

Ovaj projekat je podržan od strane Evropske unije

Projekat ,,Mreža za odgovornost, nove tehnologije i otvorenost institucija u Jugoistočnoj Evropi- ACTION SEE“ je implementiran od strane Metamorfozis fondacije, Vestminster fondacije za demokratiju, CRTA- Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Udruženja građanja Zašto ne?, Centra za demokratsku tranziciju, Open data Kosovo (ODK) i Levizja Mjaft!.

Mapa puta dobre uprave

za državne organe u Republici Srbiji

Izrađeno na osnovu
Regionalnog indeksa
otvorenosti državnih organa

Zasnovano na istraživanju
za 2016. godinu

Beograd, avgust 2018. godine

IZDAVAČ:

METAMORPHOSIS

Metamorphosis
fondacija za internet i društvo

Misija Metamorfozisa je da doprinese razvoju demokratije i unapređenju kvaliteta života kroz inovacije, primenu i širenje znanja. Naše glavne vrednosti su otvorenost, jednakost i sloboda.

Adresa: Apostol Guslarot 40, 1000 Skoplje, Makedonija

Tel: +389 3109 325
Fax: +389 3225 206

Web: metamorphosis.mk
E-mail: contact@metamorphosis.org.mk

Urednici:

Pavle Dimitrijević
Danijela Božović

Istraživački tim:

Aleksandra Ivanović
Ivana Savić

Prevod:

Sandra Vojvodić

ActionSEE

ACTION SEE – Projekat Mreža za odgovornost, nove tehnologije i otvorenost institucija u Jugoistočnoj Evropi usmeren je ka povećanju inkluzije civilnog društva i medija u procesu donošenja odluka i kreiranju javnih politika i mišljenja, kao i osnaživanju kapaciteta civilnog društva da se bave osetljivim pitanjima.

Ova publikacija je napravljena uz podršku Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

PROJEKTNI KORDINATOR:

Metamorfozis Fondacija
Makedonija
Internet stranica: www.metamorphosis.org.mk

PARTNERSKE ORGANIZACIJE:

Vestminster fondacija za demokratiju
Velika Britanija
Internet stranica: www.wfd.org

CRTA - Centar za istraživanje transparentnost i odgovornost
Srbija
Internet stranica: www.crta.rs

Udruženje građana Zašto ne?
Bosna i Hercegovina
Internet stranica: www.zastone.ba

Centar za demokratsku tranziciju
Crna Gora
Internet stranica: www.cdtmn.org

Open Data Kosovo (ODK)
Kosovo
Internet stranica: www.opendatakosovo.org

Levizja Mjaft!
Albanija
Internet stranica: www.mjaft.org

CONTENTS

1.	**UVODNE NAPOMENE**	7
2.	**DRŽAVNI ORGANI**	8
2.1	**VLADA REPUBLIKE SRBIJE I VLADA AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINE**	8
2.1.1.	Ministarstva	14
2.1.2.	Ostali organi izvršne vlasti	19
2.2.	**NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE I SKUPŠTINA AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINE**	23
2.3.	**SUDOVI OPŠTE I POSEBNE NADLEŽNOSTI**	27
2.3.1.	Visoki savet sudstva	32
2.3.2.	Državno veće tužilaca	37
2.3.3.	Republičko javno tužilaštvo	40
2.3.4.	Osnovna i viša javna tužilaštava	44
2.4.	**LOKALNA SAMOUPRAVA**	48
3.	**METODOLOGIJA**	59
4.	**PROJEKAT**	61
5.	**PROČITAJTE VIŠE**	62

1. OPŠTE INFORMACIJE

Ključni preduslov demokratije je otvorenost – ona omogućava građanima da dobiju znanja i informacije neophodne za ravnopravno učešće u političkom životu, efikasnom donošenju odluka kao i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode. Institucije širom sveta preduzimaju korake kako bi povećale svoju transparentnost i odgovornost prema građanima.

Otvorena vlast temelji se na četiri organizaciona principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i efikasnost. U svim granama i nivoima vlasti primenjuju se ova četiri principa, od centralne izvršne i lokalne vlasti do skupštine i sudstva.

Indeks otvorenosti je složen indikator koji meri do kog stepena su vlasti u zemljama Zapadnog Balkana otvorene prema društvu i građanima. On je oblikovan kako bi definisao u kom stepenu institucije zemalja Zapadnog Balkana pružaju građanima blagovremene i jasne informacije.

Za merenje institucionalne otvorenosti, ACTION SEE partneri su, u skladu sa međunarodnim standardima, preporukama i primerima dobre prakse, kroz posebne kvalitativne i kvantitativne indikatore ocenjivali institucije na osnovu: pristupačnosti informacijama na zvaničnom veb sajtu institucije, kvaliteta pravnog okvira u svakom pojedinačnom slučaju, drugih izvora javnog informisanja i upitnika upućenih institucijama.

Stepen u kom su institucije poslale popunjene upitnike predstavlja dodatni indikator njihove otvorenosti. Brojne institucije imaju negativan skor na indikatorima zbog odsustva odgovora što je važno pomenuti iz dva razloga: prvo, ažurno odgovaranje na upite već je indikator otvorenosti, i drugo, neažurnost u odgovorima imalo je negativan uticaj na njihov indeks jer te institucije automatski ocenjene sa 0.

Merenje je vršeno u periodu od oktobra do kraja decembra 2016. godine. Na osnovu podataka i rezultata istraživanja, razvijen je set preporuka i smernica za institucije. Preporučeni koraci za svaku vrstu institucija sačinjeni su na osnovu indikatora koji nisu u potpunosti ispunjeni. Dodatno, s obzirom da su posmatrane neke od kategorije institucija, npr. agencije, lokalne samouprave, sudovi i javna tužilaštva, preporuke i smernice su date po grupama.

Istraživačka metodologija i opšte informacije o projektu nalaze se na kraju ovog predloga.

2. OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U SRBIJI

2.1 VLADA REPUBLIKE SRBIJE I VLADA AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINE

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Vlada Republike Srbija ispunjava 58% postavljenih indikatora otvorenosti dok Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine (Pokrajinska vlada) ima nešto bolji učinak i ispunjava 60% postavljenih indikatora otvorenosti. U najvećem broju slučajeva kroz indikatore otvorenosti ocenjivano je postojanje pravnog okvira, koji često ima dosta nedostataka, dok je analiza prakse bila manje zastupljena. U Srbiji postoji delimično uspostavljena transparetnost u izradi budžeta što slabo utiče na otvorenost jer mehanizmi koji bi trebalo da obezbede vladavinu prava u budžetskom procesu nisu uspostavljeni (put budžeta od Vlade ka Narodnoj skupštini), kao ni mehanizmi za učešće javnosti i proaktivnu transparentnost. Neujednačena praksa zabeležena je i u pogledu učešća građana u procesu donošenja odluka, kao rezultat mana i nedostataka u postojećem pravnom okviru, odnosno nedostatka pravnog okvira za građansko učešće na pokrajinskom nivou. Najalarmantnija situacija za obe institucije je u domenu učinkovitosti, odnosno upravljanju javnim politikama, gde Vlada Republike Srbije ispunjava 23% postavljenih indikatora, dok Pokrajinska vlada ne ispunjava ni jedan.

Transparentnost

Neophodno je obezbediti i unaprediti finansijsku i budžetsku transparentnost Vlade Republike Srbije i Vlade Autonomne pokrajine Vojvodine. Vlada Republike Srbije ispunjava 57% postavljenih indikatora kada se radi o budžetskoj transparentnosti, i isti procenat indikatora transparentnosti u postupcima javnih nabavki. Međutim, u oba slučaja indikatori se odnose na ispunjavanje minimalnih standarda postavljenih zakonom.

Vlada Srbije ispunjava indikatore koji se odnose na objavljivanje budžeta, njegovo tabelarno predstavljanje i objavljivanje završnih računa. Postoji utvrđen zakonski rok (1. novembar) do kada je Vlada Srbije obavezna da uputi predlog budžeta za narednu godinu Narodnoj skupštini. Ali u praksi se to ne dešava pa Narodna skupština usvaja budžet po hitnom postupku, bez dovoljno vremena za pri-

premu i raspravu. Učešće javnosti u procesu izrade budežeta nije obezbeđeno. Budžet se ne objavljuje u otvorenom formatu ali, od 2017, na veb sajtu Ministarstva fnansija je dostupan građanski vodič kroz budžet Republike Srbije.

Pokrajinska vlada ispunjava samo 25% postavljenih indikatora budžetske transparentosti. Budžeti AP Vojvodine za 2016. i 2017. godinu dostupni su na sajtu "Transparentnost budžeta AP Vojvodine", kao i završni računi od 2004. do 2015. godine. Međutim, na zvaničnom sajtu Pokrajinske vlade se ne nalaze informacije o budžetu niti link ka objavljenim podacima o budžetu. Završni račun je dostupan u informatoru o radu pokrajinske vlade samo za 2016. godinu. Vlada AP Vojvodine ne izrađuje građanski budžet.

U slučaju javnih nabavki postoji pravni okvir za transparentno upravljanje javnim nabavkama ali postojanje pravnog okvira ne garantuje primenu u praksi. Portal javnih nabavki je onlajn instrument za informisanje javnosti o postupcima javnih nabavki. Međutim u posmatranom periodu, na ovom Portalu nije bilo moguće naći zaključene ugovore Vlade sa dobavljačima. Vlada Republike Srbije na svom veb sajtu ne objavljuje plan javnih nabavki, kao ni pozive za podnošenje tenderske dokumentacije, odluke o sprovedenim javnim nabavkama, niti dodeljene ugovore. U pogledu sprovođenja javnih nabavki, Pokrajinska vlada značajno prednjači u odnosu na republičku, sa ukupno 80% ispunjenih indikatora.

Neophodno je unaprediti transparentnost u svakodnevnom radu Vlade Republike Srbije. Godišnji plan rada i godišnji izveštaj o radu nisu dostupni na veb sajtu Vlade. Plan rada Vlade je objavljen na veb sajtu Generalnog sekretarijata Vlade, ali ovaj sajt nije povezan sa sajtom Vlade, što otežava pronalaženje informacije. Dostupan je samo tekući plan rada što otežava dugoročno praćenje aktivnosti (naročito onih koje se prenose iz godine u godinu), analizu i evaluaciju učinka po godinama. Ovo je izuzetno važno imati u vidu, s obzirom na činjenicu da Vlada u velikoj meri ne poštuje svoj plan rada, što je praksa koja se ponavlja iz godine u godinu.[1] Vlada Srbije je najveći predlagač zakona i u sazivu od 2014. do 2016. godine 90% predloga zakona koji su ušli u skupštinsku proceduru je poteklo od Vlade. Istovremeno, uočeno je kašnjenje u ispunjavanju Nacionalnog

1 Otvoreni parlament, Ka boljim zakonima - Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak, 2015. http://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/%E2%80%9CKa%20boljim%20zakonima%20%E2%80%93%20Unapre%C4%91enje%20zakonodavne%20procedure%20kroz%20bolje%20definisanje%20procedure%20za%20hitni%20postupak%E2%80%9D.pdf

plana za usvajanje pravnih tekovina EU, koji zajedno sa Planom rada Vlade predstavlja ključni dokument za praćenje zakonodavnog procesa u Srbiji.[2] Situacija je zabrinjavajuća i u oblasti izveštavanja jer je poslednji izveštaj o radu Vlade izrađen 2013. godine.

U momentu prikupljanja informacija, nije bio dostupan kalendar sednica Vlade, kao ni materijali i zapisnici sa sednica.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI VLADE SRBIJE I VLADE AP VOJVODINE

