



TRANSPARENTNOST REFORME JAVNE UPRAVE NA ZAPADNOM BALKANU: BROJNE MANJKAVOSTI I OGRANIČENI PRIMERI DOBRE PRAKSE U REGIONU

JANUAR 2023.



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



This Project is financed
by the European Union

Autor: Sava Mitrović, istraživač, Centar za evropske politike - CEP, Beograd

U središtu monitoringa reforme javne uprave (RJU),¹ nalaze se teme koje su od primarnog interesa za građane i civilno društvo. Jedna od njih, koja se prožima u praktično svim oblastima RJU i od koje u značajnoj meri može zavisiti kvalitet sprovedenih reformi, jeste svakako transparentnost. Transparentnost podrazumeva da su ciljevi javnih politika, njihov pravni, institucionalni i ekonomski okvir, kao i političke odluke i svi povezani podaci i informacije, dostavljeni javnosti na razumljiv, pristupačan i blagovremen način.² Oslanjajući se na ovakvo poimanje transparentnosti i OECD/SIGMA Principe javne uprave, WeBER PAR Monitor metodologija za monitoringa RJU na Zapadnom Balkanu u velikoj meri integriše princip transparentnosti kao jednu od centralnih komponenti dobre uprave.

Značaj transparentnosti može se posmatrati iz nekoliko uglova. Na prvom mestu, transparentnost omogućava građanima da budu u potpunosti upoznati sa svojim pravima, te da blagovremeno i efikasno ispunjavaju svoje obaveze. Takođe, ona je važna i za neometano funkcionisanje tržišta, odnosno kako bi privrednici mogli da obavljaju svoje poslovanje u slobodnoj i konkurentnoj atmosferi. U vezi s prethodnim, puna transparentnost koja omogućava nadzor javnosti nad upravom ograničava prostor za korupciju, što je od vitalnog interesa, kako za građane, tako i za privredu. Na posletku, reforma javne uprave predstavlja područje od fundamentalnog značaja za proces pristupanja država Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, rame uz rame sa vladavinom pravom i funkcionisanjem demokratskih institucija.³

Cilj ovog sižea jeste da na temelju nalaza poslednjeg monitoring ciklusa u regionu Zapadnog Balkana, sprovedenog u 2022. godini, prikaže stanje transparentnosti u različitim oblastima RJU, skrene pažnju na mnogobrojne slabosti, ali i predstavi primere dobre prakse, kada je transparentnost RJU u regionu u pitanju.⁴ Počevši od javnih politika koje se i dalje izrađuju iza zatvorenih vrata, preko nedovoljno transparentnog upravljanja ljudskim resursima i ograničene proaktivnosti u informisanju javnosti, sve do pitanja pružanja usluga, izveštavanja o budžetu i javnim nabavkama, ukazano je na nedostatke u transparentnosti, koje se provlače u svakoj od oblasti RJU, i predstavljaju boljku svih država u regionu.

1 Osnivanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu (Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration – WeBER2.0) – je trogodišnji projekat (2018-2021) finansiran od strane Evropske unije i implementiran od strane mreže Misli za Evropu (Think for Europe Network – TEN) na čelu sa Centrom za evropske politike (CEP) iz Beograda kao koordinatorom projekta. Za više detalja: <https://www.par-monitor.org/> (pristupljeno 16. januara 2023).

2 OECD, Rečnik statističkih pojmova, dostupno na: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474> (pristupljeno 16. januara 2023).

3 Značaj RJU je dodatno naglašen usvajanjem revidirane metodologije za vođenje pristupnih pregovora, koja je smešta u prvi klaster – osnove (fundamentals), a od napretka ostvarenog u ovom klasteru zavisí i napredak u čitavom pregovaračkom procesu. Više o novoj metodologiji na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en (pristupljeno 16. januara 2023).

4 Podaci izneti i analizirani u ovom papiru predstavljaju rezultat trećeg ciklusa WeBER PAR Monitora sprovedenog u toku 2022. godine.

