze se na poslednjem mestu u poređenju sa drugim zemljama u regionu.

Sa indeksom otvorenosti 46,82%, naša ministarstva nalaze se na trećem, od ukupno četiri mesta, dok organi uprave zauzimaju ubedljivo poslednje mesto, sa 31,20% otvorenosti. Iako je prošle godine nakon ovog istraživanja ukazano na to da je tadašnja ocena otvorenosti organa uprave (34%) neprihvatljivo niska, trend netransparentnog i zatvorenog poslovanja nastavljen je da se primenjuje jačim intenzitetom.

- **Činioci indeksa otvorenosti**

Otvorenost vlasti može se posmatrati i na složeniji način, odvojenim ocenjivanjem činilaca od kojih je ovaj princip sadržan – pristupačnost, transparentnost, integritet i učinkovitost. Svaki od ovih principa ocenjuje se detaljnom primenom velikog broja indikatora. Na primer, za zakonodavnu vlast se prati 110 indikatora, za Vladu 97, za ministarstva 53, a za organe uprave 44. Ovakav pristup je ključan za bolje razumevanje oblasti koji loše funkcionišu i čijem unapređenju je potrebno pristupiti sa više truda.

Pristupačnost se odražava kroz praksu institucije kada je u pitanju pristup informacijama od javnog značaja, mogućnost građana da učestvuju u javnim raspravama i javnim konsultacijama, dostupnost e-usluga na sajtovima institucije, dostupnost e-kanala komunikacije za postavljanje pitanja, ulaganje primedbi na rad institucija i slično. Iako je u čitavom regionu pristupačnost organima izvršne vlasti veoma slabo ocenjena, Srbija i ovde zauzima poslednje mesto sa 25,82%. Situacija je nešto bolja kada su u pitanju ministarstva (40,48%) i vlade (54,52%).

Transparentnost se ogleda u dostupnosti raznih informacija, kao što su prikaz nadležnosti institucije, kontakt podataka funkcionera, biografija istaknutih funkcionera, programa rada, izveštaja o radu, strategija, planova, podataka o javnim nabavkama, itd. Sa ocenama 30,35% (Vlada Republike Srbije i Vlada AP Vojvodine), 39% (ministarstva) i 35,48% (organi uprave), ni transparentnost nije nešto čime Srbija može da se pohvali.

Integritet se ocenjuje kroz dostupnost informacija o zaštiti uzbunjivača, objavljivanje planova integriteta i drugih antikorupcijskih dokumenata, obučenosť službenika za postupanje u slučajevima korupcije, neregularnosti, konflikta interesa, sve ono što zajedno možemo da definišemo kao mehanizme za prevenciju korupcije. Srbija i ovde nastavlja trend niskih ocena sa 39,10% za vlade, 35,24% za ministarstva i zabrinjavajućih 6,25% za organe uprave.

Učinkovitost se odnosi na monitoring i evaluaciju rada koje institucija treba da sprovodi kako bi unapredila svoj rad. U okviru ove oblasti posmatrano je da li institucije izrađuju i dostavljaju finansijske izveštaje drugim nadležnim institucijama, kao i da li koriste indikatore učinka prilikom izrade planova i izveštaja. Sa 44,95% za vlade, 22,86% za ministarstva i 11,02% za organe uprave, Srbija i za ove indikatore zauzima poslednja mesta u odnosu na države regiona.

Vlada republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine

Iako je indeks otvorenosti Vlade Republike Srbije (45,43%) znatno viši od indeksa Vlade Autonomne pokrajine Vojvodine (30,49%), obe institucije bi trebalo da ulože napore da svoj budući rad učine otvorenijim i pristupačnijim javnosti.

Obe Vlade pokazuju samo elementarni nivo transparentnosti, tako što su javnosti učinile dostupnim šematski prikaz unutrašnjeg uređenja institucije (organogram), opise nadležnosti, biografije predsednika institucije, kodekse i poslovnike. Međutim, javnost ostaje uskraćena za ključne informacije o radu ovih institucija, imajući u vidu da Pokrajinska Vlada nije objavila godišnji program rada, aktuelne strategije koje primenjuje, dok ni pokrajinska ni republička nisu objavile godišnje, polugodišnje i kvartalne izveštaje o radu.

