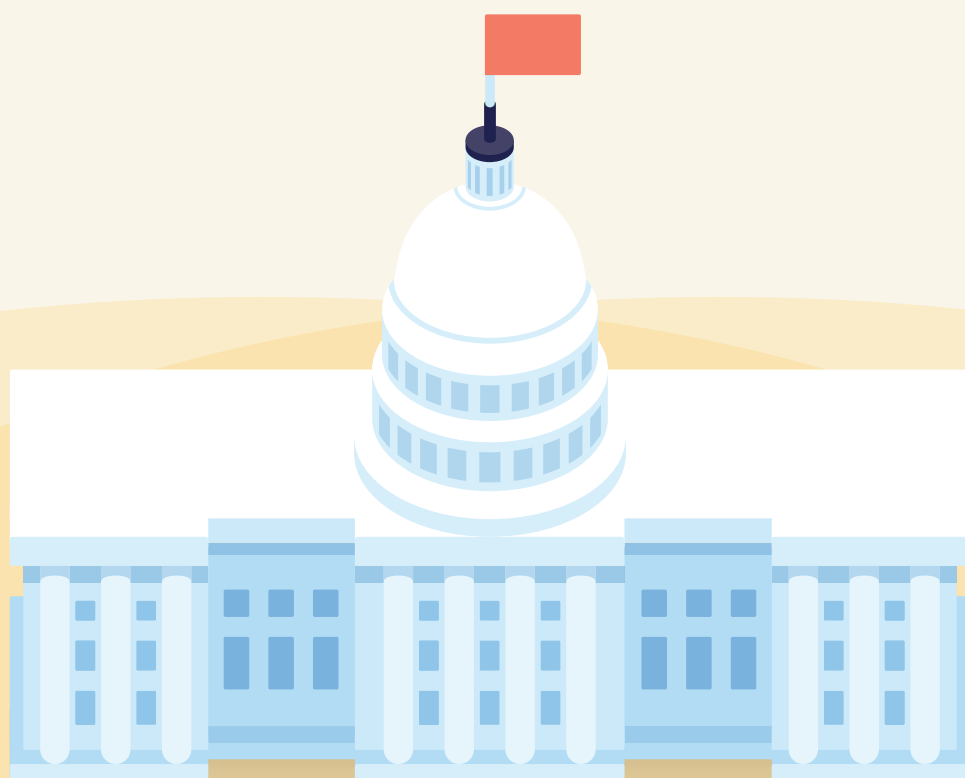


# Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji i regionu





**Autorka:**

Kristina Obrenović, Partneri Srbija

**Istraživači i saradnici:**

Milica Tošić i Damjan Mileusnić

**Recenzent:**

Ana Toskić Cvetinović

**Izdavač:**

Partneri Srbija

**Prelom i dizajn:**

LUMA

**Beograd, septembar 2024. godine**

# Sadržaj

---

Uvod .....	5
Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu .....	6
Otvorenost izvršne vlasti u Republici Srbiji .....	11
Vlada Republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine .....	14
Potencijali za unapređenje otvorenosti .....	24
Zaključci i preporuke .....	30
Metodoloija .....	33



# 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/kama. Među ključnim karakteristikama otvorene uprave je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za demokratsku kontrolu organa vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su pristupačnost, učinkovitost i integritet.

Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije – 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 (BiH) – razvijaju svoj analitički instrument, Regionalni indeks otvorenosti, koji daje pouzdanu sliku o tome koliko institucije na Zapadnom Balkanu primenjuju standarde dobrog upravljanja u svom radu.

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

Ovo istraživanje sprovodimo osmu godinu zaredom. Podaci koje smo prikupili svedoče da nivo otvorenosti izvršne vlasti u regionu i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Prilikom tumačenja rezultata, treba uzeti u obzir da je metodologija istraživanja modifikovana u manjoj meri, zbog čega rezultati nisu direktno uporedivi sa prošlogodišnjim. Međutim, po podacima, i dalje prevladavaju isti ili slični izazovi u radu institucija na ovom polju, a kao posledica toga što politike otvorenosti nemaju svoj strateški izraz u zemljama regiona. Politika otvorenosti mora biti politika svih vlada u regionu, mora biti definisana kao i ostale važne politike i ne sme biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti.

U ovom dokumentu predstavljamo ključne rezultate istraživanja o otvorenosti izvršne vlasti u 2023/2024. godini. Poštujući principe transparentnosti, upoznaćemo institucije sa svim detaljima istraživanja, koji su ujedno i javno dostupni. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našem istraživanju i zaključcima.

Projektni tim

# Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu

Građani i građanke zemalja u našem regionu još uvek očekuju značajnu promenu u radu institucija izvršne vlasti, koje su dužne da transparentno prikazuju informacije o svom radu i aktivnostima i, posebno, načinu trošenja javnih sredstava.

Nedostatak političke volje za usvajanje i sprovođenje politika otvorenosti i transparentnosti blokira stvarne reforme na ovom polju, a odsustvo efikasnog nadzora nad poštovanjem obaveza u odnosu na slobodan pristup informacijama čini da imamo institucije koje se ponašaju kao da su iznad zakona.

Uz sve to, politička nestabilnost i česti izborni procesi, u delu zemalja regiona, otežavaju razvoj politika otvorenosti i transparentnosti. U situaciji u kojoj ova pitanja nisu adekvatno regulisana, to koliko će vlada biti otvorena prema građanima ostaje stvar ličnog izbora onih koji je čine.

Prema Regionalnom indeksu otvorenosti, **najbolje rezultate među vladama** u regionu postigle su Vlada Severne Makedonije sa 78,33% i Vijeće Ministara BiH sa 74,93% ispunjenih indikatora otvorenosti. Nakon njih slede Vlada Crne Gore sa 61,39% i Vlada Republike Srbije sa 54,94%. Vlada FBiH, kao i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine, zadovoljavaju 37,77%, a Vlada Republike Srpske 36,48%, tek oko trećine zadatih kriterijuma otvorenosti.

Kada je u pitanju **otvorenost ministarstava**, najbolje rezultate u proseku ostvarila su ministarstva u Severnoj Makedoniji sa 64,36% ispunjenih indikatora otvorenosti, slede ministarstva u Srbiji sa rezultatom od 56,54%, Crnoj Gori 53,99% i Bosni i Hercegovini 37,76%.

**Organi uprave** najotvoreniji su u Severnoj Makedoniji gde u proseku zadovoljavaju 58,09% kriterijuma otvorenosti, dok u ostalim zemljama zadovoljavaju ispod polovine zadatih kriterijuma otvorenosti: Crna Gora 40,72%, Srbija 36,28% i Bosna i Hercegovina 33,99%.

Ovi podaci nedvosmisleno ukazuju da zemlje regiona i dalje zaostaju u ispunjavanju međunarodnih standarda proaktivne transparentnosti, ali i značajnog dela obaveza po domaćim zakonima. Iako je potrebno pomenuti pojedinačni napredak određenih institucija, taj napredak se može tumačiti isključivo kao posledica inicijative pojedinaca na rukovodećim pozicijama.

U prethodne četiri godine, u **Crnoj Gori** su se promenile tri vlade. Svaka nova Vlada deklarativno se zalagala za unapređenje prava na slobodan pristup informacijama, ali u stvarnosti do tog unapređenja nije došlo. Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama po treći put nisu prošle skupštinsku proceduru, a na Zakon o Vladi se i dalje čeka. Politike otvorenosti i transparentnosti nisu integrisane ni u posebnim strateškim dokumentima. Sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu ne daje značajnije rezultate. Proizvoljno postupanje institucija na ovom polju dodatno podupire i to što nije uspostavljen efikasan nadzor nad zakonskom obavezom proaktivnog objavljivanja informacija.

Ni u **Srbiji** ne postoje strateški dokumenti koji bi regulisali transparentnost i otvorenost institucija. U decembru 2023. godine usvojen je peti Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2023-2027, međutim, do ovog trenutka još uvek nema informacija da li je njegova implementacija započeta. Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2021. godine nisu doprinele efikasnijem ostvarivanju ovog prava. Trend kršenja ovog zakona se nastavlja, organi javne vlasti i dalje odbijaju da postupaju po zahtevima i obavezujućim rešenjima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Tokom ovog perioda, bez učešća javnosti donet je Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027. Postoje ozbiljne zabrinutosti u kojoj meri će biti transparentan proces trošenja javnog novca za projekat EXPO 2027, jer ovim posebnim Zakonom je isključena primena Zakona o javnim nabavkama.

Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama u **BiH** usvojen je u avgustu 2023, uprkos brojnim kritikama javnosti, domaćih i međunarodnih organizacija. Zakon propisuje širok opseg izuzetaka od obaveze dostavljanja informacija, pa se pristup informacijama može ograničiti u većem broju slučajeva nego što je to bilo ranije. Ministarstvu pravde BiH je za vreme konsultacija o izmenama zakona tokom 2021. godine pristiglo preko 200 komentara i sugestija na račun ovog zakona, ali niti jedna nije uzeta u razmatranje. Nisu prihvaćene ni sugestije i mišljenja međunarodnih institucija poput Evropske komisije i SIGMA-e. Politika i standardi proaktivne transparentnosti, dokument koji definiše standarde proaktivnog objavljivanja informacija institucija Vijeća ministara BiH usvojen je 2018. godine i ne postoji volja za njegovim dodatnim unapređenjem ili proširivanjem na nove institucije. Takođe, ne postoji previše interesovanja ni da se inicijativa Partnerstvo za otvorenu upravu iskoristi za unapređenje otvorenosti institucija.

**Severna Makedonija** je krajem 2023. godine usvojila novu Strategiju transparentnosti Vlade Severne Makedonije sa Akcionim planom 2023-2026, čime ostaje jedina zemlja regiona koja u okviru posebne strategije uređuje pitanje transparentnosti izvršne vlasti. Ostaje da se vidi kakvi će biti efekti u sprovođenju ovog dokumenta, imajući u vidu iskustvo u sprovođenju prethodne strategije. Naime, od ukupno 45 aktivnosti iz akcionog plana, svega 12 je bilo realizovano, a osam je bilo u procesu implementacije neposredno pre isteka planiranog vremenskog okvira. Tek delimičan uspeh beležimo u pogledu sprovođenja Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu 2021-2023.

## Transparentnost u donošenju odluka i dalje na niskom nivou

Obezbeđivanje transparentnosti sednica Vlade od posebnog je značaja za praćenje važnih odluka državne politike, zakonodavstva i upravljanja. Transparentnost sednica se može postići kroz različite mehanizme, što uključuje objavljivanje dnevnih redova, materijala i zapisnika sa sednica, obrazlaganje odluka koje se donose na sednicama, omogućavanje direktnog prenosa sednica, održavanje redovnih pres konferencija... Međutim, u ovom pogledu beležimo uglavnom nezadovoljavajuću praksu širom našeg regiona.

Većina Vlada u regionu objavljuje dnevne redove sednica, s tim da samo Vijeće Ministara BiH objavljuje predlog dnevnog reda sednice dan unaprijed. Sve vlade u regionu su usvojile praksu objavljivanja saopštenja nakon održanih sednica. Međutim, zabrinjavajuće je da u najvećem broju slučajeva Vlade proaktivno ne objavljuju i kompletne materijale koji su usvojeni na sednicama. Posebne probleme beležimo u odnosu na objavljivanje oznaka ili naziva onih materijala koji su označeni nekim stepenom tajnosti. Ne postoji praksa proaktivnog objavljivanja zapisnika sa održanih sednica, izuzev u slučaju Vijeća ministara BiH.

Takođe, nijedna država u regionu ne omogućava direktne prenose sa sednica Vlade. Ovu praksu ranije je u svom mandatu sprovodila 43. Vlada Crne Gore, ali je ona dolaskom akutelne Vlade ukinuta.

## Finansijska transparentnost i dalje najveći izazov u regionu

Finansijska transparentnost institucija izvršne vlasti u regionu daleko je od zadovoljavajućeg nivoa, imajući u vidu da institucije nisu razvile praksu objavljivanja čak ni nekih bazičnih informacija o planiranju i trošenju javnih sredstava. Na primer, više od polovine institucija izvršne vlasti u regionu ne objavljuje čak ni svoje godišnje budžete i završne račune, a



oko petine institucija objavljuje finansijske izveštaje (polugodišnje, kvartalne ili mesečne). Takođe, samo tri vlade su objavile na internet stranicama polugodišnji izveštaj o izvršenju državnog budžeta. Iako većina vlada objavljuje informacije o javnom dugu, problem predstavlja transparentnost donošenja odluka o zaduživanju.

Zabrinjava podatak da trećina institucija izvršne vlasti nije objavila čak ni godišnji plan javnih nabavki na svojim internet stranicama, a više od polovine njih ne objavljuje ni godišnje izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama. Ugovore o javnim nabavkama smo pronašli na internet stranicama samo 30% institucija u regionu.

Značajan broj institucija u regionu ne objavljuje svoje ključne planske dokumente. Odnosno, malo više od trećine institucija (38%) objavilo je svoj program rada za 2023. godinu, dok je izveštaj o radu za 2022. objavilo tek oko 40% institucija.

## **(Ne)spremnost izvršne vlasti da saraduje sa civilnim društvom**

U cilju prikupljanja detaljnijih podataka za analizu praksi transparentnosti i otvorenosti u radu izvršne vlasti, poslali smo upitnike svim institucijama, na koje nam je odgovorilo samo njih 40%. Upitnici, koji se ispunjavaju na dobrovoljnoj osnovi, sami po sebi služe kao indikator otvorenosti institucija, te njihove spremnosti za saradnju sa civilnim sektorom.

Međutim, zabrinjava što značajan deo institucija ne pruža informacije o svom radu čak ni onda kada ih zakon na to obavezuje. Naime, na zahtev za slobodan pristup informacijama, koji smo takođe uputili svim institucijama u sklopu ovog istraživanja, a u cilju dobijanja slike o tome koliko su institucije posvećene razvoju veština svojih službenika za upravljanje u digitalnom dobu, odgovorilo je nešto više od dve trećine institucija u regionu.

Institucije izvršne vlasti u Severnoj Makedoniji sprovode Komunikacionu strategiju Vlade 2023-2024, dok u ostalim zemljama imamo veoma mali broj institucija koje planiraju komunikacije i odnose sa javnošću u sklopu posebne strategije. Izrada komunikacione ili PR strategije ostaje kao važan mehanizam i zadatak institucijama koje žele da upravljaju svojim imidžom, grade poverenje kod građana i osiguraju transparentnu komunikaciju.

Vlade ne ulažu dovoljno u razvijanje veština i kapaciteta službenika za upravljanje društvenim mrežama, što pokazuje podatak da samo Vlada Severne Makedonije i Veće ministara BiH imaju strategiju na ovom polju, odnosno u BiH je predviđeno i posebno radno mesto saradnika za digitalne komunikacije. Institucije izvršne vlasti u najvećem broju slučajeva ne prepoznaju potencijal društvenih mreža za poboljšanje komunikacije sa građanima/kama, pa tako više od polovine institucija u regionu ne koristi Fejsbuk za informisanje javnosti o svom radu, dok društvenu mrežu X koristi svega 22% institucija u regionu.

Na internet stranicama jedne trećine institucija izvršne vlasti, odeljak posvećen slobodnom pristupu informacijama ili ne postoji ili nije adekvatno uređen i popunjen relevantnim informacijama o slobodnom pristupu informacijama. Vodič za slobodan pristup informacijama objavilo je tri četvrtine institucija izvršne vlasti, a retkost je objavljivanje informacija kojima je po zahtevu odobren pristup, izuzev u Crnoj Gori gde to predstavlja zakonsku obavezu.

# Otvorenost izvršne vlasti u Republici Srbiji

Već nekoliko godina unazad, indeks otvorenosti izvršne vlasti u Republici Srbiji nalazi se ispod polovine ispunjenosti indikatora. Ovaj indeks ukazuje na učinak izvršnih vlasti u poštovanju principa dobrog upravljanja i otvorenosti prema građanima. Istraživanje se odnosi na 2023. godinu, a 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 54,94% Vlada Republike Srbije nalazi se na trećem mestu od četiri posmatrane države, dok Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava tek oko trećinu svih indikatora - 37,77%, što je stavlja na pretposlednje mesto među vladama regiona. Jedina lošije ocenjena je Vlada Republike Srpske sa 36,48%.

U pogledu otvorenosti ministarstava regiona, srpska ministarstva nastavljaju da zauzimaju drugo mesto u regionu, sa indeksom otvorenosti od 56,54%, dok organi uprave imaju nešto bolji rezultat u odnosu na prošlu godinu 36,28%, a u poređenju sa zemljama regiona sada zauzimaju treće mesto.