PROŽIMANJE (NE)TRANSPARENTNOSTI U SVIM OBLASTIMA RJU

Izrada javnih politika daleko od očiju javnosti

U svim zemljama regiona, javne politike se kreiraju u nedovoljno transparentnom okruženju, a javnost ostaje uskraćena za informacije o aktivnostima i učinku Vlade. Situacija je najlošija u Albaniji, Severnoj Makedoniji i na Kosovu. Naime, u

U svim zemljama regiona, javne politike se kreiraju u nedovoljno transparentnom okruženju, a javnost ostaje uskraćena za informacije o aktivnostima i učinku Vlade

sve tri zemlje nema javno dostupnih izveštaja o radu Vlade za posljednje dve godine, dok je manje od polovine izveštaja o strategijama i planovima Vlade moguće pronaći onlajn. S druge strane, u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji, godišnji izveštaji o radu Vlade su dostupni, mada sadrže brojne manjkavosti. Primera radi, u Srbiji i BiH ovi izveštaji ne prikazuju učinke Vlade kao kolektivnog organa, već predstavljaju zbir izveštaja pojedinačnih institucija, a njihovi generalni nedostaci su i u tome što retko sadrže polno klasifikovane podatke i što nijedna vrsta podataka nije dostupna u otvorenom formatu. Pozitivan nalaz, kada je o ovom aspektu transparentnosti reč, jeste taj što sve Vlade u regionu redovno objavljuju saopštenja za javnost u kojima na relativno jednostavan i razumljiv način

informišu građane o svojim aktivnostima. Međutim, to svakako nije dovoljno da bi se moglo zaključiti da Vlade ulažu dovoljno napora da javnost u punoj meri izveste o svom radu o kojem i dalje ima isuviše nepoznanica.

Ne samo da Vlade ne informišu građane o svojim aktivnostima i učinku, već su i sami procesi donošenja odluka u regionu veoma netransparentni. Naime, Vlade u regionu praktično nikada ne objavljuju dnevni red i zapisnik sa svojih sednica. Kao posebno negativan primer ističe se Srbija, čija je Vlada u periodu od 5. avgusta 2021. do 28. januara 2022. godine održala 41 sednicu, a dnevni red i zapisnik ni sa jedne od njih nije javno dostupan, dok je devet održano u potpunom mraku, bez ikakvog dokumenta ili saopštenja za javnost koje bi naknadno bilo objavljeno. S druge strane, pozitivan je primer Vlade Severne Makedonije, koja redovno objavljuje na svom veb-sajtu dnevni red, zapisnike i saopštenja za javnost sa svake sednice.⁵ Ono što posebno treba da zabrine Vlade u regionu, jeste činjenica da organizacije civilnog društva (OCD) ni u jednoj od zemalja ne smatraju svoju Vladu ni približno transparentnom, odnosno u proseku manje od 17% njih za Vladu kaže da jeste transparentna. S obzirom na to da percepcija OCD u najvećoj meri korespondira sa objektivnim stanjem, utoliko je više zabrinjavajuć jaz koji postoji između donosilaca odluka i zainteresovane javnosti.

Konačno, uprkos tome što se javne konsultacije (konsultacije sa zainteresovanim stranama) uglavnom redovno održavaju, još uvek postoji ozbiljan problem kada je u pitanju izveštavanje o ovim procesima. Kada govorimo o dokumentima javnih politika (strategije, akcioni planovi i dr.), konsultacije o njima se u svim zemljama, sa izuzetkom Kosova, održavaju za 90% dokumenata u proseku, ali su izveštaji o njima u Severnoj Makedoniji i na Kosovu u potpunosti nedostupni, dok je u Albanija dostupna tek polovina izveštaja o održanim konsultacijama. Situacija je jednako loša i kada su u pitanju izveštaji o javnim konsultacijama o zakonodavstvu. Naime, iako je u svim državama većina zakona prošla kroz neki oblik konsultacija sa zainteresovanim stranama, izveštaji su u polovini zemalja praktično u potpunosti nedostupni. Ako se uzme u obzir i to da Vlade u regionu po pravilu nisu na proaktivan način informisale javnost o održavanju konsultacija,⁶ opšti zaključak je da se javne politike u regionu ne kreiraju na dovoljno transparentan način, te da i kada su ovi procesi inkluzivni, oni opet nisu dovoljno transparentni.

