

(NE)TRANSPARENTNOST KAO OGLEDALO (NE)ODGOVORNOSTI Kako Vlada Srbije i organi državne uprave izveštavaju o svom učinku?

DECEMBAR 2021.



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Autori: Milica Škorić, mlađa istraživačica, Miloš Đinđić, glavni istraživač

Dobra uprava podrazumeva upravljanje koje u fokusu ima građane, njihovu dobrobit i zadovoljstvo.¹ Jedan od glavnih atributa dobre uprave je transparentnost u radu institucija i procesa odlučivanja, kako bi se omogućilo pravovremeno informisanje javnosti o aktivnostima i odlukama koje mogu imati uticaj na svakodnevni život. Sa transparentnim uvidom u odluke od javnog interesa, građani u demokratskim društvima imaju priliku ne samo da budu informisani već i da ukažu na propuste i pozovu na odgovornost, čime se stvara neraskidiva veza između transparentnosti i javne odgovornosti za postignute rezultate. Javno izveštavanje o radu i učinku predstavlja jedan od načina da se osigura transparentnost vlasti u praksi. U Srbiji, višegodišnji problem netransparentnog godišnjeg izveštavanja o radu Vlade, i uprave, ima za posledicu upravo manjak odgovornosti ka građanima.

Treba reći da je reforma javne uprave (RJU) već duži niz godina strateško opredeljenje Vlade Srbije. Slično prethodnoj, nova Strategija RJU za period 2021-2030. godina postavlja kao cilj unapređenje transparentnosti i odgovornosti na svim nivoima. Istovremeno, opipljiv napredak u ovoj reformi jedan je od preduslova za uspešno sproveden proces evropskih integracija. Pitanja transparentnosti rada i rezultata detaljno su razrađena u *Principima javne uprave* programa SIGMA, koji služe kao putokaz za ovu reformu u procesu pristupanja u EU.²

Međutim, uprkos dvostrukom značaju transparentnosti vlasti, nalazi WeBER PAR Monitora po drugi put pokazuju da na ovom polju postoji još uvek mnogo prostora za unapređenje, budući da je praksa izveštavanja javnosti neredovna, nepredvidiva, i gotovo u potpunosti neprilagođena za smisljeni javni uvid u rad i rezultate, kako Vlade tako i organa državne uprave.

IZVEŠTAVANJE VLADE NEREDOVNO, BEZ KLJUČNIH INFORMACIJA O REZULTATIMA

U Srbiji, Zakon o planskom sistemu (ZPS) i Poslovnik o radu Vlade nedvosmisleno utvrđuju obavezu Vlade da podnese Narodnoj skupštini izveštaj za proteklu godinu. Predlog godišnjeg izveštaja, koji predstavlja izveštaj o realizaciji Godišnjeg plana rada Vlade (GPRV), priprema Generalni sekretarijat (GS) na osnovu izveštaja organa državne uprave, koji su dužni da dostave svoje izveštaje do 1. marta tekuće godine za prethodnu. Vlada usvaja godišnji izveštaj o radu do 1. maja i dostavlja ga Narodnoj skupštini.³ Štaviše, ZPS propisuje obavezu objavljivanja ovog izveštaja na internet stranici Vlade najkasnije 15 dana od dana usvajanja.⁴

Tokom izrade ovog sižea, u oktobru 2021. godine, izveštaj o radu Vlade za 2020. godinu i dalje nije bio objavljen, dok je poslednji javno dostupan onaj za 2019.

Međutim, i pored jasnih zakonskih odredbi, u praksi je uvid javnosti u godišnji rad Vlade u značajnoj meri ograničen, pre svega usled neredovnog objavljivanja. Naime, tokom izrade ovog sižea, u oktobru 2021. godine, izveštaj o radu Vlade za 2020. godinu i dalje nije bio objavljen, dok je poslednji javno dostupan onaj za 2019.⁵ Nalazi PAR Monitora 2019/2020 ukazuju na isti obrazac - u vreme sprovođenja praćenja nisu bili dostupni izveštaji o sprovođenju GPRV za dva uzastopna ciklusa izveštavanja koja su prethodila praćenju, tj. izveštaj za 2017. godinu je nedostajao.⁶

Da je u pitanju kontinuirana praksa, koja se nepogrešivo proteže više godina unazad, svedoče i rezultati polaznog PAR Monitora, za period 2017/2018. Izveštaji o sprovođenju GPRV ni tada nisu bili javno dostupni na internet stranici Vlade za dve uzastopne godine, s tim da je izveštaj za 2016. godinu objavilo Ministarstva finansija, dok su starija izdanja, za 2013. i 2014. godinu, postavljena na internet stranici Narodne skupštine.⁷ Drugim rečima, objavljivanje ovih izveštaja je u najboljem slučaju sporadično i nasumično, pa čak i nepredvidivo - ne objavljuju se uvek na internet prezentaciji Vlade gde bi to bilo razumno i očekivati, te je i u praktičnom smislu njihova dostupnost nesvrshodna.