- → **Vlada Republike Srbije i Vlada AP Vojvodine bi trebalo da objavljuju budžete u otvorenom formatu. Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine bi trebalo da objavljuje građanski budžet.**
- → Potrebno je **obezbediti adekvatan pravni okvir za uvođenje otvorenih podataka u svakodnevno funkcionisanje javne uprave u Srbiji kroz izmene i dopun postojećih propisa kojima se obezbeđuje otvorenost u radu uprave** (Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o elektronskoj upravi). Pristup otvorenim podacima mogao bi da bude uređen izmenama postojećeg Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ili donošenjem posebnog zakona.
- → Vlada Republike Srbije bi trebalo da na svojoj internet prezentaciji **objavljuje planove javnih nabavki, pozive za podnošenje tenderske dokumentacije i zaključene ugovore.** Takođe, na sajtu Vlade bi trebalo da budu objavljeni **godišnji plan i godišnji izveštaj o radu, kao i arhiva planova i izveštaja.**
- → Veb sajt Vlade i veb sajt Generalnog sekretarijata Vlade bi trebalo da budu povezani, kako ne bi dolazilo do dupliranja informacija. Prethodno je potrebno utvrditi koja vrsta informacija treba da se nalazi na veb prezentaciji Vlade Republike Srbije, a koje na veb prezentaciji Generalnog sekretarijata, kako bi integracija oba sajta bila izvršena adekvatno i svrsishodno, a dupliranje informacija izbegnuto..
- → Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine bi trebalo da **objedini podatke o javnim nabavkama** na jednom mestu na sajtu, kako bi omogućila lakši pregled, uvid javnosti i analizu postupka sprovođenja javnih nabavki. Takođe, na veb sajtu Vlade AP Vojvidine bi trebalo da se nalazi vidljiv link ka sajtu na kome su objavljeni

2 Beogradska otvorena škola, Res Publica – Zakoni su javna stvar, 2016. http://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/BOS%20-%206%20meseci%20rada%20Vlade%20RS%20-%20Res%20Publika%20Zakoni%20su%20javna%20stvar.pdf

budžeti i završni izveštaji.

- → Neophodno je da Vlada Republike Srbije objavljuje kalendar sednica, materijale i zapisnike sa svih sednica na svom sajtu..

Pristupačnost

Neophodno je obezbediti neometan pristup javnosti informacijama od javnog značaja, u skladu sa zakonom. Iako Vlada Republike Srbije ispunjava oko 78% postavljenih indikatora koji se odnose na pristup informacijama, ipak je potrebno dodatno unaprediti otvorenost Vlade u ovom segmentu. Ovaj procenat u slučaju Pokrajinske vlade iznosi 86%.

Na osnovu analize informatora o radu koju je sprovela Kancelarija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Vlada Republike Srbije je u 2015. godini izradila informator o radu koji u bitnim elementima nije bio usklađen sa Uputstvom. Sličan zaključak analize se nije ponovio u 2016. što znači da je Vlada postupila po preporuci Poverenika. Vlada Republike Srbije nema osobu koja je nadležna za informacije od javnog značaja, dok ni republička niti pokrajinska vlada nemaju uspostavljen sistem obuka za javne službenika za ispravno beleženje, skladištenje, čuvanje i dostavljanje podataka od javnog značaja.

Neophodno je unaprediti pravni okvir za učešće javnosti u procesu donošenja odluka. Učešće javnosti u procesu donošenja odluka, kroz javne rasprave, utvrđeno je Zakonom o državnoj upravi a detaljno regulisano Poslovnikom Vlade. Međutim, kada pogledamo praksu sprovođenja javnih rasprava možemo da zaključimo da postojanje pravnog okvira samo po sebi ne obezbeđuje učešće javnosti. Nadležni organi najčešće poštuju minimalne rokove za sprovođenje javnih rasprava, dokumentacija koja se stavlja na uvid javnosti je često nepotpuna, izveštaji o javnim rasprava se ne objavljuju u utvrđenim rokovima i njihov sadržaj ne omogućava potpun uvid u tok i kvalitet javne rasprave. Nakon javne rasprave propisi ulaze u skupštinsku proceduru sa velikim zakašnjenjem pa javna rasprava gubi smisao. Javne vlasti u Srbiji u pogledu održavanja javnih rasprava radije ispunjavaju formalnu obavezu, nego što razumeju i prepoznaju da je uključivanje javnosti od suštinske važnosti za kvalitet dokumenta i njegovu uspešnu primenu u praksi. Ovaj problem prepoznat je i u poslednjem Izveštaju Evropske komisije za Srbiju.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI VLADE SRBIJE I VLADE AP VOJVODINE

- Vlada Republike Srbije **treba da izradi i redovno ažurira veb prezentaciju i njen sadržaj** u formi koja podržava i omogućava funkcionisanje moderne elektronske uprave, a koji je u skladu sa Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinca lokalne samouprave v 5.0..
- Vlada Republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine **treba da razviju adekvatan plan**, odnosno strategiju, za **komunikaciju na društvenim mrežama,** kojom bi se predvidelo jačanje kapaciteta državnih službenika za korišćenje društvenih mreža.
- Neophodno je da Vlada Republike Srbije uskladi svoj Poslovnik o radu sa Zakonom o državnoj upravi u pogledu definisanja i sprovođenja javnih rasprava prilikom izrade, izmene i dopune propisa. Ova preporuka bi imala svoj značaj od trenutka promene Zakona o državnoj upravi. Institut javnih rasprava nije adekvatno definisan u pravnom sistemu Republike Srbije jer javne rasprave reguliše Poslovnik Vlade Srbije, kao interni akt koji bliže uređuje rad Vlade. **Neophodno je da učešće građana na pokrajinskom nivou bude** uređeno izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi i izmenama i dopunama Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.
- Potrebno je izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja utvrditi obavezu objavljivanja Informatora u jedinstvenom, elektronski čitljivom formatu, kao i predvideti kraće rokove za ažuriranje informacija u Informatoru u radu..
- Potrebno je obezbediti da Informator o radu Vlade Republike Srbije **u svim aspektima bude usklađen sa Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu.** Kako bi se preventivno delovalo protiv bilo kakvog odstupanja u sadržaju Informatora od propisanog uputstva nadzor na sprovođenjem Uputstva za izradu i objavljivanje Informatora bi trebalo urediti kao što je uređen nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kojim je utvrđen nadzor Poverenika nad izvršavanjem i sprovođenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.
- Vlada Republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine

bi trebalo da izrade program obuke i **omoguće usavršavanje i jačanje kapaciteta zaposlenih za delotvornu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.**

Integritet

Neophodno je unaprediti integritet u radu Vlade Republike Srbije i Vlade Autonomne pokrajine Vojvodine. *Lobiranje* još uvek nije pravno regulisano u Republici Srbiji, što umanjuje transparentnost procesa odlučivanja i otvara prostor za korupciju. Nacrt Zakona o lobiranju, kao jedan od prioritetnih propisa u prevenciji korupcije, je izrađen pre skoro pet godina, ali ne zna se kada će i da li će ući u skupštinsku proceduru. **Ova stuacija umanjuje integritet obe posmatrane institucije.**

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA

Neophodno je da predlog **Zakona o lobiranju** bude prosleđen Narodnoj skupštini. Korak koji bi trebalo da prethodi usvajanju zakona je **revizija postojećeg nacrta u celini** i javna rasprava, kako bi se nacrt prilagodio novonastalim okolnostima i potrebama, a koje su se razvile u vremenskom periodu od kada je prvi nacrt izrađen.