Uprkos tome što se javne konsultacije uglavnom redovno održavaju, još uvek postoji ozbiljan problem kada je u pitanju izveštavanje o ovim procesima

5 Ipak, akti koji se usvajaju na sednicima se ne objavljuju na sajtu Vlade, već isključivo u Službenom glasniku, kojem mogu pristupiti samo pretplaćeni korisnici.

6 Najčešće su informacije o javnim konsultacijama objavljivane na sajtu nadležnog organa i specijalnim portalima za konsultacije, ali ne i na sajtu organa zaduženog za saradnju sa civilnim društvom, na društvenim mrežama ili u medijima.

Informacije o državnom službeničkom sistemu u magli

U celom regionu, elementarni podaci o državnom službeničkom sistemu i zaposlenima u državnoj upravi nisu u dovoljnoj meri dostupni javnosti. Na prvom mestu, osnovni preduslov transparentnog upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi – da Vlada poseduje adekvatne i ažurirane podatke o državnom službeničkom sistemu – nije u potpunosti ispunjen u regionu. U polovini zemalja (BiH, Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji) Vlade bi mogle biti pohvaljene za redovno objavljivanje osnovnih podataka o službeničkom sistemu.⁷ S druge strane, sajt Službe za upravljanje kadrovima Vlade Srbije ne sadrži informacije o broju, zvanju ili polu lica zaposlenih u državnoj upravi, dok godišnji izveštaji Odeljenja za javnu upravu Vlade Albanije podatke o državnim službenicima ne klasifikuju prema instituciji ili vrsti zaposlenja. Ipak, Srbija i Albanija, kao i Severna Makedonija i delom Crna Gora, pozitivno se izdvajaju zbog aktivne javne promocije informacija o državnom službeničkom sistemu koje se dele, kako putem društvenih mreža, tako i putem drugih zvaničnih kanala. Ipak, generalni zaključak jeste da sve administracije regiona karakteriše nedostatak celovitih i ažuriranih podataka o zaposlenima koji bi bili dostupni javnosti na uvid.

Kada govorimo o transparentnosti procesa zapošljavanja u državnoj upravi, pozitivno je to što su informacije o javnim konkursima obično dostupne u tri ili više onlajn izvora

Kada govorimo o transparentnosti procesa zapošljavanja u državnoj upravi, nalazi istraživanja su ukazali na brojne manjkavosti. Pozitivno je to što su informacije o javnim konkursima obično dostupne u tri ili više onlajn izvora, sa izuzetkom Albanije i Crne Gore gde se konkursi objavljuju samo na sajtu organa nadležnog za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi. Međutim, tekstovi ovih konkursa, iako najčešće sadrže sve neophodne elemente, uglavnom su pisani isuviše birokratskim jezikom, teško razumljivim kandidatima koji do tada nisu radili u državnoj upravi, a ova loša praksa godinama ostaje ista. Dodatno, ne može se zaključiti ni da postoji praksa redovnog objavljivanja odluka konkursnih komisija,

koje ili u potpunosti izostanu ili ne sadrže adekvatno objašnjenje ili neki drugi bitan element. Nedostatak transparentnosti ovog procesa ogleda se i u činjenici da se u četiri države informacije o poništenim konkursima uopšte ne objavljuju, dok u Crnoj Gori, iako objavljene, izostaje obrazloženje uz njih.⁸ Sve u svemu, proces i rezultati zapošljavanja u državnoj upravi u regionu još uvek nisu na zadovoljavajućem nivou transparentnosti, što ide u korist negativnoj selekciji i deprofesionalizaciji državne uprave.