Dodatni problem predstavlja i to što ni republička ni pokrajinska Vlada ne objavljuju agende sednica, zapisnike i transkripte sa sednica, kao ni dokumenta koja se na sednicama razmatraju.

Po pitanju javnih nabavki, poslovanje obe vlade je potpuno netransparentno. Na sajtovima institucija nisu objavljeni planovi javnih nabavki, pozivi za javne nabavke, odluke, ugovori i aneksi, kao ni izveštaji. Ove informacije je moguće pronaći pretragom Portala javnih nabavki (u skladu sa zakonom), ali bi zbog unapređenja transparentnosti i olakšavanja građanima da pristupe informacijama koje se tiču raspolaganja javnim novcem trebalo da budu dostupne i na sajtovima institucija koje sprovode postupke javnih nabavki.

Situacija je jednako loša kada su u pitanju informacije o budžetu kojim institucija raspolaže. Sajtove obe institucije odlikuje potpuno odsustvo finansijskih planova i izveštaja, završnih računa i predloga budžeta. Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine nije objavila ni informacije o zaradama službenika i funkcionera, već samo koeficijente na osnovu kojih nije moguće izračunati o kojim iznosima je reč.

Po pitanju pristupačnosti, pokrajinska vlada je ostvarila bolje rezultate od republičke. Obe vlade su dostavile odgovore na upitnike, a Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine je u zakonskom roku odgovorila i na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, dok Vlada Republike Srbije nije odgovorila uopšte.

Po pitanju pristupačnosti, pohvalno je to što obe institucije koriste društvene mreže u komunikaciji sa građanima, a i na sajtovima imaju direktne kanale za komunikaciju, kao i kanale za pristup e-upravi. Sajtovi obe institucije sadrže aktuelne podatke o ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja, ali ne i odgovore na pitanja koja su im na ovaj način do sada postavljana.

Vlada autonomne pokrajine Vojvodine je objavila Etički kodeks, koji uređuje konflikt interesa, korišćenje javne imovine, poklone i usluge, kao i političke aktivnosti. Na sajtu republičke Vlade ne postoji ovakav dokument. Nijedan od dva sajta ne sadrži informacije o zaštiti uzbunjivača.

Za razliku od pokrajinske Vlade, republička koristi indikatore učinka prilikom izrade godišnjih planova i izveštaja o radu.

Ministarstva

Ukupan indeks otvorenosti dvadeset jednog ministarstva je 46,82% i kreće se u rasponu od 32,63% (Ministarstvo privrede) do 62,48% (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave). Iako je jasno da ne možemo imati ista očekivanja za ministarstva koja su novoosnovana (na primer – Ministarstvo za brigu o selu) i ministarstva sa dugogodišnjim kontinuitetom postojanja i rada, rezultati ukazuju na to da sva ministarstva moraju uložiti ozbiljne napore da dostignu potrebne standarde otvorenosti i omoguće javnosti da ima uvid u funkcionisanje izvršne vlasti.

Sva ministarstva imaju funkcionalne sajtove, sa pretraživačima koji uglavnom rade. Na svim sajtovima su objavljeni podaci o nadležnosti ministarstva, organogrami, spiskovi državnih službenika, kontakt podaci. Sva ministarstva imaju objavljenu biografiju ministra, osim Ministarstva unutrašnjih poslova, gde postoji odeljak „ministar“, ali u njemu nema nikakvih informacija.

Osim za Ministra privrede, imovinske karte svih drugih ministara su objavljene na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije. Informatori o radu svih ministarstava sadrže informacije o zaradama javnih funkcionera, osim Ministarstva odbrane i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Samo 3 ministarstva na svojim sajtovima imaju objavljene planove integriteta.

Samo tri ministarstva imaju objavljene godišnje programe rada – Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Finansijska transparentnost pruža veoma zabrinjavajuće podatke. Samo 6 ministarstava ima objavljen finansijski plan za 2021. godinu, kao i finansijski izveštaj za 2020. godinu. U pitanju su Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo rudarstva i energetike i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Sa dobrom praksom se posebno izdvaja Ministarstvo finansija, koje objavljuje finansijske izveštaje na mesečnom nivou. Situacija je nešto bolja kada je u pitanju objavljivanje završnih računa – objavilo ih je 10 od 21 ministarstva.

