

Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji i regionu



Autorka:

Milica Tošić, Partneri Srbija

Istraživači i saradnici:

Jasna Stojanović, Kristina Kalajdžić i Damjan Mileusnić

Recenzent:

Ana Toskić Cvetinović

Izdavač:

Partneri Srbija

Prelom i dizajn:

Kliker dizajn

Beograd, septembar 2023. godine



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

Sadržaj

Otvorenost izvršne vlasti u regionu.....	5
Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji.....	15
Metodoloija.....	23

Otvorenost izvršne vlasti u regionu

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 promovirati dobro upravljanje i podstaći bolje odlučivanje, smanjenje korupcije i efikasnije usluge koje vlasti isporučuju građanima/kama.^[1]

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

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

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

Ovo istraživanje se sprovodi sedmu godinu zaredom. Naše organizacije su nakon svakog kruga istraživanja nastojale da pomognu reformske procese u svojim zemljama, učestvuju u različitim domaćim i međunarodnim inicijativama koje se bave ovim pitanjima i ostvare saradnju sa institucijama, kako bi pomogle razvoj i primenu politika transparentnosti i

[1] Izveštaj sa 35. sednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope na temu "Transparentnost i otvorena uprava" od 7. novembra 2018.

otvorenosti vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične političke uslove u kojima se i ove politike razvijaju, ali smatramo da postoji značajan potencijal za regionalnu saradnju na ovom polju.

U ovom dokumentu predstavljamo vam ključne rezultate istraživanja o otvorenosti izvršne vlasti u 2022/2023. godini. Poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenim zaključcima.

Projektni tim

Otvorenost izvršne vlasti u regionu

Kontinuirana politička nestabilnost u regionu Zapadnog Balkana utiče i na razvoj politika i kulture otvorenosti vlasti. Iako se sve države regiona deklarativno zalažu za unapređenje otvorenosti i transparentnosti, odnosno veću dostupnost informacija o radu organa javne vlasti, participaciju građana/ki, digitalizaciju i unapređenje pristupa uslugama, u realnosti malo toga se radi da javnost može da razume i kontroliše rad vlasti.

Rezultati ovogodišnjeg monitoringa pokazuju da vlade u državama regiona nisu ostvarile značajan napredak u pogledu proaktivne transparentnosti i otvorenosti prema građanima/kama. Najbolje rezultate među vladama ostvaruju Vlada Severne Makedonije koja ispunjava 79.14% indikatora otvorenosti i Veće ministara BiH sa 73.31% ispunjenih indikatora otvorenosti. Potom slede Vlada Crne Gore (68.87%) i Vlada Republike Srbije (54.94%), a na začelju liste su Vlada Republike Srpske (38.2%), Vlada FBiH (37.57%) i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine (31.3%). Kada je reč o ministarstvima, najbolje rezultate u proseku ostvaruju ministarstva Severne Makedonije sa 61.58% ispunjenosti indikatora otvorenosti. U ostalim zemljama ministarstva zadovoljavaju polovinu ili manje od polovine postavljenih indikatora – u Srbiji 51.48%^[2], Crnoj Gori 45.48%^[3], BiH 37.40%. Organi

[2] Procenat dobijen za ministarstva Republike Srbije treba uzeti sa posebnom pažnjom, jer je u toku 2022. godine formirana nova Vlada sa sedam novih ministarstava (ovde se misli na novoformirana ministarstva i ministarstva koja su nastala na osnovu promene delokruga odnosno preuzimanja poslova). Metodologija istraživanja je morala biti prilagođena novonastaloj situaciji, te je otvorenost ovih ministarstava merena na osnovu redukovanog broja indikatora. Stoga rezultati ovih ministarstava nisu direktno uporedivi sa rezultatima ostalih ministarstava, i ona su izuzeta iz indeksa otvorenosti ministarstava Srbije koji je izračunat uzimajući u obzir rezultate 18 ministarstava koja imaju kontinuitet u svom radu te je bilo moguće istraživati njihove prakse i rad u oblasti transparentnosti i otvorenosti.

[3] U ovom krugu istraživanja i otvorenost Ministarstva evropskih poslova je merena na osnovu redukovanog broja indikatora, imajući u vidu da je postojao duži protok vremena u kojem nije postojalo zasebno ministarstvo koje se bavilo evropskim poslovima, te stoga nije bilo moguće proveriti da li ovo ministarstvo ima uspostavljene prakse otvorenosti i transparentnosti na isti način kao za druga

uprave u Severnoj Makedoniji u proseku zadovoljavaju 54.04% indikatora otvorenosti, slede organi uprave Crne Gore (43.63%), BiH (38.27%) i Srbije (35.10%).

Navedeni podaci svedoče da nivo otvorenosti izvršne vlasti i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Razloge za ovakvo stanje možemo pronaći u nedostatku političke volje da se javne politike u ovoj oblasti sistemski uredi i implementiraju. Dodatno kočenje za sprovođenje reformi predstavljaju konstantni izborni procesi, koji parališu rad većeg dela državnih institucija. U toku 2022. godine i u prvoj polovini 2023. godine svaka od četiri zemlje koje su uključene u istraživanje organizovala je izbore, i /ili prošla kroz proces rekonstrukcije vlade. U Crnoj Gori je u periodu od februara do avgusta 2022. godine Parlament dva puta izglasao nepoverenje Vladi, koja trenutno funkcioniše u tehničkom mandatu, a vanredni parlamentarni izbori u ovoj zemlji održani su 11. juna. 2023. godine. U Severnoj Makedoniji dogodile su se dve rekonstrukcije Vlade u periodu kraćem od dve godine, što je dovelo do personalnih promena u ministarstvima i državnoj upravi i bitno usporilo reforme. U BiH su u oktobru 2022. godine održani opšti izbori, nakon čega je usledio proces formiranja vlada na svim nivoima. Ovi procesi su u većini slučajeva bili usporeni najčešće zbog političkog uslovljavanja na svim nivoima, pa tako vlast u pojedinim kantonima i dalje nije formirana. U Republici Srbiji opšti izbori održani su u aprilu 2022. godine. Iako izbori nisu bitno uticali na političku moć najveće partije u državi, nova Vlada formirana je tek krajem oktobra 2022. godine. Česti izbori opterećuju budžet, prekidaju zakonodavnu aktivnost i usporavaju reforme, što se vidi i po rezultatima ovogodišnjeg monitoringa otvorenosti.