Učinkovitost

Uspostavljanje funkcionalnog planskog sistema upravljanja javnim politikama bi unapredilo učinkovitost Vlade Srbije i Vlade AP Vojvodine. Usvajanja Zakona o planskom sistemu omogućilo bi da proces planiranja, monitoringa i evaluacije, kao i merenje uticaja javnih politika, programa i projekata postanu obavezan postupak u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika. Vlada Republike Srbije i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine u pogledu učinkovitosti ispunjavaju ukupno svega 11% postavljenih indikatora, gde **Pokrajinska vlada ne ispunjava ni jedan postavljen indikator.** Nacrt zakona o planskom sistemu Republike Srbije bio je na javnoj raspravi u januaru 2017. godine, zajedno sa dva podzakonska akta kojima se uspostavlja *metodologija za upravljanje politikama i analizu efekata propisa* [3], kao i *metodologija srednjeročnog planiranja.* [4] Međutim, javnost nije dobila odgovore o rezultatima javne rasprave, dok se Predlog zakona još uvek nije pojavio u skupštinskoj

3 Nacrt uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika.

4 Nacrt uredbe o metodologiji za izradu srednjoročnih planova.

proceduri.

Neophodno je da uspostavljanjem planskog sistema budu adekvatno regulisani postupci za monitoring i evaluaciju, kao i indikatori kojima se omogućava merenje uticaja javnih politika. Jako je važno da u procesu uspostavljanja planskog sistema kontinuitet, transparentnost i participativnost prevladaju brzinu u kreiranju i usvajanju najvažnijih dokumenata, s obzirom na kompleksnost oblasti koja se uređuje, brojnost aktera, kao i uključenost različitih nivoa vlasti u budući planski sistem.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI

Neophodno je da, Vlada kao predlagač, u najkraćem roku uputi Narodnoj skupštini Predlog **Zakona o planskom sistemu. Da bi uspostavljanje planskog sistema upravljanja javnim politika kvalitetno odgovorilo potrebama i ispunilo standarde dobrog upravljanja**, neophodno je prvo da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave obezbedi uvid javnosti u sadržaj i rezultate javne rasprave o Nacrtu zakona koja je održana u januaru 2017. godine.

Vlada Republike Srbije treba da, na osnovu usvojenog Zakona o planskom sistemu, **usvoji i učini dostupnim u elektronskom formatu odgovarajući interni dokument** koji će uređivati monitoring i evaluaciju u sprovođenju programa i projekata koje sprovodi Vlada Republike Srbije, kao i indikatore koji omogućavaju analizu i merenje efekata javnih politika čiji je predlagač Vlada Republike Srbije. Interni dokumenti Vlade Republike Srbije treba da budu usklađeni sa pravnim okvirom kojim se uspostavlja planski sistem upravljanja javnim politikama u Srbiji.

2.1.1 MINISTARSTVA

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Ukupan indeks otvorenosti ministarstava u Srbiji iznosi 62%. Kod ministarstava je uočena neujednačena praksa ponašanja i poštovanja propisa kojima se uređuju pitanja transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i učinkovitosti, kao i značajne razlike u ispunjavanju indikatora (najbolje rangirano ministarstvo ispunjava 81% kriterijuma otvorenosti, a najlošije skoro upola manje, 47%). Potrebno je raditi

na unapređenju i poštovanju propisa koji uređuju politiku otvorenosti i time uticati na ujednačavanje prakse otvorenosti svih institucija izvršne vlasti.

Transparentnost

Ukupna ocena **transparentnosti** ministarstva u Srbiji iznosi 64%. Većina ministarstava objavljuje informacije o imenima, platama i kontaktima javnih funkcionera u okviru Informatora o radu. Međutim, informatori često nisu u skladu sa Uputstvom o izradi i objavljivanju Informatora, te tako određene informacije i dalje ostaju nedostupne javnosti. Takođe, trenutni format objavljivanja informatora (word i/ili pdf), kao i sistem ažuriranja, za posledicu imaju otežan nadzor nad primenom i ograničenu mogućnost pretrage i upoređivanja informacija. Sama činjenica da ministarstva imaju Informator o radu i da ga čine javno dostupnim ne znači istovremeno i ispunjenje principa proaktivne transparentnosti, budući da postoje informatori koji nisu ažurirani i ne sadrže sve informacije koje su propisane zakonom.

Potrebno je dalje jačanje finansijske transparentnosti, s obzirom na to da ministarstva nemaju zaokruženu praksu objavljivanja finansijskih informacija i dokumenata.

Dostupnost informacija o budžetu i postupcima javnih nabavki je na nižem nivou u odnosu na transparentnost u objavljivanju organizacionih informacija. Većina ministarstva poštuje Zakon o budžetskom sistemu kojim se uređuje planiranje, priprema, donošenje i izvršenje budžeta Republike Srbije. Ministarstva, kao korisnici javnih sredstava, dužna su da na svojoj internet stranici objavljuju finansijske planove i finansijske izveštaje (izveštaj o izvršenju budžeta). Međutim, informacije o finansijskim planovima i izveštaje o izvršenju budžeta za prethodne tri godine nije moguće pronaći na veb stranicama svih ministarstava.