Naposletku, jedan od najvećih najvećih nedostataka državnom službeničkim sistema u regionu jeste i nedovoljno transparentan sistem plata u državnoj upravi. Primera radi, u BiH, ne postoje javno dostupni izveštaji Vlade koji bi sadržali statistiku o platama, dok sličan problem postoji i u Albaniji gde podaci o prosečnim mesečnim platama različitih kategorija službenika nisu dostupni javnosti. Statistike o platama u Srbiji koje pokrivaju javni sektor ne prave razliku između državnih službenika i ostalih zaposlenih.⁹ Takođe, u Crnoj Gori ne postoje objavljene informacije o platnim razredima tj. stvarnim iznosima zarada po kategorijama, mimo onih koji su dati uopšteno u vidu koeficijenta u samom Zakonu o zaradama. Transparentnost sistema plata pati od različitih nedostataka od države do države, a svi ovi primeri, iako se nužno ne odnose na isti problem, ukazuju da administracije Zapadnog Balkana generalno imaju nedovoljno transparentan sistem plata, koji potom otvara prostor za korupciju i druge zloupotrebe u državnoj upravi.

Administracije Zapadnog Balkana generalno imaju nedovoljno transparentan sistem plata, koji potom otvara prostor za korupciju i druge zloupotrebe u državnoj upravi

7 U pogledu Severne Makedonije, ovi podaci se objavljuju u vidu godišnjeg izveštaja iz Registra zaposlenih u javnom sektoru, dok se u Crnoj Gori objavljuju u okviru Godišnjih kadrovskih planova organa državne uprave i službi Vlade. U BiH su ovi podaci dostupni na sajtu Agencije za državnu službu i redovno se ažuriraju. Rezultatima statističkih istraživanja broja i strukture državnih službenika u institucijama BiH može se pristupiti na: <https://www.ads.gov.ba/bs-Latn-BA/statistics> (pristupljeno 16. januara 2023.).

8 Kao pozitivan izuzetak izdvaja se Kosovo, gde su javno dostupne odluke i obrazloženja komisija za sve konkurse u toku 2021. godine, uključujući i informacije o poništenim konkursima.

9 SIGMA/OECD, Monitoring Report for Serbia, November 2021, p. 79, available at: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf> (last accessed 16 January 2023).

Još uvek nedovoljno proaktivno informisanje javnosti

Organi uprave na Zapadnom Balkanu nedovoljno proaktivno informišu javnost o različitim aspektima njihovog rada. Iako u većini zemalja sajtovi organa sadrže kompletne i ažurirane informacije o delokrugu rada, koje su u dovoljnoj meri pristupačne i prilagođene građanima, jedino u Srbiji organi uprave na svojim sajtovima navode kome su odgovorne. Isto tako, transparentnost je na ograničenom nivou kada govorimo o dokumentima javnih politika i propisima koji, iako se

Informisanje javnosti je najlošije kada su u pitanju budžeti državnih organa, s obzirom da njihovi sajtovi ne sadrže kompletne i ažurirane podatke o budžetu

objavljaju na sajtovima, ovo se ne čini na način prilagođen građanima. Stanje je još lošije u pogledu objavljivanja različitih studija ili analiza, sa izuzetkom Crne Gore, gde se ovo čini na relativno adekvatan način. Informisanje javnosti je najlošije kada su u pitanju budžeti državnih organa, s obzirom da njihovi sajtovi ne sadrže kompletne i ažurirane podatke o budžetu, a neznatno bolja situacija postoji kada je u pitanju objavljivanje godišnjih izveštaja. Iako organi uprave u svim državama regiona objavljuju ažurne i lako dostupne kontakt informacije i kod većine je na sajtovima moguće pronaći grafike koji prikazuju organizacionu

strukturu, ovo svakako nije dovoljno da bi se njihova proaktivnost u informisanju građana ocenila pozitivno.¹⁰ Sve uzeto zajedno, evidentno je da u regionu ima puno prostora za napredak, kada je proaktivno informisanje javnosti u pitanju.

