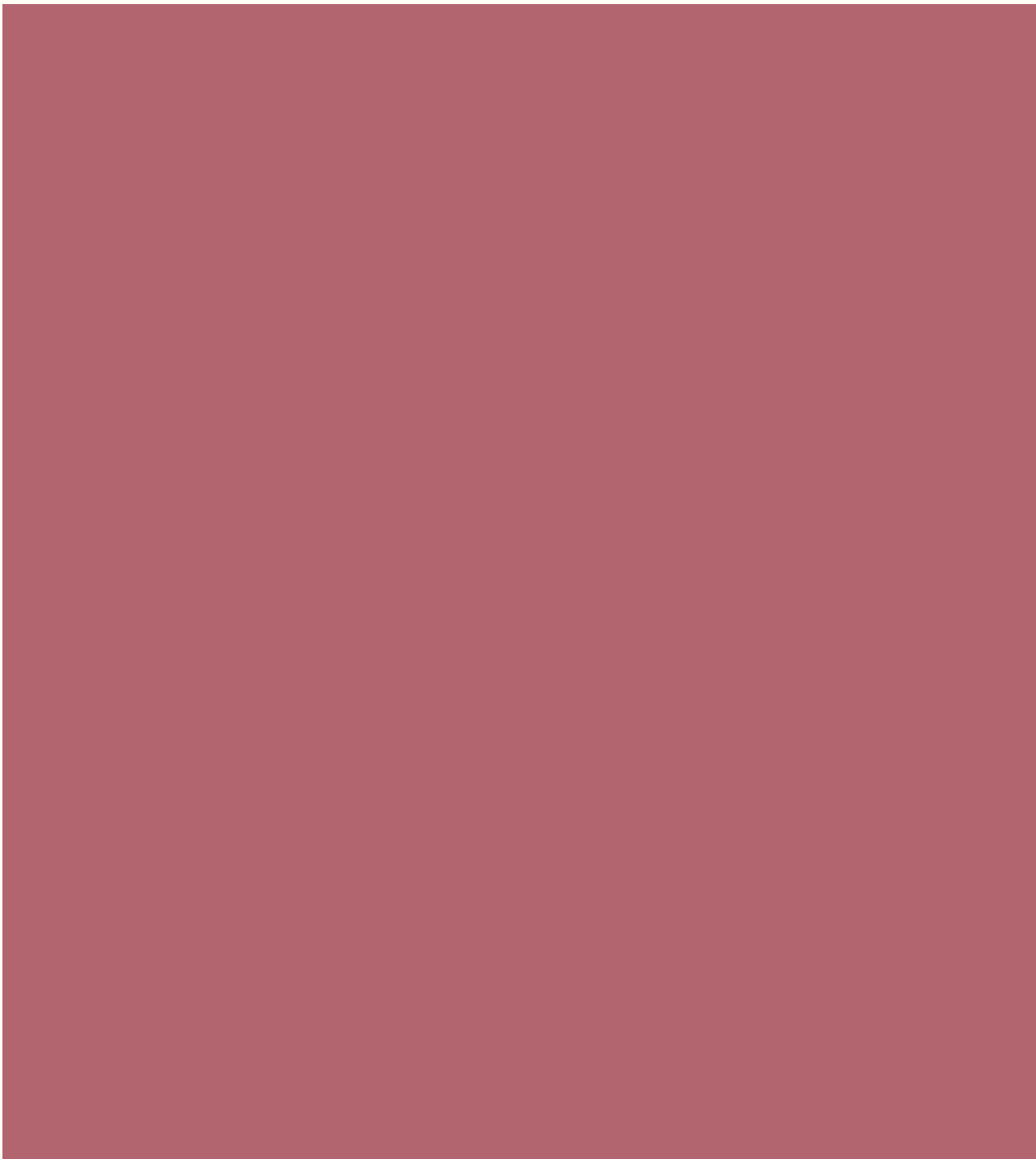


OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU I SRBIJI

Autorke:

Danira Karović i Miša Bojović



CRTA ●●



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



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

Uvod

Transparentnost i otvorenost u dobrom upravljanju predstavljaju osnovne preduslove kvalitetne izvršne vlasti koji moraju biti tretirani kao neophodnost, a ne izraz dobre volje. Kao osnovne karakteristike javne administracije u demokratskom društvu, podrazumevaju dostupnost informacija koje su potrebne za učešće u političkom životu i vršenje nadzora nad politikama koje se sprovode. Politike transparentnosti su prošle nekoliko faza razvoja shodno potrebama i zahtevima društva, i postajale deo agendi vlasti na Zapadnom Balkanu. Danas su zahtevi za većom transparentnošću i otvorenošću sastavni deo reformi koje zemlje u regionu sprovode na svom putu ka Evropskoj uniji (EU) kao i kroz angažman u drugim međunarodnim inicijativama. Kako bismo utvrdili u kojoj meri vlasti na Zapadnom Balkanu čine javno dostupnim informacije iz oblasti svog rada, CRTA je u saradnji sa nevladinim organizacijama iz regionalne mreže ACTION SEE razvila Regionalni indeks otvorenosti. ACTION SEE na godišnjem nivou meri otvorenosti vlasti na osnovu četiri principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i delotvornost. Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u ovom domenu rada javne uprave, doprinesemo sprovođenju reformi i utičemo na jačanje principa dobrog upravljanja, te u konačnom pomognemo samim institucijama da ih efikasnije primene u svom radu. U prethodnih nekoliko godina članice mreže ACTION SEE su preko različitih mehanizama pokušale da utiču na unapređenje politika i praksi transparentnosti i otvorenosti Vlade, ministarstava i organa uprave. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primetiti znatan prostor za zajedničko regionalno delovanje na poboljšanju stanja. Ovogodišnje istraživanje je obogaćeno skupom kriterijuma kojima se zagovara viši nivo proaktivne transparentnosti, koji je kao međunarodni standard srž metodologije našeg istraživanja. Uvođenjem novih kriterijuma otvorenosti želeli smo da proverimo koliko izvršna vlast u regionu radi na razvoju svojih politika i praksi otvorenosti i omogućimo doprinos tom razvoju. Rezultati našeg istraživanja svedoče da su ubrzani razvoj Interneta i stvaranje novih mogućnosti za otvoreno i transparentno delovanje državnog aparata i dalje u raskoraku sa njihovom praktičnom primenom. Međutim, u prethodnom periodu pojedine zemlje regiona su se opredelile da pitanja otvorenosti javne uprave počnu da uređuju kroz strateške dokumente i takav pristup već daje pozitivne rezultate. Ipak, izazovi su i dalje brojni i samim tim je važno ulagati dodatne napore za dostizanje pune otvorenosti vlasti u regionu. Ovaj dokument predstavljamo u cilju davanja novog doprinosa uspostavljanju sistema otvorene javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana. U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama organizovaćemo javne događaje, na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati da nađemo zajednička održiva rešenja za dalje razvoje u ovoj oblasti. Takođe, poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našoj analizi. Ovaj dokument je deo projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj ne odražava nužno mišljenje donatora.

ACTION SEE tim

Otvorenost izvršne vlasti u regionu

Rezultati ovogodišnjeg istraživanja pokazuju da otvorenost pojedinačnih institucija izvršnih vlasti u regionu u određenim segmentima napreduje međutim, sveukupno gledano, otvorenost vlasti nije na zadovoljavajućem nivou.

Po podacima o otvorenosti vlada u regionu, najotvorenija je Vlada Severne Makedonije koja ispunjava 83.43% zadatih kriterijuma otvorenosti, potom Veće ministara BiH sa 74.9%. Na trećem mestu je Vlada Crne Gore sa 59.46%, a sledi Vlada FBiH sa 58.42%. Vlada Republike Srbije ispunjava 47.67% kriterijuma, a Vlada Autonomne pokrajine Vojvodina 50.18%. Na poslednjem mestu je Vlada Republike Srpske sa 38.53% ispunjenih kriterijuma otvorenosti.

Kada je reč o ministarstvima, u proseku najbolje rezultate ostvaruju ministarstva u Severnoj Makedoniji sa 62%, koja slede ministarstva Crne Gore sa 57.9%. Ministarstva u Srbiji ispunjavaju 48.7%, a ministarstva u Bosni i Hercegovini zadovoljavaju 30.6% kriterijuma otvorenosti. Treba istaći i činjenicu da je u prethodnom periodu došlo do reorganizacije dela organa javne uprave, usled čega je metodologija meranje morala biti prilagođena novim okolnostima. Ovo je naročito vidljivo u Crnoj Gori, u čijem slučaju su kvantitativno analizirana samo ministarstva koja imaju kontinuitet u svom radu u prethodne tri godine.

Rezultati pokazuju da se nivo otvorenosti smanjuje kako se krećemo ka onim organima vlasti koji su na nižem hijerarhijskom nivou u javnoj upravi, tako da su organi uprave "najzatvoreniji" deo izvršne vlasti što je trend koji godinama postoji u analiziranim zemljama. Organi uprave u Crnoj Gori u proseku ispunjavaju 49.41% kriterijuma otvorenosti, slede organi uprave u Severnoj Makedoniji sa 40.57%, potom Bosni i Hercegovini sa 34.55%, te Srbiji sa 34.18%. Pored toga, postoje znatne neujednačenosti u pojedinačnim rezultatima otvorenosti organa uprave, tako da postoje organi koji su primer otvorenog i transparentnog delovanja, ali i oni koji bez ikakvih posledica ne poštuju ne samo principe i prakse dobrog upravljanja, nego čak ni zakonske obaveze javnosti rada.