Politika otvorenosti nije prioritet država regiona

Države Zapadnog Balkana načelno se zalažu za unapređenje transparentnosti i otvorenosti vlada i organa javne uprave. U procesu pristupanja Evropskoj uniji ove oblasti su označene kao prioritetne, posebno kada se radi o unapređenju dostupnosti informacija o radu vlada i informacijama o potrošnji državnih sredstava. Paralelno sa tim, države regiona najavljuju digitalizaciju uprave i lakši pristup uslugama građanima. Monitoring koji svake godine sprovodimo pokazuje da ove države nisu ostvarile napredak u izradi i implementaciji politika otvorenosti.

Poslednjih nekoliko ciklusa monitoringa pokazuju da je **Severna Makedonija** najdalje odmakla po pitanju izrade strateških dokumenata u oblasti transparentnosti i otvorenosti. Kao prva zemlja u regionu koja se opredelila da politiku otvorenosti uredi kroz poseban dokument, Severna Makedonija je donela Strategiju za transparentnost Vlade Severne Makedonije u 2019. godini. Međutim, implementacija strategije se pokazala kao izazov. Iskustvo ove zemlje potvrđuje da nije dovoljno samo planirati aktivnosti koje će dovesti

ministarstva. Imajući to u vidu, indeks otvorenosti ministarstava Crne Gore je dobijen izuzimanjem rezultata koje ostvaruje Ministarstvo evropskih poslova.

do veće transparentnosti vlasti, već je neophodno uspostaviti adekvatan sistem praćenja i evaluacije, kako bi se obezbedila kvalitetna realizacija planiranih aktivnosti. Na osnovu ovih zaključaka, naučenih lekcija i novih dešavanja u sferi otvorenosti, uz podršku Metamorfozis fondacije i drugih eksperata, Vlada Severne Makedonije priprema novu Strategiju transparentnosti za period 2023 – 2025^[4]. Takođe, Agencija za slobodan pristup informacijama Severne Makedonije početkom 2023. godine izradila je obavezno uputstvo za organe javne vlasti za unapređenje transparentnosti u njihovom radu^[5]. Ovaj dokument sadrži listu informacijama koje građani najčešće traže, podeljenu u 37 oblasti. Dokument obavezuje organe javne vlasti da u roku od 6 meseci objave sve informacije koje poseduju sistematizovane po oblastima, kao i da objavljuju sve odgovore koje dostavljaju po zahtevima za slobodan pristup informacijama. Iako je pohvalno to što Severna Makedonija preduzima mere u cilju izrade politika otvorenosti i transparentnosti, jači napori treba da budu preduzeti u cilju implementacije ovih akata.

Veće ministara **BiH** je krajem 2018. godine, na predlog Ureda koordinatora za reformu javne uprave, usvojilo Politiku i standarde proaktivne transparentnosti i zadužilo sve institucije Veća ministara BiH da redovno ažuriraju informacije objavljene na svojim internet stranicama. Deo institucija pokazao je napredak nakon usvajanja pomenutih politika i standarda, ipak, kao što pokazuju rezultati ovog regionalnog istraživanja, i dalje postoji potreba za unapređenjem sveukupne otvorenosti i transparentnosti institucija u ovoj zemlji. Novi Zaključak Veća ministara BiH iz 2022. godine obavezuje institucije BiH da donesu interne akte/pravilnike o proaktivnom objavljivanju informacija od javnog interesa. Po dostupnim podacima, za sada je 30 od 65 institucija donelo ove akte.^[6]

Iako je Bosna i Hercegovina bila prva država u regionu koja je 2001. godine usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, puna primena zakona nikada nije ostvarena, a novim Nacrtom Zakona o slobodi pristupa informacijama umanjuje se dostignuti nivo prava na pristup informacijama od javnog značaja. Organizacije civilnog društva u BiH više puta su ukazivale na štetnost ovih odredbi i uputile preko 200 predloga na nacrt zakona, no Ministarstvo pravde BiH nije prihvatilo niti jedan.^[7]

[4] Metamorphosis Foundation: https://metamorphosis.org.mk/en/aktivnosti_arhiva/by-supporting-the-process-of-creating-the-strategy-for-transparency-of-the-government-metamorphosis-will-contribute-to-the-advancement-of-the-transparency-process-of-the-government-and-the-institutio/

[5] Center for Change Management: <https://bit.ly/3MnWn1A>

[6] Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine: <https://parco.gov.ba/hr/2023/06/13/cuzulan-i-cuzic-potrebno-je-jos-intenzivnije-i-sistematicnije-raditi-na-promociji-standarda-i-principa-proaktivne-transparentnosti/>

[7] Transparency International BiH, Organizacije civilnog društva upozoravaju: Predlog zakona o slobodi pristupa informacijama će ugroziti prava građana: <https://ti-bih.org/organizacije-civilnog-drustva-upozoravaju-prijedlog-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-ce-ugroziti-prava-gradjana/>

U **Crnoj Gori** zakoni i strateška dokumenta kojima se reguliše transparentnost i otvorenost čekaju neku novu vladu i neku odgovorniju političku elitu.