Takođe, važno je navesti da, u slučajevima objavljenih izveštaja, oba PAR Monitora ukazuju na problem njihove neprilagođenosti građanima u pogledu obima, strukture i jezika kojima su pisani, što ima značajne posledice po mogućnost da se ostvari stvarni javni uvid u rad Vlade. Prevažilazeći po pravilu hiljadu stranica, izveštaji upoređuju sprovedene aktivnosti u odnosu na GPRV, zbog čega u potpunosti preuzimaju njegovu strukturu, prevashodno fokusiranu na zakonodavne aktivnosti po pojedinačnim organima državne uprave.⁸ Počinju sa narativnim pregledom pojedinih aktivnosti i rezultata po organima, ali centralni deo zauzima tabelarni prikaz propisa i akata koje su doneli ili usvojili organi, odnosno Vlada, i podataka o izvršenju programskog dela budžeta. Treba istaći da izveštaji informišu o tome da li su aktivnosti bile predviđene u GPRV, uz obrazloženja ukoliko planirana aktivnost nije realizovana, i obratno. I pored toga, po svojoj formi i dužini, pa i suštini, ovi izveštaji ne pružaju jasan uvid u postignute rezultate Vlade kao nosioca izvršne vlasti, te i dalje postoji dosta prostora za transparentno, i građanima prilagođeno izveštavanje kroz modifikovanje strukture ovog izveštaja.

U slučajevima objavljenih izveštaja, oba PAR Monitora ukazuju na problem njihove neprilagođenosti građanima u pogledu obima, strukture i jezika kojima su pisani, što ima značajne posledice po mogućnost da se ostvari stvarni javni uvid u rad Vlade.

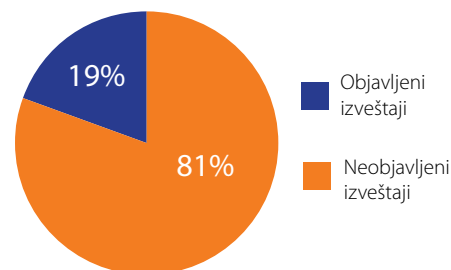
BEZ PROAKTIVNOSTI U IZVEŠTAVANJU ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Slično kao i slučaju izveštavanja Vlade, ograničene državnne uprave ponaosob ne daju dovoljno mogućnosti da se stekne javni uvid u njihov rad i rezultate na godišnjem nivou. PAR Monitor 2019/2020 ukazuje na nepostojanje prakse javnog objavljivanja godišnjih izveštaja o radu na njihovim internet stranicama. Drugim rečima, od sedam analiziranih organa,⁹ jedino je GS učinio javno dostupnim poslednji godišnji izveštaj, ali o realizaciji GPRV, za čije sastavljanje je odgovoran.¹⁰ Isto tako, jedan od najupečatljivijih propusta u proaktivnom informisanju organa državne uprave, utvrđen u polaznom PAR Monitoru 2017/2018, bio je odsustvo godišnjih izveštaja za poslednju kalendarsku godinu.¹¹ Iako organi državne uprave nisu u obavezi da posebno objavljuju svoje godišnje izveštaje onlajn, ovakvi nalazi upućuju na suštinski nedostatak u pogledu sveukupne prakse informisanja javnosti. Problem je samo dodatno izražen činjenicom se izveštaji o sprovođenju GPRV takođe neredovno objavljuju, a koji su sastavljeni od pojedinačnih izveštaja organa državne uprave, kao što je prethodno navedeno.

Na sajtovima ministarstava nisu pronađeni izveštaji o radu za 2020. godinu, a izveštaji o ranijim godinama ili ne postoje ili se sporadično pojavljuju.