**Ono što je važno naglasiti poredeći ovogodišnje rezultate sa prošlogodišnjim jeste da, bez obzira što je došlo do povećanja otvorenosti u vidu od nekoliko procenata u odnosu na prethodnu godinu, ne postoji suštinski napredak ovih institucija kada je u pitanju otvorenost i transparentnost. Opšta ocena koja je data i prošlih godina ostaje na snazi - trend netransparentnog i zatvorenog poslovanja nastavlja da se primenjuje jednakim ili jačim intenzitetom.**

Istraživanjem su obuhvaćene Vlada Republike Srbija, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine, sva ministarstva (25), i 31 organ uprave.

## Činioci indeksa otvorenosti

Kroz skoro deceniju rada usavršavana je metodologija koju čini preko 100 indikatora koji su grupisani u 4 oblasti, a koje zajedno predstavljaju činioce otvorenosti. To su **transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost**. Svaki od ovih principa ocenjuje se detaljnom proverom velikog broja indikatora. Na primer, za zakonodavnu vlast se meri i analizira 110 indikatora, za vlade regiona 97, za ministarstva 53, a za organe uprave 44.

Posebno je važno naglasiti da istraživanje u pogledu indikatora ne obuhvata samo zakonske obaveze institucija, već uključuje i indikatore koji predstavljaju primere najbolje prakse kojima bi institucije trebalo da teže. Na taj način, Regionalni indeks otvorenosti postavlja pred institucije viša očekivanja od onih koja su propisana zakonom. Međutim, uz odgovarajuću volju i razumevanje važnosti ovih praksi, svaka država ima mogućnost da preduzme dodatne korake ka povećanju otvorenosti i približavanju građanima.

**Transparentnost** se ogleda u dostupnosti različitih informacija, kao što su prikaz strukture i organizacije rada organa javne vlasti, kontakt podaci funkcionera, biografije istaknutih funkcionera, program rada, izveštaji o radu, strategije, planovi, podaci o javnim nabavkama itd. Ovi indikatori mereni su pretežno pretragom internet stranica institucija. U okviru analize dostupnih informacija pregledani su i informatori o radu. Pozitivna promena u odnosu na prethodne godine je to što je počeo sa radom Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu<sup>[1]</sup> koji vodi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Na ovaj način, ne samo da je olakšan pristup informatorima o radu svih institucija (odnosno onim koje su ga izradile i objavile), već je olakšan i pristup informacijama, imajući u vidu da informatori imaju jednoobraznu preglednu strukturu. Ipak, organi još uvek nisu usvojili praksu da u informatorima navode sve podatke koji bi u njima trebalo da budu sadržani, kao ni da redovno ažuriraju informacije koje se tu nalaze.<sup>[2]</sup> Kada se rezultati u oblasti transparentnosti pogledaju zbirno, najlošije su rangirani organi uprave sa svega 37,60% ispunjenih indikatora, zatim obe vlade sa 47,48%. Najbolje su ocenjena ministarstva sa 51,34% indikatora u proseku, što je nešto malo više od polovine indikatora, i ukazuje na potrebu za strateškim pristupom unapređenju transparentnosti.

**Pristupačnost** se odražava kroz praksu institucije kad je u pitanju ostvarivanje prava na 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. Pored pregleda internet prezentacija, za merenje ispunjenosti indikatora svim institucijama je poslat i zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, kako bi se utvrdilo da li institucije postupaju u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog

[1] Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu <https://informator.poverenik.rs/naslovna>

[2] Više informacija o ovome dostupno u delu publikacije „Potencijali za unapređenje otvorenosti“.

značaja. Iako je u čitavom regionu pristupačnost organima uprave veoma slabo ocenjena, Srbija ovde zauzima pretposlednje mesto sa 30,67%. Situacija je nešto bolja kada su u pitanju ministarstva (45,81%) i vlade (49,77%).

**Integritet** se ocenjuje pomoću indikatora koji se odnose na postojanje procedura i dostupnost dokumenata kojima se uređuju standardi integriteta, informacija o zaštiti uzbunjivača, objavljivanje planova integriteta i drugih antikorupcijskih dokumenata, obučenosť službenika za postupanje u slučajevima korupcije i konflikta interesa, svega onog što zajedno možemo da definišemo kao mehanizme za prevenciju korupcije. Srbija i ovde nastavlja trend niskih ocena sa 35,25% za vlade, 54,24% za ministarstva i zabrinjavajućih 16,13% za organe uprave, čime zauzimaju poslednje mesto u regionu.

**Učinkovitost** se odnosi na postojanje procedura za praćenje i evaluaciju sopstvenog rada, te aktivnosti koje institucije treba da sprovode u cilju planiranja, implementacije i evaluacije strateških i svakodnevnih aktivnosti i finansijskog poslovanja. 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 37,50% za vlade, 32,40% za ministarstva i 15,97% 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 ukupni indeks otvorenosti Vlade Republike Srbije (54,94%) znatno viši od indeksa Vlade Autonomne pokrajine Vojvodine (37,77%), neophodno je da obe institucije ulože ozbiljne i strateške korake da svoj budući rad učine otvorenijim i pristupačnijim javnosti.

## I Transparentnost

Obe Vlade pokazuju samo elementarni nivo transparentnosti, tako što su javnosti učinile dostupnim šematski prikaz unutrašnjeg uređenja institucije (organigram), opise nadležnosti, biografije predsednika institucije, kodekse i poslovnike. Ipak, javnost je i dalje lišena ključnih informacija o radu ovih institucija, imajući u vidu da Pokrajinska Vlada nije objavila godišnji program rada, dok ni pokrajinska ni republička nisu objavile godišnje, polugodišnje i kvartalne izveštaje o radu. Poslednji dostupan godišnji izveštaj o radu Vlade Srbije je za 2022. godinu, izveštaj o radu za 2023. godinu nije dostupan na internet stranici ove institucije. Značaj kvartalnih i polugodišnjih izveštaja još je veći, zbog toga što je u bliskom-do realnom vremenu moguće posmatrati kako ove institucije sprovode svoje nadležnosti i u kojoj meri ispunjavaju obaveze predviđene godišnjim planovima rada i strateškim dokumentima.

**Dodatni problem predstavlja i to što ni republička ni pokrajinska Vlada ne objavljuju dnevne redove sednica, zapisnike i transkripte sa sednica. Objavljivanjem ovih dokumenata, građani bi dobili uvid u proces donošenja odluka i aktivnosti izvršne grane vlasti. Korak dalje ka još većoj otvorenosti bilo bi i video snimanje i prenos uživo sednica obe vlade, onda kada teme sednica ne uključuju pitanja zbog kojih bi javnost mogla biti isključena (poput tajnosti podataka).** Sve ove aktivnosti, sprovedene zajedno, omogućile bi građanima da prate obećanja, akcije i odluke vlade, da bolje razumeju kako izgleda proces donošenja odluka, kao i da pozovu vlade na odgovornost ukoliko uoče nepravilnosti ili nedoslednosti u kreiranju javnih politika.

Po pitanju javnih nabavki, postupanje 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 uglavnom moguće pronaći pretragom Portala javnih nabavki<sup>[3]</sup> (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.

Kako bi se ilustrativno prikazao odnos Vlade Srbije prema transparentnosti potrošnje javnog novca, značajno je i ovde pomenuti da je Vlada Srbije 2024. godine za potrebe sprovođenja projekta EXPO 2027, donela poseban zakon<sup>[4]</sup>, kojim se između ostalog isključuje primena Zakona o javnim nabavkama, te su propisana posebna pravila kada se radi o trošenju javnog novca u ove svrhe.

Nedostatak transparentnosti vidi se i kada su u pitanju finansijski podaci. Sajtove obe institucije odlikuje potpuno odsustvo finansijskih planova i izveštaja, završnih računa, kao i kvartalnih izveštavanja o potrošnji.

Podaci o budžetu ovih institucija kao i visini plata za organe rukovođenja, odnosno upravljanja i rukovodioce organizacionih jedinica dostupni su u okviru informatora o radu obe vlade, međutim teško je sa sigurnošću utvrditi na koje godine, odnosno period se ovi podaci odnose.