Tri prethodne Vlade su najavljivale izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama ali ovaj proces nikada nije dovršen. Predlog Zakona koji predviđa bitna poboljšanja u odnosu na postojeći ostao je zaglavljen u skupštinskoj proceduri; s tim da on sadrži vrlo restriktivna ograničenja pristupa obaveštajno-bezbednosnim podacima. Kao posebno sporna u praksi, pokazala su se ograničenja od primene zakona poput poslovne ili poreske tajne koja otvaraju prostor za zloupotrebu i prikrivanje informacija od javnog značaja.

Iako najavljivani, Zakon o Vladi, ostao je samo u formi nacрта. Predlozi Centra za demokratsku tranziciju (CDT) kojima bi se obezbedila veća transparentnost procesa odlučivanja Vlade su prihvaćeni u toku izrade zakona. Stoga, u nacrt zakona je ušla obaveza objavljivanja dnevnih redova sednica Vlade, uključujući i nazive (oznake) materijala koji su označeni stepenom tajnosti; objavljivanje materijala koji su predloženi za svaku tačku dnevnog reda sednica, osim onih označenih odgovarajućim stepenom tajnosti; objavljivanje materijala i odluka koje je Vlada donela na telefonskim sednicama; objavljivanje zapisnika sa sednica Vlade.^[8] Ostaje da se vidi da li će izrada Zakona o Vladi biti prioritet nove vlasti i da li će transparentnost sednica Vlade biti regulisana na navedeni način.

Vlada Crne Gore nije radila na izradi posebnih strategija kojima bi se unapredila otvorenost i transparentnost izvršne vlasti, s izuzetkom aktivnosti na izradi Nacionalnog akcionog plana Partnerstvo za otvorenu upravu.

U **Srbiji**, posebne strategije koje bi se odnosile isključivo na otvorenost i transparentnost državnih organa ne postoje. Ipak, kroz sektorske strategije i strategije razvoja organa uprave, transparentnost i digitalizacija uprave navode se često kao prioriteti. I u ekspozeu Vlade Srbije iz 2022, navodi se da je jedan od pet prioriteta Vlade nastavak digitalizacije i razvoj robotike i veštačke inteligencije^[9]. Srbija nije napredovala značajno u oblasti transparentnosti rada organa javne vlasti ni prema rezultatima regionalnog istraživanja, niti prema izveštajima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U normativnom pogledu, novim Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja stvoreni su uslovi za otklanjanje nekih od ključnih problema u ovoj oblasti, poput nemogućnosti upravnog izvršenja rešenja Poverenika, međutim otvoren je i prostor za nove zloupotrebe prava, zbog kojih institucija Poverenika poziva na nove izmene Zakona^[10].

[8] Nacrt Zakona o Vladi. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/497c3769-17b1-4c03-85e8-afb406ea4067>.

[9] Ekspoze Vlade Srbije, oktobar 2022: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/330252/ekspoze.php>

[10] <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260922/260922-vest6.html>

Partnerstvo za otvorenu upravu – prilika ili šansa koja se propušta

Sve države uključene u monitoring učestvuju u međunarodnoj inicijativi Partnerstva za otvorenu upravu (POU)^[11] čija je svrha obezbeđivanje podrške i većeg angažovanja vlada širom sveta u cilju poboljšanja integriteta, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti država. Severna Makedonija završava implementaciju petog Nacionalnog akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu za period 2021-2023, a paralelno je započet proces pripreme novog Nacionalnog akcionog plana za Partnerstvo za otvorenu upravu 2024-2026. Tekući akcioni plan sadrži 23 obaveze ambiciozno postavljene, posebno u pogledu transparentnosti javnih nabavki, pružanja javnih usluga i pristupa pravdi za ugrožene grupe. Na sajtu POU navodi se da bi potpuna implementacija Akcionog plana mogla pozicionirati Severnu Makedoniju kao lidera na Zapadnom Balkanu u oblasti otvorenosti.^[12] Bosna i Hercegovina je do sada izradila dva nacionalna akciona plana. Prvi, za period od 2019. do 2021. godine, imao je ograničeni uspeh, a većina preuzetih obaveza je tek delimično bila ispunjena.^[13] Drugi Akcioni plan, za period od 2021. do 2023. godine, usvojen je tek krajem 2022. godine, što ilustruje nivo posvećenosti države implementaciji reformi u oblasti otvorenosti.^[14] Crna Gora je nekoliko godina bila neaktivna u Partnerstvu, zbog čega joj je pretilo isključenje iz članstva. Na izradu trećeg akcionog plana čekalo se pune dve godine. Vlada Crne Gore je u decembru 2022. godine usvojila novi Nacionalni akcioni plan za period 2023-2024.^[15] U Srbiji je u toku proces izrade petog Akcionog plana. Poslednji akcioni plan bio je fokusiran na digitalizaciju i učešće javnosti u donošenju odluka. Polovina obaveza je ili u potpunosti ili suštinski završena, ali samo jedna (pojednostavljena administrativnih procedura) imala je značajan transformativni uticaj na unapređenje otvorenosti uprave^[16]. Preporuke za buduće akcione planove, navedene u nezavisnom izveštaju, odnose se pre svega na veću podršku vrha izvršne vlasti planiranju i sprovođenju akcionih planova.

POU je prilika da civilno društvo i države zajedno kreiraju prioritete koji treba da doprinesu osnaživanju učešća građana u upravljanju, borbi protiv korupcije, jednostavnijem pristupu

[11] Partnerstvo za otvorenu upravu: <https://www.opengovpartnership.org/>

[12] Partnerstvo za otvorenu upravu, Severna Makedonija: <https://www.opengovpartnership.org/members/north-macedonia/>

[13] Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI): Prelazni izveštaj o rezultatima za Bosnu i Hercegovinu 2019-2021 <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-transitional-results-report-2019-2021/>

[14] Partnerstvo za otvorenu upravu, Bosna i Hercegovina <https://www.opengovpartnership.org/members/bosnia-and-herzegovina/>

[15] Partnerstvo za otvorenu upravu, Crna Gora: <https://www.opengovpartnership.org/members/montenegro/>

[16] Partnerstvo za otvorenu upravu, Srbija: <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-results-report-2020-2022/>

informacijama i uslugama, itd, a sve u cilju ostvarivanja delotvornijeg i odgovornijeg rada javne vlasti. Stoga je neophodno da akcioni planovi sadrže obaveze koje targetiraju ove oblasti i imaju transformativni potencijal, a glavni preduslov za uspeh predstavlja jasna posvećenost vlada da akcione planove sprovedu u delo.