Nalazi istraživanja se u najvećoj meri podudaraju i sa percepcijom civilnog društva o transparentnosti organa javne vlasti, odnosno ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama. Ilustracije radi, u svim zemljama regiona svega između 15% i 40% organizacija civilnog društva (OCD) smatra da organi vlasti dokumentuju dovoljno informacija kako bi omogućili primenu prava na pristup informacijama od javnog značaja.¹¹ Dodatno, relativna ili apsolutna većina OCD u svakoj od zemalja ne misli da su sankcije za kršenja prava na slobodan pristup informacijama adekvatne. S druge strane, na nešto pozitivnije stavove OCD nailazimo u njihovom odgovoru na pitanje da li organi vlasti dostavljaju tražene informacije u propisanim rokovima, a percepcija je najpozitivnija u Severnoj Makedoniji i Albaniji gde ovo smatra preko 60% OCD. Takođe, u svim zemljama je najveći broj OCD potvrdio da se tražene informacije dostavljaju besplatno, a procenat pozitivnih odgovora seže čak do 96% u Albaniji, odnosno 10-ak procenata niže u Severnoj Makedoniji i na Kosovu. Zaključak je da percepcija o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama od javnog značaja varira od države do države, ali i da zavisi o kom aspektu ovog vida transparentnosti je reč.

U svim zemljama regiona svega između 15% i 40% organizacija civilnog društva (OCD) smatra da organi vlasti dokumentuju dovoljno informacija kako bi omogućili primenu prava na pristup informacijama od javnog značaja

¹⁰ Tom zaključku doprinosi i činjenica da ni u jednoj državi, izuzev delom u Severnoj Makedoniji, organi ne sprovode politiku otvorenih podataka.

¹¹ Situacija je neznatno bolja kada govorimo o percepciji pravnog okvira, imajući u vidu da se samo oko 30% anketiranih OCD saglasilo da zakoni propisuju adekvatne izuzetke od pretpostavke javnog karaktera informacija nastalih u radu organa vlasti.

Dostupne informacije o pružanju usluga, ali ne i povratne informacije građana

Na internet stranicama pružalaca administrativnih usluga u regionu,¹² uz određene izuzetke, uglavnom se može pronaći većina informacija neophodnih za dobijanje usluga. Naime, u svim država pružaoci usluga na svojim sajtovima imaju kontakt podatke za davanje informacija o pružanju usluga i sadrže informacije o pravima i obavezama korisnika. Međutim, u Crnoj Gori i BiH nedostaju čak i osnovne proceduralne informacije o tome kako pristupiti uslugama, dok neke detaljnije smernice koje bi bile prilagođene građanima obično izostaju i kod pružalaca usluga u drugim zemljama.

U svim država pružaoci usluga na svojim sajtovima imaju kontakt podatke za davanje informacija o pružanju usluga i sadrže informacije o pravima i obavezama korisnika

Iako treba pohvaliti činjenicu da organi koji pružaju usluge građanima širom Zapadnog Balkana objavljuju informacije o naknadama, kod ovih informacija često nedostaje razgraničenje između cena usluga koje se pružaju elektronski i onih koje se pružaju lično.¹³ Sve u svemu, dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga u regionu, uprkos određenim manjkavosti, jeste na zadovoljavajućem nivou.