Imajući u vidu da ove dve institucije predlažu republički odnosno pokrajinski budžet, važno je naglasiti da se na sajtovima ovih institucija ne nalaze državni, odnosno pokrajinski budžet, kao ni izveštaji o sprovođenju ovih budžeta. Na sajtovima ovih institucija takođe nije moguće pronaći građanski vodič kroz budžet (tzv. Građanski budžet), koji treba da doprinese većem razumevanju budžetskog procesa, finansijskih podataka i planova, i predstavi lakši način da se državni odnosno pokrajinski budžet „čita“. Imajući u vidu da se budžetska sredstva u najvećem delu sastoje od poreza koje plaćaju građani, veoma je važno da informacije o raspodeli i trošenju ovih sredstava budu javno dostupne i predstavljene građanima na jednostavan i razumljiv način.

Postupanje Vlade i Parlamenta bilo je neadekvatno i kada je u pitanju postupak usvajanja državnog budžeta. Vlada Republike Srbije, na sednici održanoj 05. oktobra 2023. godine usvojila je Predlog zakona o budžetu za 2024. godinu. Narodna skupština je 26. oktobra 2023. godine usvojila ovaj predlog, posle objedinjene rasprave na kojoj je ukupno bilo rekordnih 60 tačaka dnevnog reda o kojima se raspravljalo istovremeno. "O kvalitetu

---

[3] Portal javnih nabavki <https://jnportal.ujn.gov.rs/>

[4] Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 („Službeni glasnik RS“, br. 92/2023): <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2023/92/7>

rasprave slikovito govori podatak da je prosečno svakoj poslaničkoj grupi bilo na raspolaganju samo po 18,75 sekundi po svakoj tački dnevnog reda.”<sup>[5]</sup>

Ove, kao ni prethodnih godina, republička i pokrajinska vlada nisu objavile strategije za komunikaciju s javnošću. Takođe, nisu dostupna strateška dokumenta koja bi se odnosila na unapređenje otvorenosti i transparentnosti izvršne vlasti. Ovaj nedostatak ukazuje na izostanak strateške posvećenosti vrha izvršne vlasti poboljšanju ovih politika. Dodatno, ovo stanje negativno utiče na motivaciju drugih institucija da preduzmu korake ka unapređenju transparentnosti i otvorenosti.

## ▮ Pristupačnost

Indikatori kojima se meri pristupačnost vlada uključuju postojanje zakonskih pretpostavki koje omogućavaju pristup informacijama i participaciju u procesima kreiranja javnih politika, zatim ostvarivanje prava na pristup informacijama, mogućnost direktne komunikacije građana sa institucijama, postojanje elektronskih usluga, objavljivanje podataka u otvorenom formatu, komunikaciju sa građanima putem društvenih mreža itd.

Vlada Srbije ispunjava više od polovine indikatora koji se odnose na pristupačnost. Na ovakav rezultat pre svega utiče to što rešenja u zakonima omogućavaju ostvarivanje različitih prava uključujući mogućnost pristupa informacijama od javnog značaja, učešću u procesima donošenja zakona itd.

**Prvi negativni aspekt, i razlog zbog kog Vlada (a i druge institucije iz uzorka) imaju slab rezultat je implementacija zakona. Vlada Srbije nije dostavila odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji su Partneri Srbija uputili za potrebe sprovođenja ovog istraživanja. Kada jedna od najviših institucija u Srbiji krši zakon, time se šalje signal i drugim institucijama da je takvo postupanje prihvatljivo, a možda čak i poželjno.**

Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine odgovorila je na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

Elektronske usluge predstavljaju dobar primer za unapređenje pristupačnosti institucija građanima, i u tom pogledu obe vlade su pozitivno ocenjene. Ono što je primećeno jeste da postoji potreba da se broj elektronskih usluga poveća, da se unapredi korisničko iskustvo za usluge koje već postoje, i možda najvažnije da se unapredi zaštita podataka građana prilikom uspostavljanja i implementacije elektronskih usluga. Ono što je takođe

---

[5] CRTA, Godišnji izveštaj o posmatranju rada Narodne skupštine, XIII saziv 2022 - 2023. godina: <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20%20Pregled%20rada%20XIII%20saziva%20-%202022-2023.pdf>



važno naglasiti, iz perspektive inkluzivnosti, jeste da elektronske usluge ne smeju biti bez alternative, odnosno da građani i dalje treba da imaju mogućnost da ostvare ista prava i odlaskom na šalter institucije.

Otvaranje podataka u mašinski čitljivom formatu takođe predstavlja važan element kada govorimo o unapređenju pristupačnosti informacija o radu organa javne vlasti. Prednosti otvaranja podataka su brojne, kako za unapređenje transparentnosti, jednostavniju analizu i grupisanje podataka unutar institucija, ali i od strane javnosti, do mogućnosti za ponovnu upotrebu u komercijalne svrhe. Na sajtovima obe vlade nisu pronađena dokumenta u otvorenom formatu poput XML, CSV, JSON formata. Najviši domašaj su podaci objavljeni u PDF ili Excel formatu, što je nedovoljno da bi ovaj indikator bio uspešno ocenjen.<sup>[6]</sup>

Ono što je pohvalno je to što obe institucije koriste društvene mreže u komunikaciji sa građanima, te da 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.

## Integritet

Integritet državnih institucija ocenjen je kroz nekoliko ključnih elemenata. To uključuje dostupnost dokumenata koji regulišu ovu oblast unutar institucija, prisutnost informacija o zaštiti uzbunjivača, objavljivanje planova integriteta, i etičkih kodeksa, i drugih antikorupcijskih dokumenata. Među indikatorima u ovoj oblasti nalaze se i sprovođenje edukacija za zaposlene u cilju obučavanja za pravilno postupanje u slučajevima korupcije i konflikta interesa.

Na internet stranici Vlade Srbije nije dostupan etički kodeks, kao ni plan integriteta, odnosno bilo koji dokument kojim se uređuje postupanje u slučajevima korupcije, mere za prevenciju korupcije, sprečavanje konflikta interesa i dr, što je bitno uticalo na rezultat ostvaren u ovoj oblasti.

Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine objavila je Etički kodeks, koji uređuje konflikt interesa, korišćenje javne imovine, poklone i usluge, kao i političke aktivnosti. Na internet stranici Vlade APV takođe je moguće pronaći i antikorupcijski plan. Međutim nisu dostupni godišnji izveštaji kako bi praćenje sprovođenja ovog plana bilo moguće.

Nijedan od dva sajta ne sadrži informacije o zaštiti uzbunjivača. Zaštita uzbunjivača, kao deo integriteta, igra vitalnu ulogu u otkrivanju i sprečavanju korupcije unutar institucija.

[6] Elektronske usluge i otvoreni podaci detaljnije su obrađeni u poglavlju publikacije: „Potencijali za unapređenje otvorenosti“.

Promovisanje standarda zaštite uzbunjivača od strane državnih organa je ključno u ohrabrivanju pojedinaca da ukažu na nepravilnosti i koruptivne aktivnosti unutar državnog sistema.

Informacije o učešću zaposlenih na obukama i edukacijama iz ovih oblasti nisu dostupne javno, a kako ove vlade nisu odgovorile na upitnik koji im je upućen za potrebe ovog istraživanja, ovi indikatori ocenjeni su negativno.

## Učinkovitost

Poslovanje koje uređuje rad republičke Vlade predviđene su obaveze ministarstava i vlada u pogledu načina, kreiranja, planiranja i sprovođenja javnih politika, kao i izveštavanja o radu. Kao i kod prethodnih poglavlja može se reći da na papiru procedure postoje, ali da se u praksi nedosledno i nedovoljno primenjuju.

Na sajtu republičke Vlade dostupan je Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade za period od 2023. do 2026. godine<sup>[7]</sup>. Takođe na osnovu dostupnih dokumenata na sajtu Vlade može se zaključiti da Vlada primenjuje indikatore za merenje učinka prilikom izrade planova i izveštaja.

Kada se radi o kreiranju javnih politika i izmeni postojećih, na osnovu informacija dostupnih na sajtu Vlade ne može se sa sigurnošću reći u kojoj meri se sprovode analize efekata propisa. Ova obaveza predviđena je Zakonom o planskom sistemu<sup>[8]</sup>, treba da pruži odgovore na pitanja da li je planirana intervencija države (kroz izradu propisa) svrsishodna, kao i koji su najbolji načini da se utvrđeni problemi reše i postignu željeni ciljevi.<sup>[9]</sup>

Ovo je kao pitanje bilo postavljeno i u upitniku na koji nijedna vlada nije odgovorila.