Bez nadzora nad tajnim podacima

Drugu godinu za redom, kroz ovo istraživanje, prikupljaju se informacije o broju podataka koje organi javne vlasti označavaju oznakama tajnosti. Razlog leži u tome što se upravo tajnost često koristi kao argument za prikrivanje informacija koje su od javnog značaja. Ove godine, pokušali smo da utvrdimo i kako države u regionu sprovode nadzor nad primenom zakona koji se odnose na tajnost podataka. Rezultati su zabrinjavajući i traže hitne reakcije.

I dalje veliki broj organa javne vlasti u zemljama regiona odbija da dostavi informacije o broju podataka koje su označili kao tajne, uprkos tome što odavanje tih podataka ne može da ugrozi bezbednosne interese država. Od 241 organa izvršne i zakonodavne vlasti kojima su upućeni zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja, podatke je odbilo da dostavi 25, a čak 57 uopšte nije odgovorilo na zahteve. U pogledu nadzora, na osnovu odgovora institucija stiče se zaključak da se nadzor nad tajnošću podataka u regionu Zapadnog Balkana gotovo uopšte ne sprovodi. Ovo kreira dva ozbiljna problema. Tamo gde nema nadzora, informacije se proizvoljno mogu klasifikovati kao tajne, čime se ugrožava pravo građana/ki na informacije od javnog značaja i sprečava mogućnost preispitivanja rada državnih organa. Drugo, bez adekvatnog sistema kontrole i nadzora, može doći do otkrivanja ili zloupotreba tajnih podataka koji su zakonito označeni kao tajni, što može da doprinese ugrožavanju nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane i drugih važnih interesa države i njenih građana/ki. Iako nijedna od četiri države ne stoji dobro na ovom polju, u Srbiji je najalarmantnije stanje, jer se nadzor nad tajnošću podataka uopšte ne sprovodi, a broj podataka koji su samo u 2022. godini označeni kao tajni veći je od 1 milion četrismo hiljada. U nastavku su prikazani podaci za svaku državu.

U **Srbiji** je za nadzor nad tajnošću podataka zaduženo Ministarstvo pravde. Odgovor Ministarstva na zahtev za pristup informacijama upućuje na to da Ministarstvo uopšte ne vrši nadzor u oblasti tajnosti podataka, uz obrazloženje da se u praksi pojavio problem primene odredaba o nadzoru iz Zakona o tajnosti podataka, koje su sistemskog karaktera i zahtevaju izmenu zakona^[17]. Ovo ne bi bio toliko veliki problem, da isti odgovor nije dobijen iz Ministarstva u septembru 2020. godine, kao i u decembru 2017. godine, što znači da Ministarstvo duže od pet godina nije preduzelo mere da uočene probleme u praksi otkloni. Ovo je alarmantan podatak, kada se upari sa informacijama o broju podataka koji su u Srbiji označeni kao tajni u toku 2022. godine. Na uzorku od 73 organa javne vlasti, koji uključuje sva ministarstva, dve vlade, dve skupštine i uzorak od 44 organa uprave, dolazimo do broja od preko 1 milion četrismo hiljada podataka koji su označeni kao tajni.

[17] Partneri Srbije: <https://www.partners-serbia.org/post?id=526>

Treba imati u vidu da uzorak ne uključuje sve organe vlasti u Srbiji, kao i da su odgovor odbili da dostave Vlada Republike Srbije, Vojnobezbednosna agencija i Vojnoobaveštajna agencija što znači da je broj podataka označenih kao tajni samo u 2022. godini mnogo veći.

Ministarstvo bezbednosti **Bosne i Hercegovine** odbilo je da dostavi informacije o sprovedenim nadzorima i aktivnostima u oblasti tajnosti podataka. U rešenju koje je dostavljeno naveli su da bi odavanje ovih informacija moglo naneti štetu legitimnim ciljevima Bosne i Hercegovine koji se odnose na interese sigurnosti. Ovaj odgovor kosi se sa osnovnim principima na kojima počiva pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje postoji kako bi javnost imala uvid u rad organa javne vlasti. Informacije o broju izvršenih nadzora predstavljaju informacije na osnovu kojih javnost može da preispita rad i odgovornost organa koji u skladu sa zakonima treba da sprovodi svoja ovlašćenja. Postupajući na ovaj način, stiče se utisak da institucija nešto krije ili ne radi svoj posao, što stvara dodatno nepoverenje građana/ki u rad institucije, i kreira percepciju da institucija ne štiti interese građana/ki. Od 98 organa javne vlasti u BiH kojima je upućen zahtev za pristup informacijama, 31 organ je odbio da dostavi tražene informacije. Na osnovu institucija koje su dostavile odgovore dolazimo do broja od 1651 podatka koji su označeni kao tajni u 2022. godini. Ipak, približan broj koliko je zaista podataka označeno kao tajno od strane izvršne i zakonodavne vlasti teško je dati, jer su informacije, između ostalih, odbili da dostave Vlada Republike Srpske, Parlament BiH - Predstavnički dom, Parlament BiH - Dom naroda, Parlament FBiH- Predstavnički dom, kao i dio ministarstava sa nadležnostima u oblasti unutrašnjih poslova i bezbednosti, što utiče da slika o tome koliko podataka se u BiH označava kao tajna bude nepotpuna.

Direkcija za zaštitu tajnih podataka **Crne Gore** dostavila je informacije o aktivnostima u oblasti nadzora nad tajnošću podataka. U odgovoru su naveli da su u toku 2022. godine sproveli 12 redovnih i 7 vanrednih inspeksijskih nadzora, i to u Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, i aerodromima Crne Gore.