S druge strane, imajući u vidu da usluge predstavljaju nešto o čemu naposljetku treba da se izjasne korisnici, ozbiljan nedostatak se oslikava u činjenici da povratne informacije građana o kvalitetu javnih usluga često

nisu javno dostupne. Ovaj problem je prisutan u svim zemljama, s izuzetkom Albanije i delimično Severne Makedonije. Naime, Agencija za pružanje integrisanih usluga u Albaniji objavljuje izveštaj o sprovedenoj anketi sa građanima koji su bili korisnici administrativnih usluga.¹⁴ U ovom obimnom i prilično detaljnom izveštaju predstavljane su povratne informacije građane upitanih o pristupačnosti i nivou zadovoljstva uslugama koje su im bile pružene. U Severnoj Makedoniji, od pet administrativnih usluga koje su analizirane, povratne informacije građana dostupne su za dve, koje pruža Ministarstvo unutrašnjih poslova. Dodatno, makedonski građani su u mogućnosti da svoje utiske izraze i putem onlajn ankete, odgovarajući na četiri kratka pitanja zatvorenog tipa.¹⁵ Ipak, imajući u vidu da u tri preostale države nije bilo moguće pronaći javno dostupne podatke o povratnim informacijama građana, a da u Crnoj Gori on nije dostupan na sajtu Vlade,¹⁶ može se zaključiti da ovo predstavlja značajan nedostatak transparentnom pružanju usluga u regionu.

Povratne informacije građana o kvalitetu javnih usluga često nisu javno dostupne.

12 Pet obuhvaćenih usluga koje su analizirane: 1) registracija nepokretnosti, 2) registracija preduzeća 3) registracija vozila 4) izdavanje ličnih dokumenata: pasoša i lične karte i 5) prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost.

13 Ovo nije slučaj kod pružalaca usluga u Albaniji koji informacije o cenama objavljuju na potpuno adekvatan način, a pozitivni primeri postoje i kod nekih organa u Srbiji i Severnoj Makedoniji.

14 Adisa, Raporti Final: Modeli i ofrimit të shërbimeve publike me në qendër qytetarin në shqipëri, 25 Nëntor 2020, dostupno na: https://www.adisa.gov.al/wp-content/uploads/2021/06/Final-Report_Albanian.pdf (pristupljeno 16. januara 2023).

15 Министерство за внатрешни работи на Република Северна Македонија, Анкетен прашалник, dostupno na: <https://mvr.gov.mk/anketa2/RezultatitMk> (pristupljeno 16. januara 2023).

16 U Crnoj Gori je, uz projektnu podršku Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), sačinjen sveobuhvatan izveštaj u kojem se nalaze povratne informacije građana za četiri od pet administrativnih usluga. Ipak, ovaj izveštaj nije dostupan na sajtu Vlade, već samo sajtu UNDP-a: <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/istra%C5%BEivanje-stepena-zadovoljstva-korisnika-javnim-uslugama-u-odabranim-institucijama-crne-gore> (pristupljeno 16. januara 2023).

Neujednačenost u izveštavanju o izvršavanju budžeta i javnim nabavkama u regionu

U Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta se uopšte ne objavljuju, dok u Albaniji, iako objavljeni, nije im lako pristupiti onlajn.

Kada je o transparentnosti i pristupačnosti budžetskih dokumenata reč, praksa u regionu je krajnje neujednačena i nema države koja bi u svakoj od kategorija zaslužila prelaznu ocenu. Iako se u većini država, sa izuzetkom Albanije, usvojenom godišnjem budžetu može jednostavno pristupiti putem interneta, situacija je daleko lošija kada govorimo o javnoj dostupnosti podataka i izveštaja o izvršenju budžeta u različitim ciklusima. Tako na primer, u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta se uopšte ne objavljuju, dok u Albaniji, iako objavljeni, nije im lako pristupiti onlajn. Nešto dostupniji

su mesečni i kvartalni izveštaji, mada i tu postoje brojne manjkavosti u većini država.¹⁷ S druge strane, pristupačnosti budžetskih informacija doprinosi to što se u četiri države redovno objavljuju tzv. građanski budžeti, odnosno verzije budžeta prilagođene građanima, s izuzetkom Crne Gore gde je ovo urađeno samo za 2022. godinu, odnosno BiH gde ova praksa uopšte nije prisutna.¹⁸ Sve uzeto zajedno, u svakoj od država regiona ima prostora za unapređenje budžetske transparentnosti, a primere dobre prakse mogu pronaći upravo u svom komšiluku, s obzirom da ono što kao praksa nije prisutno u jednoj zemlji postoji u nekim drugima, i obrnuto.