Na internet stranici pokrajinske Vlade dostupan je plan razvoja Autonomne pokrajine Vojvodine. Na sajtu nisu pronađena dokumenta koja bi mogla da ukazuju na to da pokrajinska Vlada sprovodi evaluacije javnih politika, niti analize efekata propisa. Ove godine nisu odgovorili na upitnik koji je upućen u okviru istraživanja, a u prošlogodišnjem su naveli da ne koristi indikatore učinka prilikom kreiranja godišnjih izveštaja.

[7] Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023-2026: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/686952/akcioni-plan-za-sprovođenje-programa-vlade-2023-2026.php>

[8] Zakon o planskom sistemu Republike Srbije: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

[9] Vlada Republike Srbije, Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>

Korišćenje mehanizama i alata za merenje učinka treba da bude praksa svih institucija, jer se na taj način omogućava praćenje postignutih rezultata, efikasno planiranje i donošenje informisanih odluka, kao i kontinuirano unapređenje politika i prilagođavanje u odnosu na potrebe i izazove.

## Ministarstva

Istraživanje je sprovedeno pre formiranja nove Vlade, koja je započela svoj mandat u maju 2024. godine. Obuhvaćeno je 25 ministarstava, a analizirani podaci odnose se na 2023. godinu. Bitno je napomenuti da je prošlogodišnje merenje otvorenosti ministarstava bilo prilagođeno zbog osnivanja sedam novih ministarstava u prethodnom sazivu Vlade, što je zahtevalo upotrebu smanjenog broja indikatora za ocenu njihove otvorenosti. U ovom istraživanju, svi indikatori su primenjeni na svih 25 ministarstava, s obzirom na to da su ona u međuvremenu funkcionisala dovoljno dugo za takvu procenu.

Najbolje rezultate ostvarili su Ministarstvo finansija i Ministarstvo odbrane, oba sa indeksom otvorenosti od 74,98%, a iza njih sledi Ministarstvo prosvete sa 71,25%, koje je prošle godine nosilo titulu najotvorenijeg ministarstva sa 69,38%. Na osnovu procenata vidi se da je Ministarstvo prosvete stagniralo, dok su dva druga ministarstva unapredila otvorenost. Jedan od zaslužnih elementa je i činjenica da su oba ministarstva odgovorila na upitnik koji se popunjava na dobrovoljnoj bazi. Najlošiji rezultat ostvarilo je Ministarstvo za javna ulaganja. Ovo ministarstvo bi i prošle godine bilo najlošije ocenjeno da nije bilo među sedam novoosnovanih za koje je broj indikatora bio redukovano.

## Transparentnost

Sva ministarstva imaju funkcionalne sajtove, sa pretraživačima koji uglavnom rade. Na svim sajtovima su objavljeni podaci o nadležnosti ministarstva, organigrami, spiskovi državnih funkcionera, biografije ministara, i kontakt podaci. Godišnji plan rada za 2023. godinu dostupan je samo na sajtu Ministarstva finansija i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Važno je napomenuti da godišnji plan rada za svako ministarstvo postoji unutar godišnjeg plana Vlade, te da ne postoji zakonska obaveza da bude objavljen na internet stranici ministarstva, međutim to treba da bude praksa, kako bi građani lakše mogli da se upoznaju sa planovima i aktivnostima ministarstava. Nekoliko ministarstava na sajtu ima objavljene srednjoročne ili dvogodišnje planove rada, što takođe predstavlja primer dobre prakse. Zabrinjavajuće je da nijedno ministarstvo na svom sajtu nema godišnji izveštaj o radu za 2022. godinu.<sup>[10]</sup>

[10] Indikator objavljivanje izveštaja o radu posmatra se uvek za jednu godinu unazad u odnosu na godinu na koje se odnosi istraživanje.

Kada je u pitanju finansijska transparentnost, 19 ministarstava na svojim sajtovima ima objavljene finansijske planove za 2023. godinu, a 16 finansijski izveštaj za 2022. godinu. Ovi podaci najčešće se nalaze u okviru dokumenta- informator o radu, a ne kao posebni dokumenti. Podaci o visini plate organa rukovođenja, odnosno upravljanja i zaposlenih objavilo je 20 ministarstava, opet najčešće u okviru dokumenta- informator u radu.

Planove javnih nabavki za 2023. godinu objavilo je 22 ministarstva, a 14 je objavljivalo i pozive za javne nabavke na svojim sajtovima. Na sajtovima 15 ministarstva pronađene su odluke o dodeli javnih nabavki, a ugovori o javnim nabavkama kod 6 ministarstava. Informacije o javnim nabavkama pronađene su najčešće u dokumentu informator o radu, na samom sajtu, ili putem linka sa sajta ministarstva koji je vodio do Portala javnih nabavki.

Važno je istaći da je za ispunjenje indikatora koji se odnose na javne nabavke bilo neophodno da na sajtu postoji veza (link) koja vodi do Portala javnih nabavki, u slučajevima kada te informacije nisu direktno dostupne na sajtu. Iako ovo nije zakonska obaveza, predstavlja standard koji bi institucije trebalo da slede. Internet stranice državnih institucija služe tome da na jednom mestu, lako dostupno, budu grupisane sve relevantne informacije o radu organa.

Komunikacioni plan ili drugi strateški dokument koji bi se odnosio na komunikacije sa javnošću i unapređenje proaktivne transparentnosti pronađen je samo kod dva ministarstva, radi se o Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvu životne sredine.

## **Pristupačnost**

U pogledu ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja praksa je šarenolika. 19 ministarstava na svojim sajtovima ima poseban odeljak o ostvarivanju ovog prava. Svega 3 objavljuje neke od odgovora (ne sve) na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. 6 ministarstava je potvrdilo da su njihovi zaposleni u 2023. godini učestvovali u obukama na temu ostvarivanja ovog prava.

Na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja odgovorilo je 22 od 25 ministarstava. Odgovore na upitnik dostavilo je 10 ministarstava, što je dva više u odnosu na prethodnu godinu.

U pogledu indikatora koji se odnose na mogućnost participacije građana u procesima kreiranja javnih politika situacija je nešto bolja. Ministarstva su razvila praksu objavljivanja nacrtu predloženih zakona i drugih akata i poziva za učešće u javnim raspravama. Uglavnom sva ministarstva na svojim sajtovima objavljuju nacрте predloženih zakona. Pozivi za učešće u javnim rasprava pronađeni su na sajtovima 14 ministarstava.

15 ministarstava objavilo je jedan ili više izveštaja o sprovedenim javnim raspravama u prethodnoj godini. Samo 2 ministarstava na svojim sajtovima imaju objavljene analize efekata propisa za predložene zakone, što je Zakonom o planskom sistemu propisano kao obaveza u procesu izrade, odnosno izmene zakona.

Ministarstva uglavnom imaju aktivne Facebook naloge, dok naloge na X (Twitter) platformi ima 11 ministarstava. Sajtovi 12 ministarstava imaju direktan kanal za komunikaciju sa građanima.

## I Integritet

Imovinske karte su jedan od važnijih indikatora koji se analiziraju u okviru ovog poglavlja. U trenutku sprovođenja istraživanja, javno su bile dostupne imovinske karte svih 25 ministara Vlade. Na sajtovima 11 ministarstava pronađeni su planovi integriteta ili druga antikorupcijska dokumenata, dok su izveštaji o sprovođenju ovih strateških dokumenata pronađeni na sajtovima samo 4 ministarstava. Ukupno 10 ministarstava ima objavljen dokument o pravima i zaštiti uzbunjivača na sajtu.

Ispitivanje indikatora o edukacijama zaposlenih u oblastima sprečavanja korupcije, zaštite uzbunjivača i drugih povezanih oblasti ne daje pravu sliku stanja. Ove informacije se prikupljaju kroz upitnike koji se šalju institucijama. Od 10 ministarstava koja su odgovorila na upitnik, iz četiri su potvrdila da su zaposleni u prethodnoj godini pohađali obuke na ove teme.

## I Učinkovitost

Način na koji ministarstva ocenjuju svoj rad, izrađuju izveštaje, i mere učinkovitost u radu važan je činioc za unapređenje javnih politika i unapređenje funkcionisanja državne uprave.

Većina ministarstava je odgovorila da šalje godišnje izveštaje na vreme Vladi, kao i da koristi indikatore učinka prilikom kreiranja strateških dokumenata i izveštavanja. Međutim važno je naglasiti da indikatori učinka (uspešnosti) postavljenih ciljeva i aktivnosti često nisu adekvatni i objektivni, a veoma retko mogu dati sliku o kvalitetu sprovedenih aktivnosti.