Dokumenta i podaci o javnim nabavkama su dostupni na zvaničnim veb stranicama svih ministarstava, međutim ugovore i anekse ugovora o javnim nabavkama ne objavljuje nijedno ministarstvo. Takođe, nije moguće pronaći ni plan javnih nabavki kod svih ministarstava na veb sajtovima.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI MINISTARSTAVA

- → U skladu sa Akcionim planom za sprovođenje partnerstva za otvorenu upravu potrebno je, kroz izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, utvrditi obavezu izrade informacionog sistema za popunjavanje, obradu i prezentovanje podataka iz Informatora o radu. Potrebno je sprovesti obuku zaposlenih za upotrebu informacinog sistema.
- → Dokumenta i podaci o javnim nabavkama, uključujući ugovore i anekse ugovora o javnim nabavkama, kao i plan javnih nabavki koje sprovode ministarstva bi trebalo da budu objavljeni na veb sajtovima.
- → Neophodno je da ministrarstva objavljuju svoje finansijske planove, kao i završne račune i finansijske izveštaje za tekuću i prethodne tri godine na svojim veb stranicama.
- → **Potrebno je da ministarstva objavljuju dokumenta na svom veb sajtu u mašinski čitljivom formatu i time maksimizuju upotrebljivost dostupnih podataka.** Najveći deo podataka koje objavljuju ministarstva nisu u otvorenom formatu (eng. “open data”), tj. nisu strukturirani za mašinsko čitanje, i samim tim ne postoji mogućnost slobodnog i ponovnog korišćenja podataka.

Pristupačnost

Ukupna ocena pristupačnosti ministarstva u Srbiji je 58%, a poštovanje procedure za slobodan pristup informacijama od javnog značaja je najbolje ocenjeno u ovoj oblasti. Sva ministarstva na svom sajtu imaju registar dokumenata u svom posedu prikazan kroz Informator o radu, međutim samo osam ministarstava ima naznačenu kontakt osobu zaduženu za informacije od javnog značaja.

Interakcija sa građanima i mehanizam javnih rasprava su lošije ocenjeni aspekti pristupačnosti. Pozivi organizacijama civilnog društva za učešće u radnim grupama za izradu zakona i drugih pravnih akata kao i obaveštenje o organizovanju i sprovođenju javnih rasprava na veb sajtu objavljuje više od pola ministarstava. Međutim, ne postoji posebna sekcija za tu vrstu informacija na veb sajtovima. Pojedini sajtovi sadrže posebnu sekciju posvećenu javnim raspravama, dok se kod drugih iste informacije objavljuju pod različitim sekcijama. Većina ministarstava ne objavljuje izveštaje o održanim javnim

raspravama, dok je sadržaj objavljenih izveštaja prilično raznolik.

Ministarstva ne prepoznaju i ne koriste u dovoljnoj meri portal „e-Uprava”, koji ima funkciju da bude glavna tačka komunikacije državnih organa i javne administracije s građanima, kao i platforma koja obezbeđuje učešće građana u procesu kreiranja javnih politika. **Potrebno je unaprediti portal „e-Uprava” za sprovođenje elektronskih javnih rasprava i informisanje građana.**

Direktnu interakciju sa građanima putem svog veb sajta ostvaruje samo pet ministarstva. Pored klasičnih metoda komunikacije ministarstva bi trebalo da u većem obimu koriste društvene mreže za komunikaciju sa građanima. .

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI MINISTARSTAVA

- → Neophodno je adekvatno regulisati pojam i primenu instituta javne rasprave kroz izmene i dopune Zakona o državnoj upravi. Definicija javne rasprave treba da uđe u pravni sistem Srbije. Nacrt Zakona o državnoj upravi, koji je bio na javnoj raspravi u decembru 2016, sadrži i proširivanje uslova za blagovremeni uvid javnosti u sadržinu nacrta zakona i davanje mogućnosti za unapređenja participativnosti, posebno organizacija civilnog društva. Posebno je važno da se izmenama i dopunama Zakona urede i sledeća pitanja:

1. bližim određivanjem pojmova, ograničiti diskreciono pravo Vlade da odlučuje u kojim situacijama će sprovoditi javnu raspravu, a na osnovu sopstvene procene u kojoj meri određeni “zakon bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost”, kako je trenutno definisano;
2. precizno definišu koraci u sprovođenju javnih rasprava, a koji se odnose na rokove, pozivanje i komunikaciju sa građanima, izveštavanje i obaveštavanje učesnika javne rasprave o njenim rezultatatima;
3. propiše minimalni obim podataka koji treba da bude objavljen uz propis koji se iznosi na javnu raspravu;
4. utvrde obaveze organa koji priprema propis da objavi prispele predloge tokom javne rasprave na internetu, zakonski uredi postupak izveštavanja o javnoj raspravi, uz propisivanje minimalnog sadržaja obaveštenja o toku i rezultatima javne rasprave;

5. nakon izmena i dopuna Zakona o državnoj upravi potrebno je sa novim zakonom uskladiti Poslovnik o radu Vlade.

→ Potrebno je imenovati osobu ispred ministarstva zaduženu za pristup informacijama od javnog značaja. Podatke o imenu i kontakte ove osobe bi trebalo objaviti na veb sajtu ministartsva, na vidnom mestu.

→ Potrebno je uniformisati internet prezentacije ministarstava, ne samo u dizajnu, već i u kvalitetu informacija koje pružaju građanima, tako da one budu transparantne, pravovremene, tačne i korisne. Takođe, potrebno je da bude omogućeno prikazivanje ovih internet prezentacija i na mobilnim uređajima, tabletima i monitorima široke rezolucije.

→ Definisati poseban odeljak/sekciju na internet prezentacijama ministarstava za sve informacije i obaveštenja o organizovanju i sprovođenju javnih rasprava za izradu zakona i drugih pravnih akata.

→ Nadograditi portal „e-Uprava" za sprovođenje online javnih rasprava i unaprediti njegovu upotrebu od strane organa javnih vlasti.

→ Potrebno je da ministarstva redovno ažuriraju informacije na otvorenim profilima na društvenim mrežama (Facebook i/ili Twitter).

Integritet

Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija poštuju sva ministarstva i podnose izveštaje o imovini čime ostvaruju maksimalan učinak u aspektu integriteta 100%.

Učinkovitost

Učinkovitost ministarstava u Srbiji iznosi 53%. Najbolje ocenjen aspekt učinkovitosti je izveštavanje, dok je znatno lošije ocenjen monitoring i strateško planiranje. Više od pola ministarstava izveštava Vladu o svom radu i dostavilo je izveštaj za prethodnu godinu. Međutim izveštaji o radu većine ministarstava nisu javno dostupni. Monitoring politika i programa javnih politika kroz redovno merenje efekata primene definisanih mera i akcija u potpunosti sprovodi manji broj ministarstava. Ovakav skor može se povezati sa nepostojanjem uređenog i regulisanog strateškog planiranja i postojanjem

velikog broja strategija koje su međusobno neusaglašene. Usvajanje Zakona o planskom sistemu doprinelo bi većoj učinkovitosti ministarstava.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI MINISTARSTAVA

→ Godišnji izveštaj o radu koji ministarstvo dostavlja Vladi do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu trebalo bi da bude objavljen na sajtu svakog od ministarstava.