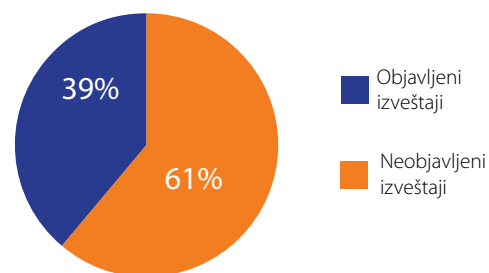
Dodatno, pregledom internet stranica svih ministarstava, organa uprave u sastavu, i posebnih organizacija, u momentu pisanja ovog sižea, samo su potvrđeni rezultati PAR Monitora da izveštaji o radu u značajnoj meri nisu dostupni. Naime, na sajtovima ministarstava nisu pronađeni izveštaji o radu za 2020. godinu, a izveštaji o ranijim godinama ili ne postoje ili se sporadično pojavljuju.¹² Izuzetak među ministarstvima predstavlja Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGS) koje je objavilo izveštaje o radu od 2018. godine zaključno sa junom 2020. godine, i koji sadrži informacije o radu organa uprave u sastavu ovog Ministarstva.¹³

Izveštaji o radu organa uprave u sastavu se, po pravilu, takođe ne nalaze na njihovim internet prezentacijama, iako mogu biti deo izveštaja o radu ministarstava kao u slučaju MGS. Ipak, i kada su ovi organi u pitanju izuzeci potvrđuju pravilo - od 31 analiziranog organa,¹⁴ izveštaji o radu identifikovani su onlajn za samo njih šest,¹⁵ (Grafikon 1) a objavljivanje karakteriše nesistematičnost i neujednačenost formata. Primera radi, Poreska uprava objavila je jedinstven izveštaj za period 2015-2020. godina,¹⁶ dok godišnji izveštaji Uprave za duvan pokrivaju period 2018-2020. godina, i na jednoj stranici navode glavne aktivnosti i rezultate za svaku kalendarsku godinu.¹⁷ Sa druge strane, Uprava za sprečavanje pranja novca ima na nešto duži kontinuitet u objavljivanju izveštaja,¹⁸ isto kao i Upravni inspektorat.¹⁹



Grafikon 1: Procenat organa uprave u sastavu koji objavljuju izveštaje o radu na svojim internet prezentacijama

Slično organima uprave u sastavu, godišnje izveštavanje posebnih organizacija je većinski nedostupno. Više od polovine njih nema objavljene izveštaje o radu na svojim internet stranicama (11 od 18²⁰), čak ni one koje su deo izveštaja o radu Vlade za 2019. godinu.²¹ (Grafikon 2) Republički sekretarijat za javne politike ima objavljen jedinstveni izveštaj koji obuhvata period od osnivanja 2014. godine do maja 2020.²² godine, a kao najsvetliji primeri izdvajaju se Zavod za intelektualnu svojinu,²³ Republički zavod za statistiku,²⁴ i Komesarijat za izbeglice,²⁵ čiji izveštaji su dostupni za više od deset godina unazad. I pored ovakvih izuzetaka koji se mogu naći i kod ostalih organa, ministarstava i organa uprave u sastavu, većinski izostanak godišnjeg izveštavanja samo ide u prilog argumentu o nedovoljnoj transparentnosti u radu, i posledično manjku odgovornosti.



Grafikon 2: Procenat posebnih organizacija koje objavljuju izveštaje o radu na svojim internet prezentacijama

Izveštaji kako organa uprave u sastavu, tako i posebnih organizacija, ističu se pre svega po obimnosti i birokratskoj formi, teško prijemljivoj široj populaciji.

Najzad, i kada su objavljeni, izveštaji kako organa uprave u sastavu, tako i posebnih organizacija, ističu se pre svega po obimnosti i birokratskoj formi, teško prijemljivoj široj populaciji. Dostupni izveštaji Direkcije za mere i dragocene metale koji pokrivaju period od 2010. do 2014. godine²⁶ u zbiru imaju preko 200 strana, a izveštaji Uprave za sprečavanje pranja novca²⁷ odlikuju se sličnim obimom, dok je izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije²⁸ za samo jednu godinu (2020.) na sto dvadeset i jednoj strani. Ipak, i u ovom pogledu je moguće pronaći izuzetak, primer napora da se rezultati godišnjeg rada učine prijemljivim zainteresovanima stranama u određenoj meri.

Na primer, godišnji izveštaji Uprave za bezbednost i zdravlje na radu odlikuju se relativno jednostavnim tabelarnim i grafičkim prikazima, sa podacima strukturisanim prema polu, starosti, radnoj sredini, i drugim parametrima.²⁹ Ipak, opšte uzev, način komunikacije, odnosno neprilagođenost izveštaja široj, nestručnoj javnosti, umanjuje upotrebnu vrednost ionako malobrojno dostupnih izveštaja.