Od 33 organa vlasti kojima je poslat zahtev o informacijama o broju podataka koji su označeni kao tajni u 2022. godini, šest nam nije dostavilo odgovore po zahtevu. Na osnovu odgovora institucija, dolazimo do toga da je najveći broj dokumenata koji je označen nekim stepenom tajnosti, njih 3502, u posedu Ministarstva odbrane.^[18]

[18] U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo unutrašnjih poslova je odgovorilo da ima 208 podataka koji su označeni nekim stepenom tajnosti (197 „interno“, sedam „povjerljivo“ i četiri „tajno“), Ministarstvo evropskih poslova je odgovorilo da ima devet predmeta označenih stepenom „interno“ u okviru kojih je 69 dokumenata „interno“ i da je od drugih institucija zaprimilo 10 dokumenata označenih kao „interno“, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma je odgovorilo da su označena dva podatka stepenom „interno“ a jedan stepenom „tajno“, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja jedan „interno“, Uprava za ljudske resurse šest „interno“. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore je odgovorio da je doneo jedno rešenje kojim su podaci označeni stepenom „interno“.

Direkcija za bezbednost klasifikovanih podataka **Severne Makedonije**, u odgovoru na zahtev uputila je na svoj izveštaj o radu. U delu izveštaja koji se odnosi na inspeksijski nadzor, navodi se da institucija u 2022. godini nije sprovodila redovne inspeksijske nadzore, zbog manjka ljudskih kapaciteta, ali da je sprovedla četiri vanredna nadzora po prijavi, od kojih je jedan rezultirao podnošenjem krivične prijave. Informacije o broju podataka označenih tajnim, dostavilo je 29 institucija od uzorka koji je činilo 37 institucija. Ove institucije označile su kao tajne ukupno 142 182 podatka.

Argument da institucija nema dovoljno zaposlenih zbog čega ne može da sprovodi inspeksijski nadzor čest je slučaj u zemljama regiona, koje na ovaj način pravdaju svoj nerad. Neophodno je da države imaju sisteme za kontrolu institucija, a posebno su važni mehanizmi za kontrolu i nadzor nad izvršnom granom vlasti u oblastima gde su zloupotrebe česte.

Osnovne informacije o radu vlasti i dalje nepoznanica

Da bi građani/ke stekli poverenje u rad institucija, neophodno je da se unapredi komunikacija institucija sa građanima/kama. Danas se ona prevashodno odnosi na komuniciranje putem internet stranica institucija i društvenih mreža, kao i postupanje po zahtevima za pristup informacijama.

Nažalost, ovogodišnji rezultati regionalnog monitoringa pokazuju da najveći broj institucija iz uzorka i dalje ne objavljuje osnovne informacije o radu, poput: godišnjih izveštaja o radu, godišnjih finansijskih izveštaja, informacija o imenima i platama zaposlenih u institucijama, itd.

Rezultati su još lošiji kada je u pitanju upitnik koji tradicionalno šaljemo svake godine institucijama u okviru ovog istraživanja. Upitnik se popunjava na dobrovoljnoj bazi, a ove godine ga je popunilo svega 40% institucija obuhvaćenih uzorkom. Posmatrajući ovo kao jedan od indikatora i nivoa saradnje institucija sa civilnim sektorom, možete se zaključiti da više od polovine institucija ne vidi saradnju sa civilnim sektorom kao važnu.

Objavljivanje podataka u mašinski čitljivom formatu, još jedan je od indikatora kojim merimo progresivnost institucija u oblasti pristupa informacijama. Iako se dugi niz godina promoviše upotreba otvorenih podataka, a većina država u regionu ima i posebne portala otvorenih podataka, na sajtovima institucija nisu pronađeni podaci u mašinski čitljivom i otvorenom obliku, poput formata XML, CSV, JSON. Otvaranjem podataka, institucije obezbeđuju veći nivo transparentnosti u radu, i istovremeno pružaju građanima/kama i privredi nove mogućnosti da od podataka stvore neku novu vrednost – bilo da se radi o nekoj novoj aplikaciji, poslovnom modelu, vizuelizaciji, mapi, istraživačkom projektu itd.

Pozivamo vlade regiona da otvorenost i transparentnost postave kao prioritetne oblasti svojih mandata, i da sprovedu neophodne reforme radi unapređenja stanja u ovom oblastima.

Pored ove analize, pripremili smo i vodič sa smernicama i predlozima za sistemsko unapređenje stanja u oblasti proaktivne transparentnosti.^[19]

[19] Proaktivno objavljivanje informacija: Smernice i prakse: <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2023/04/Proaktivni-pristup-informacijama-Smjernice-i-Prakse-25.02..pdf>

Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji

Indeks otvorenosti

Već nekoliko godina unazad, indeks otvorenosti izvršne vlasti u Republici Srbiji nalazi se ispod polovine ispunjenosti indikatora. Ovaj indeks ukazuje na učinak izvršnih vlasti u poštovanju principa dobrog upravljanja i otvorenosti prema građanima. I u 2022. godini, otvorenost izvršne vlasti u našoj zemlji nastavlja da bude među najlošije ocenjenim u regionu.

Poređenje ovogodišnjih rezultata sa prošlogodišnjim pokazuje da ključni parametri uglavnom nisu unapređeni u znatnoj meri, a u nekim oblastima su i nazadovali. Sa indeksom otvorenosti 43,12%, Vlada Republike Srbije i Pokrajinska Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine nalaze se na poslednjem mestu u poređenju sa drugim zemljama u regionu.