Kao prva država u regionu koja je strateški uredila politiku otvorenosti, Severna Makedonija dala je primer kako treba sistematski usmeriti napore ka uređenju pitanja otvorenog i proaktivnog delovanja državnih organa prema građanima. Ipak, kada je reč o sprovođenju Strategije transparentnosti Vlade Republike Severne Makedonije 2019-2021, primećujemo da Vlada nije realizovala većinu predviđenih aktivnosti, pokazujući time slabost u prevođenju proklamovanih principa otvorenosti rada u praksu. Slična situacije je i u BiH imajući u vidu da primena Politike proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH varira od institucije do institucije, što dalje prouzrokuje neujednačen nivo otvorenosti organa uprave. Nova Vlada Crne Gore nije nastavila aktivnosti na izradi prve strategije otvorenosti već je, sudeći po Programu rada u 2021. godini, odustala od ovog veoma važnog procesa. Predsednik Vlade je u ekspozou istakao transparentnost državne administracije kao princip rada, međutim za sada ne beležimo napredak u ovoj oblasti. Naprotiv, mnoga javno data obećanja o uspostavljanju transparentnog sistema upravljanja su i dalje neispunjena. U Srbiji su na snazi i dalje ista strateška dokumenta i zakoni koji regulišu obaveze u pogledu otvorenosti izvršnih vlasti a koji ne daju opipljive pomake u praksi.

Kriza uslovljena pandemijom COVID-19 u prethodnoj godini dala je osnova da se pojedina dokumenta i podaci u vezi sa radom izvršnih vlasti sakriju od očiju javnosti. Pored toga, vanredna situacija ogolila je mnogobrojne probleme sa kojima se organi državne uprave suočavaju, naročito kada je reč o javnim nabavkama, ali i nefunkcionisanjem elektronskih servisa.

U nastavku ukazujemo na neke od ključnih nedostataka koje države regiona moraju otkloniti kako bi obezbedile otvorenost u radu javne uprave.

Raspostranjena finansijska netransparentnost

Trenutna praksa izvršnih vlasti pokazuje da institucije imaju dosta neujednačene pristupe kada je u pitanju objavljivanje finansijskih informacija i dokumenata.

Retke su institucije koje objavljuju kompletne informacije o budžetu. Pored toga je primetan nedostatak inicijative da se ovaj važan dokument učini razumljivim građanima, kako bi se im približilo na šta će se sve institucije izvršne vlasti trošiti javni novac. Takođe, veoma su oskudne informacije o tome kako je planirani novac zaista i potrošen. Više od polovine vlada u regionu nije učinilo javnim polugodišnji izveštaj o izvršenju budžeta na svojim internet stranicama, a praksa neobjavljivanja odluka o potrošnji budžetske rezerve i dalje predstavlja veliki problem s obzirom na širinu prostora koja ostavlja mogućnost za zloupotrebe.

Praksa neobjavljivanja planova javnih nabavki, ugovora i tenderske dokumentacije još uvek je raspostranjenja u regiji. Ova praksa je intenzivirana u toku pandemije, što možemo naročito istaći u slučaju Srbije gde su određeni postupci javnih nabavki medicinskih sredstava tretirani kao tajna.¹ Slična je situacija i sa nabavkom medicinske opreme i vakcina u BiH. Insistiranje na

¹ Od trenutka kada je proglašeno vanredno stanje u Republici Srbiji, Vlada je donela Zaključak koji određuje tajnost podataka, a koji se odnose na nabavku medicinskih sredstava tokom pandemije. Tim zaključkom su dokumenti o trošenju javnih sredstava za nabavku medicinske opreme označavani kao „strogo poverljivi“, a njime je omogućeno i sprovođenje nabavki bez primene Zakona o javnim nabavkama. Podaci o pojedinačnoj ceni ili ukupnom iznosu potrošenom na medicinsku opremu za vreme Covid-19 krize do danas nisu javno dostupni, a i sam Zaključak koji uređuje to pitanje nije nikada bio dostupan javnosti.

tajnosti podataka koji se odnose na ugovore o nabavkama u vreme pandemije se i dalje dešavaju bez obzira na činjenicu da je u toku nekoliko sudskih procesa (najpoznatiji slučaj “Respirator”) koji su upravo posledica netransparentnog postupanja u krizi.

Transparentnost odlučivanja i dalje na niskom nivou

Potpuna transparentnost odluka koje donose predsednik i članovi Vlade na sednicama je i dalje jedan od ključnih problema u zemljama regiona. Javnost i dalje nema u celosti uvid u sve materijale o kojima se raspravlja na sednicama. Ne postoji praksa objavljivanja transkripta sa sednica vlade, niti je omogućen prenos makar dela sednica. Vlade uglavnom informišu javnost o ključnim odlukama i zaključcima sa sednica putem saopštenja za medije, što se ne može smatrati dovoljnim za razumevanje i kontrolu politika o kojima vlada odlučuje.

Pristup informacijama otežan, nezainteresovanost za dosledno sprovođenje javnih rasprava

Institucije još uvek proizvoljno određuju do kojeg stepena će Zakon o slobodnom pristupu informacijama sprovesti. Uprkos zakonskoj obavezi, brojni su organi vlasti koji ne čine dostupnim tražene informacije. Tako svaki četvrti organ vlasti iz regiona nam nije dostavio odgovor na zahtev za slobodan pristup informacijama. Njih 74% je dostavilo podatke u zakonskom roku, a 2% van zakonskog roka.