## Organi uprave

Monitoring otvorenosti u kategoriji organa uprave vršen je na uzorku od 31 nasumično odabranih organa. Neki od njih su samostalni organi, a neki su organi u sastavu ministarstava. Ostvareni rezultati po oblastima koje čine otvorenost predstavljeni su objedinjeno za ovu vrstu organa javne vlasti.

Ukupan indeks njihove otvorenosti je 36,28%, što ih stavlja na pretposlednje mesto u odnosu na zemlje u regionu. Iako je ova ocena blago poboljšana u odnosu na 2021. i 2022. godinu, bitno je napomenuti da ne postoji značajan napredak, te da i dalje oko dve trećine indikatora ostaje neispunjeno.

Kada je u pitanju transparentnost, zbirna ocena ovih organa je 37,60%. Pristupačnost iznosi 30,67%, dok potpuno zabrinjavaju ocene za integritet (16,13%) i učinkovitost (15,97%).

Najbolje rezultate su ostvarili Uprava za duvan (70,11%), Nacionalna akademija za javnu upravu (69,21%), i Republički zavod za statistiku (54,73). Na rezultate prve dve institucije uticalo je i to što su odgovorile na upitnik koji su Partneri Srbija poslali u okviru istraživanja što nam je omogućilo dodatni uvid u uspešnost ovih institucija pogotovu u oblasti učinkovitosti. Imajući u vidu da i ovi indeksi jedva prelaze polovinu vrednosti, jasno je da je potrebno izvršiti ozbiljne napore kako bi se celokupna otvorenost organa uprave unapredila.

Uprava za rezerve energenata, Uprava za biomedicinu i Uprava za izvršenje krivičnih sankcija ostvarile su jednocifren indeks otvorenosti. Prva dva organi uopšte nemaju svoj sajt, već samo odeljak na sajtu ministarstva kom pripadaju, dok je Uprava za izvršenje krivičnih sankcija u trenutku sprovođenja istraživanja (april 2024) imala poseban sajt sa jakim skromnim obimom informacijama.

Od 31 organa, samo 18 imaju pretraživač sajta koji radi. Prikaz organizacione šeme se može naći na skoro svim sajtovima (24), dok svi organi imaju objavljene informacije o nadležnosti i delovanju institucije. Biografija direktora institucije objavljena je na svega 9 sajtova.

Samo 16 organa ima objavljene i ažurne informacije o zaradama zaposlenih. 15 je objavilo godišnji finansijski plan (budžet), dok se izveštaj o sprovođenju finansijskog izveštaja može naći na sajtovima 10 organa.

Samo 5 organa objavljuje godišnje programe rada, dok se izveštaji o radu mogu naći na sajtovima 8 organa.

Organi uprave su uglavnom netransparentni i kada je u pitanju njihovo poslovanje vezano za javne nabavke. 19 sajtova sadrži godišnje planove javnih nabavki, dok se izveštaji o sprovedenim javnim nabavkama mogu naći na 10 sajtova. Samo 6 organa objavilo je zaključene ugovore o javnim nabavkama na internet stranici.

20 organa na svojim sajtovima ima ažurne informacije vezane za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja poslate u okviru ovog istraživanja odgovorilo je 21 do ukupno 31 organa uprave, od toga jedan organ javne vlasti nakon protoka zakonskog roka. Samo šest organa je dostavilo odgovor na upitnik.

Organi uprave uglavnom nemaju aktivne Facebook, niti X (Twitter) naloge. Analizirajući sadržaje sajtova stiče se utisak da se ulažu skromni do nikakvi resursi u proaktivnu komunikaciju i transparentnost ovog tipa državnih institucija.

# Potencijali za unapređenje otvorenosti

## Informator o radu – „Sve informacije na jednom mestu“

Izrada informatora o radu obaveza je predviđena Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>[11]</sup> Izmenama ovog Zakona iz 2021. godine proširena je lista vrste informacija koje su organi javne vlasti dužni da objavljuju u informatorima o radu, kao i sam format informatora. Organi javne vlasti su sada dužni da objavljuju informatore o radu na portalu „Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu“ (u daljem tekstu Portal) koji je izradila institucija Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenika). Zakon obavezuje institucije i da redovno ažuriraju informacije koje se nalaze u ovom dokumentu. U članu 39. Zakona se navodi da se ažuriranje informatora o radu mora izvršiti najkasnije 30 dana od dana nastale promene. Kada se to uporedi sa vrstom informacija koje treba da se objavljuju u informatorima, poput podataka o javnim nabavkama, podataka o prihodima i rashodima, platama i dr, jasno je da su sve institucije dužne da više puta u toku godine (minimum kvartalno) unose promene.

Ideja o centralizovanom mestu na kojem bi se nalazile sve važne informacije o radu organa javne vlasti jeste dobro zamišljena, ali realizacija pokazuje da Portal nema veliku upotrebnu vrednost.

Više od dve godine nakon što je popisana obaveza da se informatori o radu objavljuju na Portalu, još uvek svi organi vlasti to nisu učinili. U godišnjem izveštaju o radu Poverenika za 2023. godinu navodi se da su 7 020 organa javne vlasti objavila informator o radu na

[11] Član 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_slobodnom\\_pristupu\\_informacijama\\_od\\_javnog\\_znacaja.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html)



Portal.<sup>[12]</sup> Istovremeno, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja prepoznaje preko 12 000 organa javne vlasti kao obveznike Zakona.<sup>[13]</sup>

Zatim, većina institucija nedovoljno često ažurira podatke, a Portal iako dizajniran na način da sve vrste informacija koje se u njemu nalaze budu uniformisano predstavljene, ipak omogućava da institucije na različit način predstavljaju iste vrste informacija zbog čega su podaci često teško uporedivi. Ovo najviše dolazi do izražaja u odeljku Portala koji se odnosi na budžete institucija i isplaćene zarade. Takođe, kako sva polja nisu obavezna za popunjavanje, moguće je uneti podatke, bez da se naznači na koju godinu, ili period se odnose, zbog čega podaci postaju potpuno neupotrebljivi. Ovo je isto čest slučaj i u delu informatora o radu koji se odnosi na javne nabavke, ali i informacije o pruženim uslugama, i inspekcijama i revizijama koje su sprovedene nad konkretnom institucijom, itd.

Radi ilustracije ovih tvrdnji biće predstavljena delimična analiza informatora o radu svih ministarstava u Srbiji.

Od 25 ministarstava, 23 imaju objavljene informatore o radu na Portalu. Ministarstvo za javna ulaganja i Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju nisu objavili informatore o radu.

Извор финансиј.	Функ.	Прог.	Прог.	Ек.Класиф.	Кодови	Опис	Одобрено	Реализовано
01	450	0701	0001	411000		Плате, додаци и накнаде запосленима (зарпде)	63,740,000.00	55,040,008.11
				412000		Социјалне доприноси на терет послодавца	10,584,000.00	8,890,253.25
				414000		Социјална давања запосленима	300,000.00	-0.02
				415000		Накнаде трошкова за запослене	1,800,000.00	1,298,328.75
				423000		Услуге по уговору	18,500,000.00	18,322,118.64
				451000		Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама	18,840,000,000.00	14,854,751.01
				454000		Субвенције приватним предузећима	868,000,000.00	741,051,317.4
				463000		Трансфери осталим нивоима власти	15,000,000.00	5,688,798.63
01	450	0701	0002	411000		Плате, додаци и накнаде запосленима (зарпде)	12,864,000.00	10,974,791.34
				412000		Социјалне доприноси на терет послодавца	2,156,000.00	1,773,428.79

Илустрација 1 Приказ Портала: Јединствени информациони систем информатора о раду

[12] Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2023. godinu: [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2023/Godi%C5%A1nji\\_izve%C5%A1taj\\_2023lat.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2023/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2023lat.pdf)

[13] Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Katalog organa javne vlasti u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/katalog-organa.html>

Institucije unose podatke o budžetu i potrošnji budžeta u tabele ispod ovih naslova. Ne postoji obaveza (obavezno polje) prilikom popunjavanja koje bi se odnosilo na godinu ili period na koji se odnose prikazani podaci. Pa tako nije moguće utvrditi na koji period se odnose podaci dostupni u tabelama kod nekih institucija. Na primer, ako institucija unese podatke o prihodima i rashodima, ali ne naznači na koji se period odnose, ti podaci postaju neupotrebljivi.