Sa indeksom otvorenosti 51,48%, naša ministarstva nalaze se na drugom, od ukupno četiri mesta, dok organi uprave zauzimaju ubedljivo poslednje mesto, sa 35,1% otvorenosti. Iako je prošle godine nakon ovog istraživanja ukazano na to da je tadašnja ocena otvorenosti organa uprave (38,66%)^[1] neprihvatljivo niska, trend netransparentnog i zatvorenog poslovanja je nastavljen je da se primenjuje jednakim ili jačim intenzitetom.

Činioci indeksa otvorenosti

Otvorenost vlasti može se posmatrati i na složeniji način, odvojenim ocenjivanjem činilaca od kojih je ovaj princip sadržan – pristupačnost, transparentnost, integritet i učinkovitost. Svaki od ovih principa ocenjuje se detaljnom proverom velikog broja indikatora. Na primer, za zakonodavnu vlast se prati 110 indikatora, za Vladu 97, za ministarstva 53^[2], a za organe uprave 44. Ovakav pristup je ključan za

[1] Procenat dobijen računanjem aritmetičke sredine indeksa vlada, ministarstava i organa uprave

[2] Važno je napomenuti da je zbog formiranja nove Vlade u Republici Srbiji bilo nemoguće primeniti sve indikatore na svih 25 ministarstava. Formiranjem Vlade osnovano je 7 novih ministarstava, na koje je

bolje razumevanje aspekata koji loše funkcionišu i čijem unapređenju je potrebno pristupiti sa više truda.

Pristupačnost se odražava kroz praksu institucije kad je u pitanju pristup informacijama od javnog značaja, mogućnost građana da učestvuju u javnim raspravama i javnim konsultacijama, dostupnost e-usluga na sajtovima institucije, dostupnost e-kanala komunikacije za postavljanje pitanja, ulaganje primedbi na rad institucija i slično. Iako je u čitavom regionu pristupačnost organima uprave veoma slabo ocenjena, Srbija ovde zauzima pretposlednje mesto sa 30,06%. Situacija je nešto bolja kada su u pitanju ministarstva (43,95%) i vlade (44,67%).

Transparentnost se ogleda u dostupnosti raznih informacija, kao što su prikaz organigrama, kontakt podataka funkcionera, biografija istaknutih funkcionera, programa rada, izveštaja o radu, strategija, planova, podataka o javnim nabavkama... Sa ocenama 42,99% (Vlada Republike Srbije i Vlada AP Vojvodine), 45,88% (ministarstva) i 38,69% (organi uprave), ni transparentnost nije nešto čime Srbija može da se pohvali. Pozitivna promena u odnosu na prethodne godine je to što je počeo sa radom Jedinostveni informacioni sistem informatora o radu 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.

Integritet se ocenjuje kroz dostupnost informacija o zaštiti uzbunjivača, objavljivanje planova integriteta i drugih antikorupcijskih dokumenata, obučenosť službenika za postupanje u slučajevima korupcije, neregularnosti, konflikta interesa, sve ono što zajedno možemo da definišemo kao mehanizme za prevenciju korupcije. Srbija i ovde nastavlja trend niskih ocena sa 35,25% za vlade, 41,78% za ministarstva i zabrinjavajućih 12,5% za organe uprave.

Učinkovitost se odnosi na praćenje i ocenu rada koje institucija treba da sprovode kako bi unapredila svoj rad. U okviru ove oblasti posmatrano je da li institucije izrađuju i dostavljaju finansijske izveštaje drugim nadležnim institucijama, kao i da li koriste indikatore učinka prilikom izrade planova i izveštaja. Sa 37,50% za vlade, 26,67% za ministarstva i 37,50% za organe uprave, Srbija i za ove indikatore zauzima poslednja mesta u odnosu na države regiona.

bilo nemoguće primeniti sve indikatore jer se odnose na period 2022. godine. Imajući to u vidu treba sa rezervom uzeti rezultate ovogodišnjeg monitoringa srpskih ministarstava, o čemu će biti više reči u posebnom odeljku gde su predstavljeni rezultati monitoringa za ministarstva.

Vlada republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodina

Iako je indeks otvorenosti Vlade Republike Srbije (54,94%) znatno viši od indeksa Vlade Autonomne pokrajine Vojvodine (31,03%), obe institucije bi trebalo da ulože napore da svoj budući rad učine otvorenijim i pristupačnijim javnosti.

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

Dodatni problem predstavlja i to što ni republička ni pokrajinska Vlada ne objavljuju dnevne redove sednica, zapisnike i transkripte sa sednica, kao ni dokumenta koja se na sednicama razmatraju. Objavljivanjem ovih dokumenata, građani bi dobili uvid u proces donošenja odluka i aktivnosti izvršne grane vlasti. To omogućava građanima da prate obećanja, akcije i odluke vlade, kao i da je pozovu na odgovornost ukoliko se uoče nepravilnosti ili nedoslednosti. U situacijama kada sednice nisu opravdano zatvorene za javnost, bila bi dobra praksa da vlade objavljuju i video snimke sa sednica.

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 moguće pronaći pretragom Portala javnih nabavki (u skladu sa zakonom), ali bi zbog unapređenja transparentnosti i olakšavanja građanima da pristupe informacijama koje se tiču raspolaganja javnim novcem trebalo da budu dostupne i na sajtovima institucija koje sprovode postupke javnih nabavki.

Situacija je jednako loša kada su u pitanju informacije o budžetu kojim institucija raspolaže. Sajtove obe institucije odlikuje potpuno odsustvo finansijskih planova i izveštaja, završnih računa i predloga budžeta. Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine je malo unapredila situaciju kada je u pitanju objavljivanje informacija o zaradama službenika i funkcionera u odnosu na 2021. godinu. Tada su se na njihovom sajtu mogli pronaći samo koeficijenti na osnovu kojih nije moguće izračunati o kojim iznosima je reč, dok su za 2022. godinu objavljeni precizni iznosi zarada za rukovodeće pozicije, dok je za sve ostale naveden samo zbirni iznos. Bitno je napomenuti da ove institucije nisu objavile građanski vodič kroz budžet, kao dokument koji treba da doprinese većem razumevanju budžetskog procesa, kao i da predstave odluke kojima su se nadležni organi vodili prilikom sastavljanja budžeta. Imajući u vidu da se budžetska sredstva u najvećem delu sastoje od poreza koje plaćaju građani, veoma je važno da raspodela i trošenje ovih sredstava bude transparentna.