Institucije izvršne vlasti i dalje ne ulažu dovoljno napora da stimulišu građane i zainteresovanu javnost za učešće u javnim raspravama i konsultacijama. U ovom delu beležimo probleme u pogledu objavljivanja informacija koje su neophodne kako bi ovaj postupak bio adekvatno sproveden, i to pre svega poziva na javne rasprave, RIA izveštaja i, u konačnom, izveštaja nakon održanih rasprava.

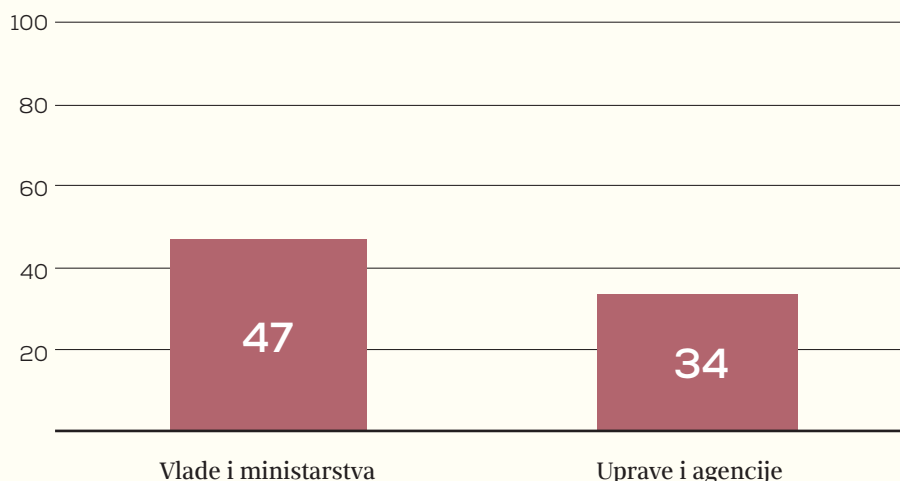
Izvršna vlast u znatnoj meri i dalje ne prepoznaje značaj društvenih mreža za uspostavljanje komunikacije sa građanima. Skoro polovina institucija izvršne vlasti u regionu i dalje nema svoj nalog na Fejsbuku, a 72.57 % ne koristi Tviter.

Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji

Indeks otvorenosti izvršne vlasti u Republici Srbiji već nekoliko godina unazad nalazi se ispod polovine ispunjenosti indikatora i za 2020. godinu iznosi 43%. Situacija je kao i u prethodnim godinama nešto bolja kad su u pitanju viši nivoi izvršne vlasti - republička i pokrajinska Vlada i ministarstva koji u proseku ispunjavaju 47% indikatora dok ostali organi izvršne vlasti zadovoljavaju 34% indikatora.

Najviši nivo izvršne vlasti u Republici Srbiji čine Vlada Republike Srbije i Pokrajinska Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine, koje se sa 49% ispunjenosti indikatora nalaze na poslednjem mestu u regionu. Razlike u otvorenosti između ove dve Vlade su neznatne budući da pokrajinska vlada beleži 50%, a republička 48%. Ministarstava, sa prosečnim indeksom od 45%, pokazuju nešto manju otvorenost. Najlošije se rangiraju uprave i agencije, koje se sa indeksom 34% takođe nalaze na poslednjem mestu u regionu.

Indeks otvorenosti izvršne vlasti po organima za 2020. godinu



Izvršna vlast u Srbiji nije pokazala interesovanje za objavljivanje informacija u otvorenom formatu. Čak i dokumenta, koja se kreiraju u nekom od elektronskih formata, pogodnim za dalju obradu podataka, poput budžeta, se često ne objavljuju u istom formatu u kom su nastala. Iako su dve Vlade najotvorenije od svih institucija izvršne vlasti, one prikazuju najmanje podataka u otvorenom formatu, odnosno njihov indeks otvorenih podataka iznosi 23%. Situacija je neznatno bolja kod ostalih organa izvršne vlasti sa 24% dok su navise podataka u otvorenom formatu objavila ministarstva – 29%. Ovi procenti su izuzetno niski, imajući u vidu da objavljivanje podataka u otvorenom formatu ne iziskuje značajne resurse, a da predstavlja korak unapred u odnosu na „tradicionalne“ metode objavljivanja podataka.