→ Obezbediti mehanizme za nezavisnu spoljnu evaluaciju programa i politika, kao i uključivanje obrazovnih i drugih stručnih institucija, civilnog društva i relevantnih međunarodnih organizacija u procese evaluacije programa i politika.

2.1.2 OSTALI ORGANI IZVRŠNE VLASTI

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Analizom otvorenosti izvršne vlasti u Srbiji obuhvaćeni su organi i organizacije koje je osnovala Vlada ili koje deluju u okviru različitih ministarstava, kao i javne agencije koje su osnovane za razvojne, stručne i regulatorne poslove od opšteg interesa. Analizom je obuhvaćeno 19 organa (agencije, fondovi, kancelarije i uprave koje deluju u okviru ministarstava) i jedan organ na nivou AP Vojvodine. Činjenica da su organi koji su obuhvaćeni uzorkom za analizu različiti po načinu osnivanja, nadležnostima i izvorima prihoda upućuje na potrebu dublje i sveobuhvatnije analize otvorenosti ostalih organa izvršne vlasti i agencija, pa preporuke koje su iznesene u ovom dokumentu treba razumeti kao smernice za unapređenje otvorenosti, jer konkretne zajedničke preporuke za ovako raznovrsnu grupu organa je teško izraditi bez sveobuhvatne analize pravnog okvira i njihovih pojedinačnih nadležnosti.[5] Takođe, većina preporuka koje se odnose na Vladu i ministarstva može se primeniti i na ostale organe izvršne

5 Dok je, na primer, Poreska uprava organ u sastavu Ministarstva finansija i finasira se iz budžeta, Agencija za bezbednost saobraćaja je organ koji je osnovala Vlada i ima sopstvene izvore finansiranja. Neki organi obuhvaćeni ovim istraživanjem su nezavisni organi, osnovani od strane Narodne skupštine, imaju regulatorna ovlašćenja i samostalne izvore prihoda. Takav organ je Agencija za energetiku, pa je pitanje da li ovaj organ uopšte spada u izvršnu vlast. Neki od analiziranih organa nisu osnovani zakonom već uredbom i obavljaju stručne, administrativne i operativne poslove, kao što je Kancelarija za evropske integracije.

vlasti, posebno na one organe koji rade u sastavu ministarstava.

Otvorenost organa izvršne vlasti na nižem je nivou nego što je otvorenost ministarstava i očigledno je da postoji značajan prostor za unapređenja. Najbolje je ocenjen integritet ostalih organa izvršne vlasti, imajući u vidu da je ova ocena zasnovana samo na jednom indikatoru- objavljenim podacima o prihodima i imovini funkcionera. Objavljivanje ovih podataka, odnosno imovinske karte, obaveza je svih funkcionera u Republici Srbiji i u ispunjavanju ove obaveze ostali organi izvršne vlasti ne odstupaju značajno u odnosu na ostale analizirane institucije.

Pristupačnost i transparentnost

Informacije o finansiranju i raspolaganju sredstvima nisu dostupne javnosti i kod ovih organa je primećena loša praksa u izveštavanju o potrošnji javnih sredstava. Svoje internet prezentacije redovno ažurira manje od polovine ostalih organa izvršne vlasti dok samo jedna trećina ima aktivne naloge na društvenim mrežama. U oblasti javnih nabavki kod ostalih organa izvršne vlasti identifikovani su isti problemi kao i kod drugih insitucija čija otvorenost je bila predmet analize. Dok su planovi javnih nabavki i pozivi za dostavljanje ponuda pretežno dostupni na veb sajtu organa ugovori i aneksi ugovora nisu javno dostupni.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI I TRANSPARENTNOSTI OSTALIH ORGANA IZVRŠNE VLASTI

→ **Podatke o imenu i kontakte osobe koja je zadužena za pristup informacijama od javnog značaja bi trebalo objaviti na veb sajtu organa, na vidnom mestu.** Bez obzira na to što se ova informacija nalazi u informatoru o radu. U godišnji plan rada ostalih organa izvršne vlasti bi trebalo uvrstiti i plan obuka zaposlenih za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Izveštaj o radu organa izvršne vlasti bi trebalo da sadrži podatke o realizovanim obukama i ocenu napretka zaposlenih. Na ovaj način bi se unapredila pristupačnost ostalih organa izvršne vlasti ali bi ova mera doprinela i unaređenju merenja učinka zaposlenih.

→ **Ostali organi izvršne vlasti koji u opisu svog posla imaju pružanje usluga građanima trebalo bi da na svom veb sajtu postave jasno objašnjenje za građane kako mogu da ostvare pravo na uslugu kao i na koji način mogu da podnesu žalbu ukoliko nisu zadovoljni radom organa.** Samo 34% organa na svom veb sajtu ima objavljene informacije o proceduri podnošenja žalbe ili prigovora. Ova preporuka je od posebnog značaja za organe izvršne vlasti koji pružaju usluge građanima (Agencija za bezbednost saobraćaja, Agencija za privredne registre).

→ **Potrebno je unaprediti komunikaciju sa građanima preko društvenih mreža.** Obaveštavanje građana o tekućim aktivnostima i uslugama trebalo bi da se obavlja i preko društvenih mreža, u skladu sa preporukama iz Smernica za izradu veb prezentacija organa državne uprave. Zbog toga je neophodno da ostali organi izvršne vlasti imaju aktivne naloge na društvenim mrežama i redovno ih ažuriraju.

→ **Potrebno je izraditi jedinstvenu strukturu veb prezentacija organa izvršne vlasti i propisom obavezati organe da se te strukture pridržavaju.** Smernice za izradu veb prezentacija organa javne uprave sadrže dobra rešenja ali je njihova sudbina jednaka drugim dokumentima koji imaju sličan neobavezujući karakter – ne primenjuju se. Strukturu veb prezentacija organa izvršne vlasti, minimum obaveznog sadržaja i nadležnost organa za kontrolu sadržaja veb prezentacija je potrebno urediti podzakonskim aktom.