Ministarstva imaju malo bolju praksu kada je u pitanju predlaganje zakona i održavanje javnih rasprava. Uglavnom sva ministarstva na svojim sajtovima objavljuju nacрте predloženih zakona. Četrnaest ministarstava objavljuje izveštaje o sprovedenim javnim raspravama. Samo 6 ministarstava na svojim sajtovima imaju objavljene analize procene uticaja za predložene zakone.

Šesnaest ministarstava je objavilo planove javnih nabavki na svojim sajtovima, a 14 objavljuje javne pozive za javne nabavke. Ministarstva uglavnom objavljuju odluke o sprovedenim javnim nabavkama – 15 sajtova sadrži ove informacije. Situacija je drugačija kada je u pitanju objavljivanje zaključenih ugovora o javnim nabavkama – objavljuju ih samo 4 ministarstva, dok se aneksi ugovora o javnim nabavkama ne mogu naći ni na jednom sajtu ministarstva. Dvanaest ministarstava je objavilo izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama u toku prethodne godine.

Samo četiri ministarstva na svom sajtu imaju informacije o zaštiti uzbunjivača - Ministarstvo pravde, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo za brigu o selu. Sva ministarstva su na svojim sajtovima objavila ažurne podatke o ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Kada je u pitanju objavljivanje informacija o saradnji ministarstva sa organizacijama civilnog društva, pozitivnu praksu imaju Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Ministarstva uglavnom imaju aktivne Facebook naloge, dok Twitter nalog imaju samo Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija. Sajtovi 13 ministarstava imaju direktan kanal za komunikaciju sa građanima.

Partneri Srbija su u okviru sprovođenja monitoringa svim ministarstvima poslali zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i upitnik. Na zahtev za slobodan pristup je osamnaest ministarstava odgovorilo u zakonskom roku. Odgovore na upitnik dostavilo je 10 ministarstava.

Organi uprave

Monitoring je vršen na uzorku od 44 nasumično odabrana organa uprave u Republici Srbiji. Neki od njih su samostalni organi, a neki su organi u sastavu ministarstava. Ukupan indeks njihove otvorenosti je 31,20%, što ih stavlja na ubedljivo poslednje mesto u odnosu na zemlje u regionu. Dodatni problem predstavlja pad ove ocene u odnosu na prošlu godinu, kada je iznosila 34%.

Kada je u pitanju transparentnost, zbirna ocena ovih organa je 35,48%. Pristupačnost iznosi 25,82%, dok potpuno zabrinjavaju ocene za integritet (6,25%) i učinkovitost (11,02%).

Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava za biomedicinu, Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, Inspektorat odbrane i Zavod za sport i medicinu sporta ostvarili su jednocifren indeks otvorenosti. Neki od ovih organa uopšte nemaju svoj sajt, već samo odeljak na sajtu ministarstva kom pripadaju.

Najbolje rezultate su ostvarili Nacionalna akademija za javnu upravu (56,54%), Direkcija za železnice (56,09%), Uprava za duvan (54,74%) i Nacionalna služba za zapošljavanje (53,82%). Imajući u vidu da i ovi indeksi jedva prelaze polovinu, jasno je da je potrebno izvršiti ozbiljne napore kako bi se otvorenost organa uprave unapredila.

Od 44 organa, samo 24 imaju pretraživač sajta koji radi. Organogram se može naći na skoro svim sajtovima (35), dok svi organi imaju objavljene informacije o nadležnosti i delovanju institucije. Biografija direktora institucije objavljena je na 11 sajtova.

Samo 26 organa ima objavljene i ažurne informacije o zaradama zaposlenih. Manje od pola organa uprave (20) objavilo je plan budžeta i završni račun, dok se izveštaj o budžetu može se naći na sajtovima samo 5 organa.

Samo 7 organa objavljuje godišnje programe rada, dok se izveštaji o radu mogu naći na sajtovima 13 organa.

Organi uprave su uglavnom netransparentni i kada je u pitanju njihovo poslovanje vezano za javne nabavke. Dvadeset osam sajtova sadrži godišnje planove javnih nabavki, dok se izveštaji o sprovedenim javnim nabavkama mogu naći na 19 sajtova. Samo tri organa su objavila zaključene ugovore o javnim nabavkama, a anekse ne objavljuje nijedan organ.