Primer ispravnog postupanja je Ministarstvo informisanja i telekomunikacije koje je dalo detaljne informacije o tome na koji period se odnose podaci: „*odobreni i ostvareni prihodi i rashodi u prethodnoj godini iskazani su za period 01.01. - 31.12.2023. godine, dok su planirani i ostvareni rashodi u 2024. godini iskazani za period 01.01.-31.07.2024.godine.*”

Ista logika važi za sve druge kategorije informacija u informatorima o radu, poput plata, javnih nabavki, podataka o pruženim uslugama itd. Tamo gde institucija nije naznačila na koji period se uneti podaci odnose ti podaci postaju bezvredni jer niko sem onog ko je unosi te podatke ne zna na koji period se odnose.

U grafikonu ispod se vidi da od ukupno 23 koja su objavila informatore o radu, kod čak 8 ministarstava nije moguće utvrditi na koji period se podaci o budžetu odnose. Samo za 12 je moguće utvrditi godinu na koju se podaci o budžetu odnose. Dok od tih 12 za većinu nije moguće utvrditi na koji period godine se odnose prikazani podaci o rashodima (utrošenim sredstvima). Takođe, čak 3 ministarstva nisu objavila ovu vrstu podataka u informatoru o radu.

### Informatori o radu ministarstava- podaci o budžetu



Grafikon 1: Rezultati pretrage Jedinog informacionog sistema informatora o radu

## Elektronske usluge

Elektronske usluge predstavljaju značajan korak ka modernizaciji državne uprave, donoseći brojne prednosti i olakšice za građane i privredu. Njihov potencijal leži u mogućnosti da ubrzaju i pojednostave administrativne procese, smanje birokratiju i povežu različite institucije na efikasan način. Time se omogućava da građani i privredni subjekti brzo i lako pristupe potrebnim informacijama i uslugama, bez potrebe za fizičkim prisustvom u institucijama. Digitalna transformacija doprinosi većoj transparentnosti i efikasnosti u radu javnih službi, čime se osigurava odgovornije postupanje prema korisnicima.

Za građane, elektronske usluge znače veću dostupnost i jednostavnost u ostvarivanju njihovih prava. Na primer, mogućnost podnošenja zahteva, prijava ili prigovora putem interneta, omogućava im da uštede vreme i smanje troškove. Takođe, kroz digitalne kanale, građani mogu lakše pratiti status svojih zahteva i dobiti povratne informacije od nadležnih institucija. Ovaj vid komunikacije smanjuje mogućnost korupcije i nepravilnosti, jer svaki korak procesa postaje transparentniji i podložan nadzoru.

Privreda, s druge strane, takođe ima značajnu korist od elektronskih usluga. Automatizacija i digitalizacija procesa kao što su izdavanje dozvola, sertifikata, ili podnošenje poreskih prijava, smanjuje administrativno opterećenje i troškove poslovanja.

U kontekstu izgradnje moderne državne uprave, uvođenje i unapređenje elektronskih usluga je od suštinskog značaja. Digitalizacija javne uprave ne samo da povećava efikasnost, već i jača poverenje građana u državne institucije. Elektronske usluge omogućavaju državi da se brže i efikasnije prilagodi potrebama građana i privrede, čime se poboljšava kvalitet usluga i smanjuju troškovi.

U okviru istraživanja poslali smo zahteve za pristup informacijama od javnog značaja na adrese svih 60 institucija koja čine uzorak, sa pitanjima koja se odnose na uspostavljanje elektronskih usluga, korišćenja usluga, kao i unapređenje kompetencija zaposlenih u institucijama da implemetiraju elektronske usluge.

Od 60 koje čine uzorak, 45 je odgovorilo na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Od ovih 45, 15 institucija je potvrdilo da pružaju elektronske usluge.

Na osnovu dostavljenih podataka, elektronske usluge koje su dostupne uključuju: zakazivanje za izradu ličnih dokumenata, elektronsko preuzimanje ličnih dokumenata, podnošenje zahteva i izdavanje obavezujućih obaveštenja o klasifikaciji i poreklu robe, elektronske licitacije, podnošenje carinskih deklaracija, prijave za različite vrste ispita i akreditacije, plaćanje taksi i naknada, elektronska uverenja o krivičnom neosuđivanju, e-plaćanje sudskih taksi, izdavanje uverenja o položenim ispitima, prijave za stipendiranje studenata, podnošenje zahteva za kategorizaciju ugostiteljskih objekata, refundaciju sredstava za vaučere itd.

Jedno od pitanja postavljenih institucijama bilo je koliko je korišćenja od strane građana i privrede zabeleženo za svaku uslugu koju pružaju. Dve institucije su odgovorile da ne poseduju informacije o broju pruženih usluga, dok je jedna institucija odbila da dostavi podatke, uz argumentaciju da bi to iziskivalo kreiranje novog dokumenta.

Na osnovu podataka preostalih 13 institucija, zaključeno je da je usluga koja se najviše koristi Portal e-Porezi, sa više od 35.000 pristupa na dnevnom nivou. Ostali podaci predstavljeni su na godišnjem nivou za 2023. godinu, a pet najkorišćenijih usluga, pored portala e-Porezi, su:

- » Tok predmeta sudovi opšte nadležnosti<sup>[14]</sup> - 18.456.012 korišćenja.
- » Podnošenje carinskih deklaracija<sup>[15]</sup> - 3.518.537 korišćenja.
- » E-zakazivanje lične karte i/ili pasoša<sup>[16]</sup> - 189.248 korišćenja.
- » Zakazivanje termina za konzularne usluge u konzularno-diplomatskim predstavništvima<sup>[17]</sup> - 58.548 korišćenja.
- » Podnošenje zahteva za vizu<sup>[18]</sup> - 33.904 korišćenja.<sup>[19]</sup>

Važno je da institucije imaju precizan uvid u to koliko se njihove elektronske usluge koriste kako bi mogle da evaluiraju i unaprede postojeće usluge. Merenje učinkovitosti pruženih usluga ključno je za identifikaciju potencijalnih problema, poboljšanje korisničkog iskustva, i prilagođavanje usluga potrebama građana i privrede. Redovna evaluacija omogućava institucijama da optimizuju svoje procese, povećaju efikasnost i osiguraju da digitalizacija javne uprave ispunjava svoj cilj – pružanje brže, jednostavnije i transparentnije usluge.

Jedno od pitanja u zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja odnosilo se na informacije o broju zaposlenih u institucijama koji su u periodu od 1.1.2023. do 31.12.2023. godine učestvovali na obukama i radionicama o unapređenju digitalnih kompetencija, sa ciljem efikasnijeg pružanja usluga građanima putem e-uprave.

Od 60 institucija, 21 je potvrdila da su njihovi zaposleni tokom 2023. godine učestvovali na obukama i radionicama o unapređenju digitalnih kompetencija. Ova vrsta edukacija je od izuzetne važnosti jer omogućava službenicima da steknu potrebne veštine i znanja za rad u savremenom digitalnom okruženju, čime se povećava kvalitet i efikasnost usluga koje pružaju građanima. Sistematsko usavršavanje zaposlenih doprinosi ne samo njihovom profesionalnom razvoju, već i ukupnom napretku i modernizaciji javne uprave.

---

[14] E- usluga dostupna na Portalu pravosuđa: <https://portal.sud.rs/sr/tok-predmeta>

[15] E- usluga dostupna na Portalu Uprave carine: <https://app1.carina.rs/CAS.PublicPortal/#!/portal/home>

[16] E- usluga dostupna na Portalu E-uprave: <https://euprava.gov.rs/usluge/6413>

[17] E- usluga dostupna na Portalu E-uprave: <https://euprava.gov.rs/usluge/7042>

[18] E- usluga dostupna na Portalu E-konzulat: <https://euprava.gov.rs/ekonzulat>

[19] Iako su ovi podaci prikupljeni od relevantnih institucija, važno je naglasiti da istraživači ne mogu sa potpunom sigurnošću potvrditi njihovu potpunost i tačnost.