→ Kao i u slučaju drugih organa javne uprave potrebno je obezbediti transparentnost postupka javnih nabavki tako što će kompletna dokumentacija o javnim nabavkama biti dostupna na veb sajtu organa, a posebno ugovori i aneksi ugovora o javnim nabavkama.

Učinkovitost

Učinkovitost, odnosno monitoring i izveštavanje, ostalih organa izvršne vasti je najlošije ocenjena oblast. U izveštavanju ostali organi izvršne vlasti imaju skor 25% jer je istraživanje pokazalo da većina organa ne dostavlja redovno finansijske izveštaje, dok izveštaje o radu redovno dostavlja 60% analiziranih organa. Trećina organa ima postavljene indikatore za merenje učinaka i efekata svog rada i sprovođenja planova i programa.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI OSTALIH ORGANA IZVRŠNE VLASTI

- → Sistematsko merenje učinka i efekata rada organa javne uprave, i evaluacija uspešnosti u ostvarenju ciljeva javnih politika, nije moguće uspostaviti na nivou agencija i drugih službi ukoliko takav mehanizam nije predviđen adekvatnim zakonom. **Zbog toga je usvajanje Zakona o planskom sistemu** neophodan korak u unapređenju delotvornosti organa izvršne vlasti.
- → Imajući u vidu veoma loš skor organa izvršne vlasti u oblasti izveštavanja o realizaciji finansijskog plana potrebno je **jasno utvrditi nadležnost budžetske inpekcije u kontroli finansijskog izveštavanja ostalih organa izvršne vlasti.**
- → **Potrebno je utvrditi obavezu objavljivanja godišnjeg izveštaja o radu organe državne uprave**, kroz izmene Poslovnika o radu Vlade. Poražavajuća činjenica da izveštaj o radu Vlade nije objavljen još od 2013, onemogućava javnosti uvid u rad organa izvršne vlasti. Objavljivanje izveštaja o radu organa izvršne vlasti koji pružaju specifične usluge građanima omogućilo bi uvid u efikasnost ovih organa i doprinelo povećanju njihove odgovornosti.

ZAKONODAVNA VLAST U REPUBLICI SRBIJI

2.2. NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE I SKUPŠTINA AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINE

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Zakonodavna vlast u Republici Srbije ispunjava 59% indikatora otvorenosti, što ukazuje na mogućnosti za značajno poboljšanje otvorenosti ove grane vlasti prema građanima. Ovom analizom je obuhvaćena Narodna skupština Republike Srbije, kao najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu Skupština AP Vojvodine) kao organ koji vrši normativne i druge funkcije u AP Vojvodini.[6]

Transparentnost

Javnost rada Narodne skupštine se obezbeđuje putem televizijskih prenosa, kao i putem interneta. Sednice odbora i ostalih radnih tela Narodne skupštine prenose se uživo putem interneta, uz mogućnost kasnijeg pregleda toka sednice u arhivi prenosa. Takođe, na veb sajtu Narodne skupštine objavljuju se predlozi zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini, usvojeni zakoni, rezultati glasanja sa plenarnih zasedanja, kao i stenografske beleške sa sednica. Ista praksa zabeležena je i u slučaju Skupštine AP Vojvodine, osim činjenice da nije omogućen internet prenos plenarnih sednica i sednica odbora, niti su javnosti dostupne stenografske beleške.

Međutim, na sajtu Narodne skupštine nisu dostupni tekstovi podnetih amandmana, za razliku od sajta Skupštine AP Vojvodine gde su objavljeni amandmani za akta razmatrana u poslednjih šest meseci. I pored činjenice da je javnosti, i kod Narodne skupštine i u slučaju Skupštine AP Vojvodine, dostupan dnevni red predstojećih zasedanja, kao i godišnji izveštaji o radu, to nije slučaj i sa godišnjim planom rada zakonodavnih organa.

U oblasti sprovođenja javnih nabavki, Narodna skupština, kao i Skupština AP Vojvodine ispunjavaju većinu postavljenih indikatora. Plan javnih nabavki Narodne skupštine nalazi se u informatoru o radu, dok kod Skupštine AP Vojvodine ovaj plan nije javno dostupan. Pozivi za podnošenje tenderske dokumentacije, kao i odluke o dodeljivanju ugovora, objavljuju

6 Analizom nije obuhvaćena AP Kosovo i Metohija

se na sajtovima oba organa, ali ne i ugovori sa pripadajućim aneksima.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI ZAKONODAVNE VLASTI

- → **Radi potpuno transparentnog sistema donošenja odluka potrebno je objaviti predloge amandmana na zakone koji su u postupku usvajanja na veb sajtu Narodne skupštine. Takođe, potrebno je objaviti sva dokumenta i materijale koji su razmatrani na sednicama odbora Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine, kao i informacije o poslaničkim aktivnostima i rezultatima glasanja u odborima.**
- → Obezbediti internet prenos plenarnih sednica i sednica odbora Skupštine AP Vojvodine, i obezbediti dostupnost stenografskih beleški na veb sajtu.
- → Dokumenti koje Narodna skupština i skupština AP Vojvodine objavljuju na svom veb sajtu treba da budu u mašinski čitljivom formatu.
- → Poštovati zakonski rok za dostavljanje predloga Zakona o budžeta Narodnoj skupštini

Pristupačnost

Postoji značajan prostor za unapređenje pristupačnosti zakonodavne vlasti posebno u domenu proaktivne transparentnosti. Institucije zakonodavne vlasti poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ali ne preduzimaju dodatne napore za unapređenje pristupačnosti u domenu pristupa informacijama. Zakonodavni organi su imenovali osobe koje su zadužene za pristup informacijama od javnog značaja ali imena tih osoba nisu dostupna na veb sajtu.

Pokretanje građanske inicijative i podnošenje predstavki Narodnoj skupštini bi trebalo da bude olakšano. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi postavlja suviše restrikvitne uslove za direktno učešće građana, dok mehanizam za elektronsko podnošenje predstavki Narodnoj skupštini nije razvijen.