Na kraju, kada govorimo o dostupnosti informacija o javnim nabavkama, i ovde postoji velika neujednačenost među državama. Iako u većini zemalja nadležni organi državne uprave redovno izveštavaju javnost o sprovođenju politike javnih nabavki, od ove dobre prakse se odstupa u BiH, u kojoj u periodu 2019. do 2021. godine nije bilo konsolidovanog izveštaja, ali i Severnoj Makedoniji u kojoj nije objavljen izveštaj za 2021. godinu. Praksa je neujednačena i kada je objavljivanje izveštaja o zaštiti prava ponuđača u postupcima javnih nabavki u pitanju. U tri države se ovi izveštaji redovno objavljuju, dok u Severnoj Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori, nedostaju izveštaji za 2021. godinu.¹⁹ Pozitivno je da u većini država naručioc, tj. analizirana ministarstva, objavljuju godišnje planove javnih nabavki, s izuzetkom Albanije i Crne Gore gde je identifikovano nekoliko njih koji odstupaju od ove dobre prakse. S druge strane, jedino u Crnoj Gori naručioc redovno objavljuju godišnje izveštaje o javnim nabavkama, dok ova praksa ili u potpunosti izostaje ili nije dovoljno redovna u drugim državama. Sve u svemu, i u ovom aspektu transparentnosti je primećena značajna neujednačenost među državama, kao i evidentirano da ni u jednoj od njih informacije o javnim nabavkama nisu u punoj meri javno dostupne.

U većini zemalja nadležni organi državne uprave redovno izveštavaju javnost o sprovođenju politike javnih nabavki

17 Izuzetke predstavljaju Albanija i Severna Makedonija, čija ministarstva finansija redovno objavljuju mesečne izveštaje o izvršavanju budžeta i kojima se može pristupiti na svega par klikova od početne strane internet sajta.

18 Ono što se takođe može pohvaliti jeste činjenica da se u većini država budžetski podaci objavljuju u formatu otvorenih podataka, a Crna Gora i BiH se i ovde izdvajaju u negativnom kontekstu.

19 Takođe, u polovini država nadležni organi mogu biti pohvaljeni za to što je njihovo izveštavanje u potpunosti prilagođeno građanima, dok nepostojanje jednostavnih i građanima prilagođenih sažetaka predstavlja nedostatak u izveštavanju organa na Kosovu, Srbiji i BiH.

KAKO DO TRANSPARENTNIJIH JAVNIH UPRAVA U REGIONU?

Nalazi trećeg PAR Monitor ciklusa ukazuju da javne uprave na Zapadnom Balkanu pate od ozbiljnih nedostataka kada je transparentnost u pitanju, a najveći broj problema prenosi se iz jednog ciklusa praćenja u drugi. Elementi netransparentnosti, identifikovani u svakoj oblasti reforme javne uprave, otežavaju izgradnju uprave koja je efikasna, odgovorna prema građanima i koja radi u javnom interesu, te predstavljaju prepreku na putu ovih zemalja u Evropsku uniju.²⁰ Stoga su u nastavku, na temelju problema koji su se pokazali kao zajednički državama regiona, upućene neke od prioritarnih preporuka donosiocima odluka kako bi došlo do podizanja opšteg nivoa transparentnosti funkcionisanja javnih uprava:

- Vlade treba da redovno objavljuju kompletne i ažurirane izveštaje o radu, pisane na način prilagođen građanima i lako dostupne onlajn. Ovi izveštaji bi trebalo da predstavljaju učinke Vlade kao kolektivnog organa, sadrže sažetke pisane lako razumljivim jezikom i vizuelne elemente (infografici i sl.) koji učinke Vlade predstavljaju na jednostavan i slikovit način. Dodatno, potrebno je redovno objavljivati dnevni red, zapisnik, kao i sve akte usvojene na sednicama Vlade.
- Organi uprave treba da objavljuju detaljne izveštaje o svim sprovedenim javnim konsultacijama o dokumentima javnih politika i zakonima. Ovi izveštaji bi trebalo da sadrže informacije o svim učesnicima konsultacija, sve upućene komentare i sugestije, kao i odgovore nadležnog organa na komentare zainteresovanih strana.
- Objavljivanje statističkih podataka o državnoslužbeničkom sistemu, uključujući plate zaposlenih, treba da bude zakonski obavezujuće, da bude u otvorenom formatu i da uključi klasifikaciju podataka prema polu.
- Neophodno je redovno objavljivanje odluka konkursnih komisija o svim sprovedenim konkursima za posao u državnoj upravi, uključujući i informacije o poništenim konkursima.
- Proaktivno objavljivanje kompletnih, ažuriranih, pristupačnih i građanima prilagođenih informacija o budžetu organa uprave, kao i godišnjih izveštaja, na internet sajtovima organa, uspostaviti kao zakonsku obavezu.
- Pružaoци usluga treba da se postaraju da se prilikom objavljivanja cena administrativnih usluga jasno razgraniče cene usluga koje se pružaju lično i onih koje se pružaju elektronski.
- Omogućiti građanima da izraze svoje iskustvo o svim pruženim uslugama i proaktivno objavljivati povratne informacije građana o javnim uslugama na veb-sajtovima pružalaca i društvenim mrežama.
- Ministarstva zadužena za oblast javnih finansija treba da objavljuju mesečne, tromesečne, šestomesečne i godišnje izveštaje o izvršavanju budžeta kojima bi se moglo lako pristupiti onlajn (u najviše tri klika od početne stranice).
- Naručioci treba da bez izuzetaka i redovno objavljuju godišnje planove i izveštaje o javnim nabavkama.

Mada u ovom trenutku postoje pozitivni primeri među zemljama Zapadnog Balkana u kojima se neke od navedenih preporuka već uveliko primenjuju, kod većine to nije slučaj. Implementacijom pojedinačnih preporuka, svaka od javnih uprava regiona bi podigla nivo transparentnosti, što bi dalje vodilo odgovornijoj i ka građanima orijentisanijoj upravi. Ovim bi i poverenje građana u državne institucije bilo unapređeno, te bi se stvorio pozitivan impuls za ubrzanje reformi u ostalim aspektima funkcionisanja javne uprave i drugim srodnim oblastima. Ulaganjem napora da javnu upravu učine transparentnijom, donosioci odluka bi demonstrirali iskrenu političku volju za sprovođenjem suštinskih, a ne *pro forma* reformi, neophodnih da bi se države Zapadnog Balkana transformisale u moderna demokratska društva, spremna za punopravno članstvo u Evropskoj uniji.

20 Sava Mitrović i Milena Lazarević, Transparentnost reforme javne uprave u Srbiji: nedovoljno ostvaren prioritet, Centar za evropske politike, 2022, str. 7, dostupno na: <https://cep.org.rs/publikacije/transparentnost-reforme-javne-uprave-u-srbiji/> (pristupljeno 16. januara 2023).

Ovaj dokument je nastao uz finansijsku podršku Evropske unije, Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Odgovornost za sadržaj i informacije u ovoj publikaciji je isključivo na Centru za evropske politike (CEP) i mreži Think for Europe (TEN). Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Evropske unije, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država ili njegovih partnera.

Za više informacija posetite:

www.par-monitor.org



Projektni koordinator



institut alternativa



Institute for Democracy and Mediation
Institut për Demokracinë dhe Mëdmeshtimin