Osim pristupačnosti gde izvršna vlast beleži 40% ispunjenosti indikatora, ostale oblasti su na značajno nižem nivou ispunjenosti. Sa u proseku ispunjenom samo četvrtinom od posmatranih pokazatelja u ostalim oblastima: transparentnost (26%), integritet (28%) i delotvornost (23%), institucije izvršne vlasti se nalaze na začelju u regionu u pogledu otvorenosti. Osnovni problemi odnose se na nemogućnost praćenja rada dve Vlade, koje osim što objavljuju dokumenta koja usvajaju, ne obavljaju video zapise sa sednica, transkripte, niti zapisnike. Nije moguće dosledno pratiti ni trošenje javnih finansija. Još uvek se ne objavljuju ugovori iz javnih nabavki, kao ni njihovi aneksi. Dodatno, sa proglašavanjem vanrednog stanja u Republici Srbiji, u martu 2020. godine, usled pandemije Korona virusa, Vlada usvaja Zaključak kojim se propisuje tajnost podataka koji se odnose na nabavku medicinskih sredstava tokom pandemije. Tim zaključkom su dokumenti o trošenju javnih sredstava za nabavku medicinske opreme označeni kao „strogo poverljivi“. Zaključak je, takođe, omogućio sprovođenje nabavki bez primene Zakona o javnim nabavkama. Ni danas nisu javno dostupni podaci o pojedinačnoj ceni ili ukupnom iznosu potrošenom na medicinsku opremu za vreme Kovid krize, kao ni sam Zaključak koji uređuje to pitanje.

Vlada Republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine

NI REČ SA SEDNICA

Vlada Republike Srbije i Pokrajinska vlada Autonomne pokrajine Vojvodine imaju ujednačene indekse po pitanju otvorenosti (republička 48% i pokrajinska 50%). Zajedničko im je što nije moguće pratiti njihove sednice, kao ni planiranje i trošenje finansijskih sredstava. Najveća razlika je u oblasti integriteta, budući da republička Vlada nije objavila svoj Etički kodeks, planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju.

I u oblasti transparentnosti obe Vlade drže jednak nivo (republička beleži 26% ispunjenosti indikatora a pokrajinska 24%). Loš rezultat odnosi se na nemogućnost praćenja rada ove dve Vlade. Osim što ne objavljuju video zapise sa sednica, nije moguće pronaći ni dnevni red zasedanja, zapisnike ili transkripte. Jedino svedočanstvo o radu dve vlade su dokumenta koja su usvojile, a koja se objavljuju na njihovim veb sajtovima. Dodatno, u slučaju Pokrajinske vlade nije moguće ni dogoročnije pratiti njen rad, budući da se ne objavljuju godišnji plan rada, niti izveštaji o radu. Nasuprot tome, republička Vlada objavljuje svoj plan i godišnji izveštaj, ali ne i periodične izveštaje o svome radu. Obe Vlade ne objavljuju podatke o planiranom budžetu, niti izveštaje o trošenju sredstava. Takođe, nijedna od Vlada ne objavljuje podatke o javnim nabavkama, iako je podatke o pojedinim nabavkama koje vrši Uprava za zajedničke poslove republičkih organa moguće pronaći na njenom veb sajtu².

Državni budžet za 2021. usvojen je u decembru 2020. Vreme predviđeno za raspravu je udvostručeno i na dnevnom redu su bili samo tematski povezani propisi. Međutim, Vlada je dostavila Predlog sa 19 dana zakašnjenja, što je u suprotnosti sa zakonskim rokom, ne dajući time dovoljno vremena narodnim poslanicima da se pripreme za raspravu. Samo četiri meseca nakon usvajanja, budžet za 2021. godinu se ponovo našao pred poslanicima. Rebalans je usvojen za jedan dan, nakon što je naknadno uvršten na dnevni red po hitnoj proceduri.

Oblast pristupačnosti beleži najviši nivo ispunjenosti indikatora kod obe Vlade (57% republička i 59% pokrajinska). Najveći deo ispunjenosti proističe iz postojanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji poseduje kvalitetna zakonska rešenja. Ovaj Zakon, koji se primenjuje od 2004. godine, je trenutno u procesu izmena i prema predlogu koji je pripremila Vlada, nazire se intencija da se postojeće pravo na pristup informacijama ograniči. Republička Vlada, u praksi, uglavnom ne odgovara na Zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Deo odgovornosti za to je i zakonska procedura koja predviđa da se na čutanje Vlade može podneti tužba Upravnom sudu, umesto uobičajene žalbe Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja. Veliki broj tražilaca informacija zbog komplikovanije procedure i dugačkog sudskog procesa odustaje od podnošenja žalbe, što posledično omogućava republičkoj Vladi da ne poštuje Zakon. Službenici republičke Vlade nisu učestvovali u obukama za pristup informacijama, kao ni obukama za otvorene podatke u 2020. godini. Osim što su umanjene mogućnosti građana da putem slobodnog pristupa dođu do informacija, republičku Vladu je nemoguće kontaktirati putem posebno namenjenih on-line kanala, niti je moguće podneti pritužbu na rad putem veb sajta. Situacija je nešto bolja u slučaju pokrajinske Vlade koja odgovara na Zahteve za pristup informacijama od javnog značaja i ima uspostavljen on-line kanal za komunikaciju sa građanima. Republičku Vladu je, međutim, moguće kontaktirati putem Facebook i Twitter naloga, dok pokrajinska još uvek nema otvorene naloge na društvenim mrežama.