MALIM KORACIMA KA ZNAČAJNOM POMAKU U TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI VLASTI

Transparentnost vlasti jedna je od ključnih vrednosti dobre uprave, s obzirom da otvara vrata odgovornosti kako za postignute rezultate, tako i za neuspehe. Blagovremeno informisani građani, upoznati sa aktivnostima i učinkom Vlade i uprave, imaju mogućnost da nadziru njihov rad i pravovremeno ukažu na propuste i pozovu na odgovornost, što dugoročno ide u korist celokupne zajednice.

Sa druge strane, Evropska komisija postavila je RJU kao jedan od temelja proširenja. S obzirom da Srbija teži članstvu u EU, domaće prakse u ovom domenu potrebno je uskladiti i održavati prema standardima EU, odnosno Principima javne uprave. Drugim rečima, trenutnu nedoslednu praksu godišnjeg izveštavanja treba zameniti proaktivnim, redovnim i građanima prilagođenim izveštajima o radu, kako Vlade, tako i organa uprave, i time unaprediti transparentnost upravljanja, i posledično povećati stepen javne odgovornosti.

Nalazi Nacionalnog PAR Monitora za Srbiju, za period 2019/2020, upućuju da je obrazac objavljivanja godišnjih izveštaja o radu ostao nepromenjen u odnosu na rezultate polaznog PAR Monitora. Karakterišu ga neredovnost i nedoslednost, odnosno odsustvo suštinske transparentnosti. Stoga, u PAR Monitoru 2019/2020, ponovljene su preporuke iz polaznog ciklusa praćenja za konkretna unapređenja u ovom domenu:³⁰

- **Godišnji izveštaji o sprovođenju GPRV bi trebalo redovno da se objavljuju na zvaničnoj internet stranici Vlade**, da budu lako vidljivi i dostupni sa početne stranice.
- **Godišnje izveštavanje bi trebalo da uključuje opise postignuća Vlade u celini, koji su prilagođeni građanima**, pored ili umesto izveštavanja prema postojećoj strukturi GPRV-a.
- **Takođe, izveštavanje treba unaprediti tako da uključuje procenu postignutih rezultata u različitim oblastima javnih politika, uključujući relevantne informacije o horizontalnim politikama** kao što su rodno integrisanje, životna sredina i održivi razvoj.
- **Organi državne uprave treba da onlajn, proaktivno, objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu.**
- **Dodatno, organi treba da informišu koristeći jednostavan, za građane razumljiv jezik**, usredsređujući se na lakši pristup i bolje iskustvo korisnika.

Sprovođenje navedenih preporuka, po svom obima i karakteru, ne bi iziskivalo značajne napore. Reč je pre svega o potrebi da se izveštavanje ka javnosti ustali kao redovna, neupitna praksa, kao i da se učini razumljivijim i pristupačnim svakome ko želi da se informiše o radu i rezultatima organa uprave, i Vlade u celini. Uz određenu dozu proaktivnog delovanja, opipljiv rezultat u ovom domenu moguć je kratkoročno, a potencijalna korist ostvaruje se dugoročno, jačanjem transparentnosti i odgovornosti javnog upravljanja, čime se podiže i nivo poverenja javnosti u institucije.