Postupanje Vlade je bilo neadekvatno i kada je u pitanju postupak usvajanja državnog budžeta. Vlada Republike Srbije, na 7. sednici održanoj 17. novembra 2022. godine usvojila je Predlog zakona o budžetu za 2023. godinu. Zakonski rokovi nisu ispoštovani, jer je po važećem budžetskom kalendaru Vlada bila u obavezi da do 1. novembra tekuće godine usvoji Predlog zakona o budžetu za narednu godinu. To odstupanje je značajno skratilo skupštinsku proceduru i vreme za raspravu. Problem predstavlja i to što se na istoj sednici Vlade odlučivalo o još 13 različitih zakonskih i podzakonskih akata, čime nije ostavljeno dovoljno vremena za sveobuhvatnu raspravu o ovom dokumentu.

Ni republička ni pokrajinska vlada nemaju izrađene strategije za komunikaciju sa javnošću. Takođe, nisu pronađena ni strateška dokumenta koja bi se odnosila na unapređenje otvorenosti i transparentnosti izvršne vlasti. Ovo ukazuje da ne postoji strateška opredeljenost vrha izvršne vlasti da se ove politike unaprede. Dodatno, ovo negativno utiče na motivaciju drugih institucija da preduzmu korake u cilju unapređenja transparentnosti i otvorenosti.

Kada je u pitanju pristupačnost, obe Vlade predstavljaju primer loše prakse. Ne samo da nisu dostavili odgovore na upitnike, već nisu odgovorili ni na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, na koje su zakonom obavezane da dostave odgovore.

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

Vlada autonomne pokrajine Vojvodine je objavila Etički kodeks, koji uređuje konflikt interesa, korišćenje javne imovine, poklone i usluge, kao i političke aktivnosti. Na sajtu republičke Vlade ne postoji ovakav dokument, što dovodi u pitanje volju najvišeg izvršnog organa da vodi adekvatnu antikoruptivnu politiku. Nijedan od dva sajt ne sadrži informacije o zaštiti uzbunjivača. Promovisanje standarda zaštite uzbunjivača od strane državnih organa je ključno u ohrabivanju pojedinaca da iznose informacije o nepravilnostima ili koruptivnim aktivnostima, kao i da govore o problemima bez straha od odmazde i uz poverenje u zakonodavne mehanizme. Za razliku od pokrajinske Vlade, republička koristi indikatore učinka prilikom izrade godišnjih planova i izveštaja o radu. Korišćenje ovih indikatora treba da bude praksa svih institucija, jer se na taj način omogućavai praćenje postignutih rezultata, efikasno planiranje i donošenje informisanih odluka, kao i kontinuirano unapređenje politika i prilagođavanje u odnosu na potrebe i izazove.

Ministarstva

Ukupan broj ministarstava trenutnog saziva, nad kojima je vršen monitoring je 25. Međutim, njih 7 je novoosnovano - Ministarstvo kulture, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, Ministarstvo turizma i omladine, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, Ministarstvo sporta, Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine, Ministarstvo za javna ulaganja. Usled nepostojanja istorijskih podataka o njihovom delovanju, stepen njihove otvorenosti je meren na osnovu redukovanog broja parametara.

Kako bi rezultati ministarstava Republike Srbije bili komparativni sa rezultatima ministarstava država regiona, ovih 7 novoformiranih je izuzeto iz uzorka na osnovu kog je izračunat finalni procenat. Dakle, indeks otvorenosti 18 ministarstava na koje su primenjeni svi indikatori iznosi 51,48%. Ipak, ove procenat treba uzeti sa rezervom, jer zbog nemogućnosti da se sva ministarstva jednako ocenjuju, oni ne odražavaju stanje dovoljno precizno.

Od ministarstava koja imaju dugogodišnji kontinuitet trajaja, najbolji rezultat je ostvarilo Ministarstvo prosvete (69,38%), a najmanji Ministarstvo privrede (39,35%). Iako nam ovaj način merenja ne dozvoljava da napravimo detaljnu analizu otvorenosti novih ministarstava, primenom redukovanog broja indikatora možemo zaključiti da je najbolje rezultate ostvarilo Ministarstvo sporta, a najslabije Ministarstvo za javna ulaganja.

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

Osim za Ministra za javna ulaganja, imovinske karte svih drugih ministara su objavljene na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije. Informatori o radu svih ministarstava sadrže informacije o zaradama javnih funkcionera, osim Ministarstva za brigu o selu, Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine, Ministarstva za javna ulaganja, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija. Jedanaest ministarstava na svojim sajtovima ima objavljen plan integriteta, što je značajan pomak u odnosu na 2021. godinu, kada su ovaj dokument objavila samo 3 ministarstva.

Samo dva ministarstva imaju objavljene godišnje programe rada – Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Godišnji programi rada pomažu ministarstvima da organizuju svoje aktivnosti i resurse na efikasan način, kao i da bolje usmere resursa prema ključnim oblastima. Odsustvo objavljenih programa rada građanima otežava praćenje napretka i procenu odgovornosti ministarstava prema ostvarenju postavljenih ciljeva, što je dodatni pokazatelj da ministarstva ne ispunjavaju standarde proaktivne transparentnosti.

Kada je u pitanju finansijska transparentnost, devetnaest ministarstava na svojim sajtovima ima objavljene finansijske planove za 2022. godinu, kao i finansijski izveštaj za 2021. godinu. Ovo predstavlja ozbiljan napredak u odnosu na prošlogodišnji monitoring, kada je ovakvu praksu imalo samo 6 ministarstava. Završni račun objavljuje 16 ministarstava.