Vlada je uspostavila portal e-uprave³ na kojem se objavljuju sve usluge koje državna uprava pruža građanima u elektronskom formatu. Uspostavljen je i Portal otvorenih podataka⁴ na kome nijedna od dve Vlade ne objavljuje podatke.

U oblasti integriteta pokrajinska Vlada beleži znatno bolje rezultate sa 65% ispunjenosti u odnosu na republičku koja ima 42% ispunjenosti indikatora. Razlika se ogleda u činjenici da je pokrajinska Vlada objavila svoj Etički kodeks koji propisuje jasne mehanizme njegove primene. Dodatno, pokrajinska Vlada objavljuje planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju. Iako obe Vlade objavljuju podatke o imovini i prihodima funkcionera, ni na jednom od dva sajta se ne mogu pronaći podaci o uzbunjivanju. Takođe, obavezne obuke službenika iz oblasti integriteta, prema Zakonu o sprečavanju korupcije, u 2020. nisu pohađali službenici nijedne od dve Vlade.

2 <https://www.uzzpro.gov.rs/centralizovane-javne-nabavke.html>

3 <https://euprava.gov.rs/>

4 <https://data.gov.rs/sr/>

Delotvornost obe Vlade iznosi 20%. Ne radi se strateško planiranje za srednjeročni i dugoročni period, niti postoji centralno telo koje se bavi strateškim planiranjem, iako jedan deo tog posla obavlja Republički sekretarijat za javne politike koji identifikuje potrebe i dostavlja inicijative za izradu dokumenata javnih politika⁵. Nijedna od dve Vlade ne koristi pokazatelje uspeha prilikom izrade planova i izveštaja. Analize efekata zakona je u pojedinim slučajevima moguće pronaći u okviru nacрта propisa koje je izradila i Skupštini podnela republička Vlada.

Iz navedenog se može zaključiti da se obe Vlade ne pridržavaju odgovornosti koje imaju prema građanima, niti postoji razumevanje o prednostima transparentnosti njihovog rada. Nijedna od dve Vlade nema izrađenu strategiju otvorenosti, niti strategiju odnosa sa javnošću. Takođe pokazuju najniži nivo objavljivanja podataka u otvorenom formatu od svih organa izvršne vlasti. Sasvim je izvesno da obe Vlade imaju sačinjene budžete i spisak službenika, nejasno je, dakle, iz kog razloga nisu objavljeni na njihovim veb sajtovima. Strateško planiranje, za srednjeročni i za dugoročni period, je kod obe Vlade nepostojeće. Jedinstven primer objavljivanja podatka u otvorenom formatu prikazala je Vlada Republike Srbije tokom pandemije objavivši na svom sajtu statistiku slučajeva zaraze⁶. Osim toga, nije objavljen nijedan drugi skup podataka na Portalu otvorenih podataka od strane obe Vlade.

5 Zakon o ministarstvima, čl 38 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html

6 <https://covid19.data.gov.rs/>

UKLJUČIVANJE SAMO PODOBNIH GRAĐANA U PROCES DONOŠENJA ODLUKA

Otvorenost ministarstava je nešto slabija u odnosu na vlade i iznosi 45% ispunjenosti indikatora. Iako je ovo prosek za 21 posmatrano ministarstvo, pojedinačni rezultati otvorenosti se kreću od 5% kod Ministarstva za brigu o porodici i demografiju, do 67% Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Nijedno od ministarstva nije ispunilo više od dve trećine indikatora.

Samo trećina ispunjenih indikatora u oblasti transparentnosti je nedovoljna da se omogući javnosti da ima uvid u rad ministarstava. Ministarstva uglavnom raspolažu funkcionalnim veb sajtovima, na kojima su detaljno predstavljene organizacioni podaci, opis nadležnosti, kontakti zaposlenih, biografije ministara i podaci o platama zaposlenih. Najčešće nedostajuće informacije su godišnji planovi rada i periodični i godišnji izveštaji u radu. Obavezu podnošenja godišnjeg predloga plana rada organa državne uprave, propisuje Poslovnik Vlade⁷. Poslovnik takođe propisuje obavezu podnošenja godišnjeg izveštaja, na osnovu kojih Vlada sačinjava svoj godišnji izveštaj koji zatim podnosi Narodnoj skupštini.⁸ U godišnjem izveštaju Vlada ocenjuje realizaciju godišnjeg plana rada. Iako ministarstva uglavnom objavljuju podatke o javnim nabavkama, nijedno nema objavljene ugovore o javnim nabavkama, kao ni prateće anekse. Takva obaveza nije propisana Zakonom o javnim nabavkama te većina organa državne uprave umesto zaključenih ugovora objavljuje obaveštenja o zaključenom ugovoru i odluke o dodeli ugovora iz kojih se ne mogu videti detalji ugovorenog posla. Praksa je pokazala da se aneksima na ugovore mogu značajno promeniti ugovoreni uslovi poslovanja, a da nigde ne postoji informacija o tome da su oni sklopljeni, niti se može izvršiti uvid u izmene koje se njima uređuju. Niska ocena u oblasti transparentnosti, posledica je i nepostojanja strategija za odnose sa javnošću kao i čestim propustima da se podaci o budžetu ažuriraju.