1. Videti: Evropska povelja o osnovnim pravima, član 41. Pravo na dobru upravu, dostupno na: <https://bit.ly/3mQXn42> (pristupljeno: 05.10.2021.).
2. SIGMA program je zajednička inicijativa Organizacije za evropsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, dostupno na: www.sigmaxweb.org.
3. Član 78–79, Poslovnik o radu Vlade, Službeni glasnik RS, 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 – dr. uredba.
4. Član 45, Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, 30/2018.
5. Videti: Izveštaj o radu Vlade za 2019. godinu, dostupno na: <https://tinyurl.com/4747ant8> (pristupljeno: 05.10.2021).
6. Miloš Đinđić, Milena Lazarević, Dragana Bajić, Stefan Stojković, Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, Centar za evropske politike, 2021, str. 44, dostupno na: <https://bit.ly/3BVoD7L>.
7. Miloš Đinđić, Dragana Bajić, Nacionalni PAR Monitor Srbija 2017/2018, Centar za evropske politike, 2018, str. 40, dostupno na: <https://bit.ly/3DVyOtl>.
8. Uzorak organa u PAR Monitoru 2019/2020 za Srbiju: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo za evropske integracije, Generalni sekretarijat Vlade, Agencija za zaštitu životne sredine, Poreska uprava.
9. Ibid, str. 110.
10. Miloš Đinđić, Dragana Bajić, Nacionalni PAR Monitor Srbija 2017/2018, str. 93-94. Uzorak organa u PAR Monitoru 2017/2018: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo finansija, Republički sekretarijat za javne politike, Uprava za javni dug i Republički geodetski zavod
12. Na primer, Ministarstvo pravde objavilo je na sajtu Izveštaj o radu za 2013, 2014. i 2017. godinu, Videti: Ministarstvo pravde, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/dokumenta/60/izvestaji.php> (pristupljeno: 24.09.2021.)
13. Videti: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, dostupno na: <https://tinyurl.com/mwycy458> (pristupljeno: 24.09.2021.)
Izveštaji o radu organa uprave u sastavu se, po pravilu, takođe ne nalaze na njihovim internet prezentacijama, iako mogu biti deo izveštaja o radu ministarstava kao u slučaju MGSI. Ipak, i kada su ovi organi u pitanju izuzeci potvrđuju pravilo - od 31 analiziranog organa, 14 izveštaji o radu identifikovani su onlajn za samo njih šest, 15 a objavljivanje karakteriše nesistematičnost i neujednačenost formata. Primera radi, Poreska uprava objavila je jedinstven izveštaj za period 2015-2020. godina, 16 dok godišnji izveštaji Uprave za duvan pokrivaju period 2018-2020. godina, i na jednoj stranici navode glavne aktivnosti i rezultate za svaku kalendarsku godinu.
14. Videti: RIK, dostupno na: <https://tinyurl.com/bdh6y5sx> (pristupljeno: 24.09.2021.)
15. Poreska uprava, Uprava za duvan, Uprava za sprečavanje pranja novca, Direkcija za mere i dragocene metale, Upravni inspektorat, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu.
16. Videti: Poreska uprava, dostupno na: <https://www.purs.gov.rs/sr/o-nama/izvestaj.html> (pristupljeno: 24.09.2021.)
17. Videti: Uprava za duvan, dostupno na: <https://tinyurl.com/mptzkkd8> (pristupljeno: 24.09.2021.)
18. Videti: Uprava za sprečavanje pranja novca, dostupno na: <https://tinyurl.com/2hyz66yz> (pristupljeno: 29.09.2021.)
19. Videti: MDULS, dostupno na: <https://tinyurl.com/5bcjet49> (pristupljeno: 24.09.2021.)
20. Videti: RIK, dostupno na: <https://tinyurl.com/ycxjcf5p> (pristupljeno: 24.08.2021.)
21. Izveštaje o radu objavljuju: Geološki zavod Srbije, Zavod za intelektualnu svojinu, Zavod za socijalno osiguranje, Komesarijat za izbeglice i migracije, Republička direkcija za robne rezerve, Republički zavod za statistiku, Republički sekretarijat za javne politike.
22. Videti: RSJP, dostupno na: <https://tinyurl.com/2p8c8vna> (pristupljeno: 24.09.2021.)
23. Videti: Zavod za intelektualnu svojinu, dostupno na: <https://tinyurl.com/3uk3ze7c> (pristupljeno: 05.10.2021.)
24. Videti: Republički zavod za statistiku, dostupno na: <https://tinyurl.com/4ubjy4xs> (pristupljeno: 05.10.2021.)
25. Videti: Komesarijat za izbeglice i migracije, dostupno na: <https://tinyurl.com/yc7bdmr4> (pristupljeno: 05.10.2021.)
26. Videti: Direkcija za mere i dragocene metale, dostupno na: <https://tinyurl.com/yckucz7d> (pristupljeno: 13.12.2021.)
27. Videti: Uprava za sprečavanje pranja novca, dostupno na: <https://tinyurl.com/2hyz66yz> (pristupljeno: 13.12.2021.)
28. Videti: Komesarijat za izbeglice i migracije, dostupno na: <https://tinyurl.com/yc7bdmr4> (pristupljeno: 13.12.2021.)
29. Videti: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja, dostupno na: <https://tinyurl.com/yzttdthad> (pristupljeno: 05.10.2021.)
30. Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, str. 65 i 116.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije, Balkanskog fonda za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda SAD i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Isključivu odgovornost za sadržaj i informacije koje se nalaze u publikaciji snose Centar za evropske politike (CEP) i mreža Think for Europe (TEN). Stavovi izneseni u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne moraju nužno da odražavaju stavove Evropske unije, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda SAD i njihovih partnera.

Za više informacija, posetite:

www.par-monitor.org