Trideset dva organa na svojim sajtovima objavljuju ažurne informacije vezane za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dok se odgovore na pitanja koja su im građani na ovaj način postavili mogu naći na sajtovima 11 organa.

Organi uprave uglavnom nemaju aktivne Facebook, niti Twitter naloge.

Partneri Srbija su u okviru sprovođenja monitoringa svim ovim organima uprave poslali zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i upitnik. Na zahtev za slobodan pristup je u roku odgovorilo 32 organa, a na upitnik samo 4 organa.

Zaključci i preporuke

Ukupan indeks otvorenosti organa izvršne vlasti Republike Srbije za 2021. godinu iznosi 38,66% (dobijen računanjem aritmetičke sredine indeksa vlada, ministarstava i organa uprave). Imajući u vidu da je otvorenost vlasti jedno od ključnih pitanja reforme javne uprave i procesa evropskih integracija kojima naša zemlja teži, jasno je da se se ovom problemu ne posvećuje dovoljna pažnja.

Primetno je da institucije uglavnom održavaju privid transparentnosti, tako što javnosti čine dostupnim osnovne informacije, kao što su nadležnost institucije, imena najviših javnih funkcionera i kontakt podatke. Međutim, građani ostaju uskraćeni za ključne informacije o radu ovih institucija, te je neophodno apelovati na institucije da ažurno objavljuju godišnje programe rada, izveštaje o radu, kao i aktuelne strategije koje primenjuju.

Poseban akcenat potrebno je staviti na unapređenje finansijske transparentnosti, odnosno na objavljivanje finansijskih planova, aktuelnih budžeta i završnih računa.

Takođe, neophodno je da i republička i pokrajinska Vlada počnu ažurno da objavljuju agende svojih sednica, zapisnike i transkripte, kako bi omogućili građanima da prate i učestvuju u procesima donošenja najviših državnih odluka i generalno steknu uvid u kompetencije javnih funkcionera.

Partneri Srbija su svim institucijama koje su predmet monitoringa poslale upitnike i zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Od ukupno 67 institucija, odgovore na upitnik dostavilo je 19, a odgovore na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja dostavilo je 50 institucija. Ovo pokazuje da institucije retko odgovaraju na upite građana ukoliko nemaju zakonsku obavezu da to učine, kao i da uglavnom ne izražavaju volju da ostvare saradnju sa civilnim sektorom.

Posebno zabrinjava to što sajtove gotovo svih institucija odlikuje potpuno odsustvo planova integriteta, kodeksa koji uređuju sukob interesa, informacija o raspolaganju javnim novcem, kao i informacija o zaštiti uzbunjivača. Ovaj podatak, kao i činjenica da u praksi postoji jako malo slučajeva u kojima je država pružila zaštitu uzbunjivačima, jasno ukazuju da je neophodno i urgentno da institucije posvete posebne napore jačanju antikorupcijske politike.

Kao posebnu preporuku koja bi unapredila otvorenost svih organa uprave u našoj zemlji istakli bismo donošenje posebne strategije koja bi za cilj imala unapređenje transparentnost i jačanje poverenja građana u organe javne vlasti.

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti se zasniva na skupu principa sadržanih u metodologiji kojom se osigurava da dobijeni rezultati budu tehnički i politički validni za donošenje zaključaka u vezi sa tim u kojoj meri institucije jedne zemlje poštuju principe dobrog upravljanja.

Regionalni indeks otvorenosti meri učinak izvršnih vlasti i parlamenata u poštovanju principa dobrog upravljanja, i to na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost, (3) integritet i (4) učinkovitost, s tim što se kroz sva ova četiri principa prožima i prati još jedan domen - otvoreni podaci.

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. Poslednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih kroz uspostavljene sisteme za nadgledanje, vrednovanje i učenje. Svaki od ovih principa Indeksa je dalje razrađen kroz poddomene i pokazatelje kojima se dodeljuje odgovarajuća vrednost unutar principa pod koje potpadaju.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja. Oni 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 te zahteva za slobodan pristup informacijama i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, merili smo i analizirali otvorenost 232 institucije izvršne vlasti u regionu. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2022.

Greška merenja iznosi +/- 3 %.

Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija za koje se nadamo da su od koristi za unapređenje njihovog rada.