Oblast pristupačnosti takođe beleži ispunjenost samo trećine indikatora. Najviše pozitivnih indikatora je iz oblasti pristupa informacijama. Ministarstva uglavnom objavljuju detaljne instrukcije o podnošenju zahteva za pristup informacijama od javnog značaja u svojim Informatorima o radu. Često se mogu pronaći i najčešće tražene informacije od javnog značaja. Nešto drugačija situacija je sa objavljivanjem podataka u otvorenom formatu. Samo sedam od dvadeset i jednog ministarstva objavljuje skupove podataka u svome posedu na Portalu otvorenih podataka. Broj skupova podataka koji je objavljen kreće se od jednog do trinaest. Najlošija situacija je u oblasti organizovanja javnih rasprava na nacrtu propisa koje sačinje ministarstva. Iako je primetan porast objavljivanja dokumenata sa javnih rasprava na Portalu za javne rasprave⁹, koji je nastao u okviru portala e-uprava, velikom broju izveštaja sa objavljenih javnih rasprava, kojih je u 2020. godini bilo 15, ne može se pristupiti iz razloga što link ne funkcioniše. Izveštaji kojima je moguće pristupiti sadrže obrazloženja za neprihvatanje ili prihvatanje pojedinačnih predloga pristiglih na nacrt propisa. Iako su obrazloženja još uvek štura, učinjen je pomak u odnosu na prethodne godine kada je bilo veoma teško pronaći i same izveštaje sa javnih rasprava, a obrazloženja za prihvatanje ili neprihvatanje predloga su bila gotovo nepostojeća.

U oblasti saradnje sa civilnim društvom, formiranje novog Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog¹⁰, koje je zaduženo za saradnju sa civilnim društvom, je pokušaj da se dodatno institucionalizuje saradnja civilnog društva i izvršne vlasti, iako je u praksi postojalo dovoljno kanala i procesa. Međutim, praksa je pokazala da je ovaj pokušaj Vlade da se prikaže otvorenom za glasove građana, ostao na nivou zadovoljavanja forme. Prilikom neprimernih napada različitih državnih funkcionera na predstavnike civilnog društva, Ministarstvo se proglasilo nenadležnim i nije uputilo nikakvu javnu reakciju. I ostala ministarstva, u velikoj meri, ostaju zatvorena za predloge organizacija civilnog društva. Poslednji slučaj izigravanja saradnje sa civilnim društvom je stopiranje procesa verifikacije biračkih spiskova bez opravdanog obrazloženja, od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Značajni resursi koje su organizacije uložile u ovaj proces su ostali bez rezultata. Ovakvo stanje stvari rezultovalo je odbijanjem

7 Čl 77

8 Čl 79

9 <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/>

10 Vlada je formirana 28. oktobra 2020. godine

većine organizacija civilnog društva da učestvuju u procesu izrade Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period od 2021- 2030. godine koju je iniciralo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Najlošije stanje je u oblasti integriteta sa 18% ispunjenih indikatora. Većina ministarstava ne objavljuje podatke o imovini i prihodima funkcionera kao ni podatke o uzbunjivanju. Dodatno, nema ni objavljenih planova integriteta kao ni izveštaja o njihovom sprovođenju. Službenici ministarstava u 2020. godini uglavnom nisu pohađali obuke iz oblasti sukoba interesa, sprečavanja korupcije i uzbunjivanja.

I oblast delotvornosti ministarstava ispunjava samo trećinu indikatora. Izveštaji o radu i godišnji izveštaji o trošenju finansijskih sredstava se ne dostavljaju u propisanom roku. Dodatno, prilikom izrade godišnjih planova rada i izveštaja o radu, ministarstva se ne koriste pokazateljima učinka, što otežava egzaktno praćenje ispunjenosti planiranog.

Zabeleženi su pomaci u nameri da se uspostavi praksa izrade analiza efekata zakona i organizovanja javnih rasprava, ali ovi procesi još uvek ne dostižu suštinske rezultate, već se koriste u svrhu kreiranja slike o inkluzivnosti i otvorenosti izvršne vlasti u procesu donošenja odluka. Pokazatelji koji beleže samo postojanje nekog procesa, ne mogu prikazati i njegov kvalitet. U praksi se poslednjih godina beleži rast novoosnovanih organizacija civilnog društva sa upitnim poreklom, koji svojim učešćem u javnim raspravama i radnim grupama daju legitimitet procesu i stvaraju sliku o konsultovanju civilnog društva. Nažalost, zbog manjka istinske otvorenosti, veliki broj potencijalno dobrih predloga građana ostaje van institucionalnih mehanizama.