## Mašinski čitljivi podaci

Ovo istraživanje na posredan način analizira i u kojoj meri institucije objavljuju podatke u otvorenom formatu (mašinski čitljivom formatu/ Open Data) na internet stranicama. Prilikom provere ispunjenosti svih indikatora, istraživači su dužni da navedu u kom formatu je informacija ili dokument dostupan na internet stranici institucije za koju se vrši monitoring. U obzir se uzimaju sledeći formati, pri čemu formati iz grupe jedan nose najmanje bodova, dok formati iz grupe tri nose najviše bodova i predstavljaju standard kojem institucije treba da teže:

1. Fotografija (JPG), skenirani dokumenti i zatvoreni PDF format.
2. PDF, WORD dokument, HTML, Excel.
3. XML, CSV, JSON i drugi mašinski čitljivi formati.

Ukupna otvorenost podataka kod 60 institucija obuhvaćenih monitoringom iznosi 31,28%. Na internet stranicama institucija nisu pronađeni podaci u mašinski čitljivim formatima poput XML, CSV, JSON i drugih. Ovaj procenat je delimično povećan zbog prisustva podataka u Excel formatu, dok je niska ukupna ocena rezultat toga što institucije često objavljuju dokumenta u formatu skeniranih dokumenata.

Objavljivanje podataka isključivo kao skeniranih dokumenata onemogućava njihovu dalju obradu, analizu i pretragu, čime se značajno smanjuje transparentnost i dostupnost informacija. Takođe, takav format otežava ponovno korišćenje podataka u različite analitičke i istraživačke svrhe.

**Portal otvorenih podataka i dalje nije zaživeo, a organi javne vlasti retko objavljuju podatke unutar ovog sistema.** Prema podacima dostupnim u trenutku pisanja ove analize na Portalu je dostupno 2 694 skupova podataka,<sup>[20]</sup> što je i dalje mali broj uzevši u obzir da u Srbiji ima preko 12 000 organa javne vlasti i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja.

U svrhu dublje analize nivoa kompetencija zaposlenih u ovoj oblasti, upitnik koji se svake godine šalje institucijama, uključuje i pitanje li su zaposleni u institucijama u toku 2023. godine učestvovali u treninzima, obukama, i radionicama iz oblasti otvorenih podataka. Na upitnik je odgovorilo svega 16 institucija, od ukupno 60 koje se nalaze u uzorku, a samo dve su potvrdile da su njihovi zaposleni učestvovali u obukama na ove teme.

**Edukacija zaposlenih u institucijama o otvorenim podacima od značajna je za unapređenje pristupa informacijama i efikasnosti rada ovih institucija.** Obuke na ove teme treba da omoguće zaposlenima da steknu neophodne veštine za pravilno rukovanje, analiziranje i deljenje podataka u formatima koji se odavno koriste u svetu i čiji benefiti su višestruki.

[20] Portal otvorenih podataka: <https://data.gov.rs/sr/datasets/>

# Zaključci i preporuke

Ukupan indeks otvorenosti organa izvršne vlasti Republike Srbije za 2023. godinu iznosi 46,4% što je neznatan pomak u odnosu na 2022. godinu kada je rezultat bio 43,14%. Bez obzira što je došlo do povećanja u odnosu na prethodnu godinu, ne postoji suštinski napredak ovih institucija kada je u pitanju otvorenost i transparentnost. **Opšta ocena koja je data i prošlih godina ostaje na snazi- trend netransparentnog i zatvorenog poslovanja nastavlja da se primenjuje jednakim ili jačim intenzitetom.**

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 ovom problemu ne posvećuje dovoljna pažnja. **Sprovodeći isto istraživanje nekoliko godina za redom, možemo zaključiti da je politička volja ključni faktor koji utiče na nivo otvorenosti institucija u Republici Srbiji.**

Nedostatak strateškog pristupa transparentnosti i komunikaciji sa javnošću ima značajne posledice. Naime, ovakav pristup doveo je do smanjenog poverenja građana u institucije, otežava građansku participaciju u donošenju odluka i umanjuje odgovornost izvršne vlasti prema javnosti. Transparentnost i otvorenost su ključni faktori za razvoj demokratskog društva, jer omogućavaju građanima da budu informisani o radu Vlade i drugih institucija, i da aktivno učestvuju u političkim procesima. Takođe, povećana transparentnost može poboljšati efikasnost i integritet institucija, smanjiti rizik od korupcije, i podstaći druge institucije da slede primer odgovorne i otvorene komunikacije sa građanima.

**Istraživanje ukazuje na to 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 poput godišnjih programa rada, izveštaje o radu, te podataka koji se odnose na prihode i rashode institucija.**

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 zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i upitnike koji se popunjavaju na dobrovoljnoj osnovi.

Na upitnike je od 60 institucija odgovorilo svega 16, što pokazuje da institucije retko odgovaraju na upite građana ukoliko nemaju zakonsku obavezu da to učine.

Odgovore na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja dostavilo je 45 institucija. Čak jedna četvrtina institucija nije odgovorila, i to u godini kada obeležavamo 20 godina od početka primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Isti Zakon obavezuje organe javne vlasti da izrade i redovno ažuriraju informatore o radu putem Portala „Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu“. Međutim, istraživanja Partnera Srbija ukazuju na to da, iako je Portal zamišljen kao centralizovano mesto za osnovne informacije o radu javnih organa, praksa pokazuje da su podaci često neupotrebljivi ili nedovoljno često ažurirani. Dodatno, tačnost podataka se ne proverava, što dovodi do čestih propusta, poput zastarelih kontakt informacija.

Preporučuje se da organi javne vlasti redovno ažuriraju informatore o radu, u skladu sa zakonskim obavezama, kako bi se osigurala tačnost i relevantnost informacija. Posebna pažnja treba biti posvećena standardizaciji podataka, posebno onih koji se odnose na budžete, javne nabavke i isplaćene zarade, kako bi se omogućila lakša uporedivost i analiza informacija između različitih institucija.

Takođe, neophodne je unaprediti funkcionalnosti Portala kako bi se poboljšala njegova upotrebna vrednost. Ovo uključuje uvođenje obaveznih polja za ključne informacije, poput vremenskog perioda na koji se podaci odnose, kao i mogućnost prikazivanja istorije ažuriranja podataka. Ove mere bi povećale transparentnost i omogućile korisnicima da lakše pristupe i koriste informacije od javnog značaja.

**Preporučuje se i povećanje broja elektronskih usluga i praćenje njihove upotrebe. Na osnovu sprovedenog istraživanja stiče se utisak da institucije ne vrše evaluaciju usluga koje pružaju. Praćenje korišćenja elektronskih usluga omogućava institucijama da identifikuju i unaprede usluge koje su manje korišćene, kao i da optimizuju one koje imaju visok stepen upotrebe.**

Otvaranje podataka u mašinski čitljivom formatu takođe predstavlja važan element kada govorimo o unapređenju pristupačnosti informacija o radu organa javne vlasti. Prednosti otvaranja podataka su brojne, kako za unapređenje transparentnosti, jednostavniju analizu i grupisanje podataka unutar institucija, ali i od strane javnosti, do mogućnosti za ponovnu upotrebu u komercijalne svrhe. Na sajtovima organa javne vlasti iz uzorka nisu pronađeni podaci u mašinski čitljivom formatu poput XML, CSV, JSON formata. A tek nekoliko

organa javne vlasti iz uzorka je nekad objavilo setove podataka u otvorenom formatu na Portal otvorenih podataka.

**Posebno zabrinjava to što sajtove gotovo svih institucija odlikuje potpuno odsustvo planova integriteta, kodeksa koji uređuju sukob interesa, korišćenje javne imovine, 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.**

Politička nestabilnost, sistemski nedostaci demokratskih institucija i vladavine prava direktno utiču na politike otvorenosti, što često dovodi do smanjenja transparentnosti i ograničenja drugih osnovnih prava poput slobode govora.

U ovakvom okruženju, politike otvorenosti postaju površne ili se potpuno zanemaruju. Transparentnost se smanjuje jer vladajući režimi namerno ograničavaju pristup informacijama koje bi mogle da ukažu na korupciju, zloupotrebu moći, ili druge nepravilnosti. Ograničavanje slobode govora dodatno potkopava mogućnost građana da kritikuju vlast ili zahtevaju odgovornost.

Odsustvo transparentnosti i otvorenosti vodi ka opadanju poverenja u institucije, stagnaciji u demokratskom razvoju, što na kraju negativno utiče na ekonomski razvoj i kvalitet života građana.



# Metodoloija

---

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 od javnog značaja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, merili smo i analizirali otvorenost ukupno 242 institucije izvršne vlasti u regionu. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2024.

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.