Svih 25 ministarstava je objavilo planove javnih nabavki na svojim sajtovima, a 15 objavljuje javne pozive za javne nabavke. Ministarstva uglavnom objavljuju odluke o sprovedenim javnim nabavkama – 15 sajtova sadrži ove informacije. Situacija je drugačija kada je u pitanju objavljivanje zaključenih ugovora o javnim nabavkama – objavljuje ih samo 5 ministarstva, dok se aneksi ugovora o javnim nabavkama ne mogu naći ni na jednom sajtu ministarstva. Jedanaest ministarstava je objavilo izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama u toku prethodne godine.

Samo pet ministarstva na svom sajtu ima informacije o zaštiti uzbunjivača – Ministarstvo kulture, Ministarstvo pravde, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, Ministarstvo sporta, Ministarstvo za brigu o selu. Sva ministarstva imaju ažurne podatke o ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Ministarstva imaju malo bolju praksu kada je u pitanju predlaganje zakona i održavanje javnih rasprava. Uglavnom sva ministarstva na svojim sajtovima objavljuju nacрте predloženih zakona. Šesnaest ministarstava objavljuje izveštaje o sprovedenim javnim raspravama. Samo 2 ministarstava na svojim sajtovima imaju objavljene analize efekata propisa za predložene zakone, što je Zakonom o planskom sistemu propisano kao obaveza svih organa u procesu izrade zakona.

Kada je u pitanju objavljivanje informacija o saradnji ministarstva sa organizacijama civilnog društva, pozitivnu praksu imaju Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo prosvete, Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo kulture, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo sporta, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvo turizma i omladine, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiji, Ministarstvo za brigu o selu i Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija.

Ministarstva uglavnom imaju aktivne Facebook naloge, dok Twitter nalog ima 11 ministarstava. Sajtovi 12 ministarstava imaju direktan kanal za komunikaciju sa građanima.

Partneri Srbija su u okviru sprovođenja monitoringa svim ministarstvima poslali zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i upitnik. Na zahtev za slobodan pristup su odgovorila ukupno 22 ministarstva, a od toga 6 nakon isteka zakonskog roka. Odgovore na upitnik dostavilo je 8 ministarstava.

Organi uprave

Monitoring je vršen na uzorku od 43 nasumično odabrana organa uprave u Republici Srbiji. Neki od njih su samostalni organi, a neki su organi u sastavu ministarstava. Ukupan indeks njihove otvorenosti je 35,10%, što ih stavlja na ubedljivo poslednje mesto u odnosu na zemlje u regionu. Iako je ova ocena blago poboljšana u odnosu na 2021. godinu (kada je iznosila 31,20%), bitno je napomenuti da procenti nisu u potpunosti komparativni, jer se i reprezentativni uzorci organa uprave za ove dve godine razlikuju.

Kada je u pitanju transparentnost, zbirna ocena ovih organa je 38,69%. Pristupačnost iznosi 30,60%, dok potpuno zabrinjavaju ocene za integritet (12,50%) i učinkovitost (11,14%).

Uprava za biomedicinu i Uprava za rezerve energenata ostvarile su jednocifren indeks otvorenosti. Ovi organi uopšte nemaju svoj sajt, već samo odeljak na sajtu ministarstva kom pripadaju.

Najbolje rezultate su ostvarili Nacionalna akademija za javnu upravu (50,20%), Komisija za kontrolu državne pomoći (52,69%) i Direkcija za mere i dragocene metale (52,1%). 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.

Od 43 organa, samo 24 imaju pretraživač sajta koji radi. Organigram se može naći na skoro svim sajtovima (39), dok svi organi imaju objavljene informacije o nadležnosti i delovanju institucije. Biografija direktora institucije objavljena je na svega 14 sajtova.

Samo 27 organa ima objavljene i ažurne informacije o zaradama zaposlenih. Više od pola organa uprave (32) objavilo je plan budžeta i završni račun, dok se izveštaj o budžetu može se naći na sajtovima samo 4 organa.

Samo 9 organa objavljuje godišnje programe rada, dok se izveštaji o radu mogu naći na sajtovima 12 organa.

Organi uprave su uglavnom netransparentni i kada je u pitanju njihovo poslovanje vezano za javne nabavke. Trideset šest sajtova sadrži godišnje planove javnih nabavki, dok se izveštaji o sprovedenim javnim nabavkama mogu naći na 19 sajtova. Samo 4 organa su objavila zaključene ugovore o javnim nabavkama, a anekse ne objavljuje nijedan organ.

Trideset šest organa na svojim sajtovima ima ažurne informacije vezane za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dok se odgovore na pitanja koja su im građani na ovaj način postavili mogu naći na sajtu samo jednog organa.

Organi uprave uglavnom nemaju aktivne Facebook, niti Twitter naloge.

Partneri Srbija su u okviru sprovođenja monitoringa svim ovim organima uprave poslali upitnike i zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Na zahtev je odgovorilo 35 organa, od toga 3 nakon proteka zakonskog roka. Osam organa nije odgovorilo uopšte. Samo šest organa je dostavilo odgovor na upitnik.

■ Zaključci i preporuke

Ukupan indeks otvorenosti organa izvršne vlasti Republike Srbije za 2022. godinu iznosi 43,14%. 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.

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

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

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

Partneri Srbija su svim institucijama koje su predmet monitoringa poslale upitnike i zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Od ukupno 70 institucija, odgovore na upitnik dostavilo je 14, a odgovore na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od javnog značaja 57 institucija. Ovo pokazuje da institucije retko odgovaraju na upite građana ukoliko nemaju zakonsku obavezu da to učine, kao i da uglavnom ne izražavaju volju da ostvare saradnju sa civilnim sektorom.

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

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

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 i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, merili smo i analizirali otvorenost 232 institucije izvršne vlasti u regionu. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2023.

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.