Ostali organi izvršne vlasti u Srbiji

AGENCIJE I UPRAVE „ISPOD RADARA“ JAVNOSTI

Najniže u hijerarhiji izvršne vlasti su agencije i uprave koje ni u jednoj oblasti ne beleže više od ispunjenosti jedne trećine indikatora. Otvorenost ostalih organa izvršne vlasti je jedna od najlošijih u regionu i najlošija među institucijama izvršne vlasti u Republici Srbiji. Ovo se može objasniti time da je pažnja javnosti uvek usmerena više ka centralnim institucijama vlasti, što omogućava niže rangiranim institucijama da nepoštovanje zakonskih obaveza i manjak napora da učine svoj rad transparentnim, prođe neopaženo. Ukupan procenat ispunjenosti indikatora otvorenosti je 34%. Najviši zabeležen procenat ispunjenosti kod neke od institucija je 63% dok dve agencije beleže 0% ispunjenosti indikatora.

Transparentnosti ostalih organa izvršne vlasti zadovoljava samo 23% vrednovanih kriterijuma. Jednako kao i kod Vlada i ministarstava, retko se objavljuju godišnji planovi rada i izveštaji o njihovom sprovođenju. Osim organizacionih podataka, koji su uglavnom prisutni na veb prezentacijama institucija, teško je pronaći podatke o finansijskom poslovanju. Budžeti i izveštaji o izvršenju budžeta se retko objavljuju, ako ih je i moguće pronaći, uglavnom se odnose na prethodni period. Podaci o nabavkama nisu kompletni. Ugovori i aneksi ugovora javnih nabavki se ne objavljuju. Institucije uglavnom nemaju strategije odnosa sa javnošću.

Pristupačnost je najbolje ocenjena oblast sa 29% indikatora. I u ovoj oblasti se stanje sa viših nivoa vlasti preslikava na agencije i uprave. Pristup informacijama, kao tradicionalno dobro ocenjena oblast, nosi najveći broj ispunjenih indikatora. Ono što najčešće nedostaje su funkcionalni kanali komunikacije sa građanima i mehanizmi za podnošenje pritužbi i primedbi građana. Na upitnik upućen za potrebe ovog istraživanja odgovorilo je 26% ostalih organa izvršne vlasti.

Oblast integriteta beleži samo 11% ispunjenosti indikatora. Institucije ne objavljuju podatke o zaštiti uzbunjivača. Ni planovi integriteta, kao ni izveštaji o njihovom sprovođenju nisu dostupni javnosti. Svi državni organi i organizacije bili su u obavezi da izrade svoj plan integriteta do marta 2013. godine.¹¹ Uz to službenici u 2020. godini nisu pohađali obuke iz oblasti sprečavanja korupcije.

U pogledu delotvornost ostalih organa izvršne vlasti, ispunjeno je 18% indikatora. Problemi postoje sa dostavljanjem godišnjih izveštaja o radu i godišnjih izveštaja o finansijskom poslovanju u zakonski propisanom roku. Takođe, veliki broj institucija ne koristi pokazatelje učinka prilikom izrade godišnjih planova rada i godišnjih izveštaja o radu.

Poput najviših organa izvršne vlasti, ni ostali organi u velikom broju ne objavljuju svoje planove rada, ni izveštaje o radu. Time javnost ostaje uskraćena za uvid u poslovanje ovih institucija i njihovo funkcionisanje u skladu sa javnim interesom. Komunikacija sa građanima nije prepoznata kao strateški važna oblast, stoga nije obezbeđeno ni dovoljno mehanizama za podnošenje predloga i upućivanje žalbi i primedbi. Dodatno, na postojeće upite institucije retko odgovaraju. Štaviše, ne postoji sistematski pristup u sprečavanju korupcije.

¹¹ <https://www.acas.rs/plan-integriteta-prvi-ciklus/?pismo=lat>

Metodologija istraživanja

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) delotvornost. Princip transparentnosti podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, delotvornost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije. Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama¹² i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosledeni institucijama. Kroz više od 100 indikatora merili smo i analizirali otvorenost svih parlamenata u regionu. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do aprila 2021. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada parlamenata za koje se nadamo da su od koristi za dalje unapređenje njihovog rada.

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



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

CRTA je nezavisna, nestranačka organizacija civilnog društva koja zastupa koncept preuzimanja odgovornosti i transparentnosti i razvija veštine građana i medija da aktivno učestvuju u kontroli procesa donošenja odluka. Kako bi se građani, druge nevladine organizacije i mediji osnažili da pozivaju javne funkcionere na odgovornost, CRTA koristi informacione i komunikacione tehnologije za razmenu podataka prikupljenih praćenjem rada javnih institucija, istraživanjima, „data“ novinarstvom i anketama. CRTA takođe razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da samostalno istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme putem kojih građani mogu da pozivaju političare i institucije na odgovornost. CRTA i njeni partneri koriste informacije, alatke i mehanizme u cilju podsticanja reakcija javnosti na zloupotrebe javnih funkcija i vršenja pritiska na institucije da unaprede postojeće procedure u pogledu koncepta odgovornog ponašanja. Kako bi podstakla dublje promene na nivou javnih institucija, CRTA pokreće inicijative koje promovišu koncept odgovornosti i transparentnosti i podstiču druge da ga zagovaraju.