Narodna skupština Republike Srbije je usvojila višegodišnji plan razvoja komunikacije za period 2011-2015, ali rok važenja ovog dokumenta je istekao. Potrebno je usvojiti novi višegodišnji **plan komunikacije Narodne skupštine Republike Srbije.**

Komunikacija putem društvenih mreža omogućava jednostavnu i vrlo efikasnu interakciju sa građanima ali ovaj vid komunikacije je nedovoljno iskorišćen. **Narodna skupština i skupština AP Vojvodine bi trebala da aktivnije koriste postojeće mehanizme za direktnu komunikaciju sa građanima preko društvenih mreža.** Trenutno zakonodavni organi na ovim mrežama nemaju aktivnu ulogu tako da su građani uskraćeni za dobijanje informacija preko njih.

Politika otvorenosti zakonodavnih organa trebalo bi da se razvija prateći informaciono-komunikacione trendove, kroz korišćenje novih tehnologija i objavljivanje podataka u mašinski čitljivom formatu, čime bi se povećala upotrebna vrednost informacija koje objavljuju. **Dokumenti koje Narodna skupština i skipština AP Vojvodine objavljuju na svom veb sajtu treba da budu u mašinski čitljivom formatu.**

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI ZAKONODAVNE VLASTI

- → Razviti mehanizme za prikupljanje mišljenja javnosti o predlozima zakona koji su u skupštinskoj proceduri.
- → Razviti mehanizme za direktno podnošenje inicijativa i peticija narodnoj Skupštini. Takođe, potrebno je razmotriti mogućnost njihovog podnošenja elektronskim putem.
- → Potrebno je usvojiti novi višegodišnji plan komunikacije Narodne skupštine Republike Srbije.
- → Narodna skupština i skupština AP Vojvodine treba da aktivnije koriste društvene mreže za direktnu komunikaciju sa građanima.
- → Usvojiti Deklaraciju o otvorenosti parlamenata, izraditi akcioni plan za unapređenje otvorenosti Narodne skupštine i raditi na njenoj implementaciji.
- → Izmeniti i dopuniti Poslovnik Narodne skupštine tako da se jasno propiše obaveza skupštinskih odbora da predstavnicima civilnog društva i stručne javnosti omoguće prisustvo sednicama i učešće u radu odbora.

Integritet

Potrebno je poboljšanje otvorenosti zakonodavnih organa u domenu integriteta. Republička i pokrajinska skupština nemaju Etički kodeks kojim se utvrđuju standardi integriteta i pravila ponašanja poslanika, dokument od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad institucija. U pogledu prevencije sukoba interesa zakonodavni organi ispunjavaju većinu postavljenih indikatora. Ovom rezultatu doprinosi činjenica da se na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije nalaze sređene i elektronski dostupne imovinske karte narodnih poslanika.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA ZAKONODAVNE VLASTI

→ Usvojiti Etički kodeks kojim se utvrđuju standardi integriteta i pravila ponašanja poslanika i koji je od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad zakonodavnih organa.

Učinkovitost

Zakon o Narodnoj skupštini uređuje kontrolnu funkciju Narodne skupštine nad radom Vlade. Iako postoji uspostavljen pravni okvir za sprovođenje nadzornih i kontrolnih funkcija zakonodavnih organa, evidentni su problemi u sprovođenju i korišćenju mehanizama nadzora i kontrole na izvršnom vlašću. **Korišćenje mehanizama za parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti bi trebalo da bude unapređeno.**

Poseban problem predstavlja saradnja Narodne skupštine sa nezavisnim državnim organima. U poslednje dve godine izveštaji nezavisnih organa nisu uopšte razmatrani na zasedanjima Narodne skupštine. Takvo postupanje utiče na delotvornost rada Narodne skupštine, ugled Skupštine i nezavisnih organa u javnosti, ali i na unapređenje demokratije i vladavine prava. **Neophodno je da Narodna skupština Republike Srbije u plenumu razmatra godišnje izveštaje nezavisnih državnih organa.**

Za potrebe ocene strateškog planiranja mereno je do kog nivoa Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine vrši procenu potencijalnog uticaja postojećih i budućih zakonskih akata (analiza efekata propisa), te da li regulatorna analiza uticaja obezbeđuje učešće, transparentnost i kvalitet evaluacije. Utvrđeno je da zakoni predloženi od strane Skupštine ne prolaze proceduru koja će pokazati koliki će uticaj njihovo sprovođenje imati na živote građana. **Zakonodavna aktivnost Skupštine mora biti unapređena tako što će se raditi na proceni mogućih uticaja zakonskih rešenja tokom njihove pripreme.**

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI ZAKONODAVNE VLASTI

→ Narodna skupština Republike Srbije treba u plenumu da razmatra godišnje izveštaje nezavisnih državnih organa.

→ Pre sednice Narodne skupštine na kojoj se razmatraju izveštaji nezavisnih organa organizovati javna slušanja o godišnjim izveštajima.

→ Izveštaji o radu Vlade, kao i izveštaji o radu ministarstva i drugih organa koji se dostavljaju Narodnoj skupštini objaviti na sajtu i učiniti ih dostupnim javnosti.

→ Obezbediti sprovođenje analize efekata propisa za zakone predložene od strane Narodne skupštine.

SUDSKA VLAST U REPUBLICI SRBIJI

2.3 SUDOVI OPŠTE I POSEBNE NADLEŽNOSTI

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Sudovi opšte i posebne nadležnosti u Srbiji ispunjavaju oko 36% postavljenih indikatora otvorenosti. Veliku prepreku otvorenosti predstavlja činjenica da veliki broj sudova u trenutku istraživanja nije imao funkcionalne veb sajtove. Pristupačnost sudova je neophodno unaprediti u segmentima koji se odnose na pristup pravdi, naročito najugroženijih kategorija stanovništva, zatim u odnosu na komunikaciju sa građanima i medijima, kao i za postupanje po Zakonu

o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Takođe, integritet sudova je izuzetno nizak, ali zbog činjenice da postojeći Etički kodeks, koji je usvojen od strane Visokog saveta sudstva, nije objavljen na njihovim sajtovima, ponovo sa napomenom da veliki broj sudova nije imao svoj veb sajt.

Transparentnost

Neophodno je unaprediti transparentnost u svakodnevnom radu sudova opšte i posebne nadležnosti u Srbiji. U domenu transparentnosti, koja je merena objavljivanjem organizacionih informacija (ažuriranje sajta i dostupnost informacija sa oglasne table i na sajtu, objavljivanje strategije sudstva, objavljivanje organograma i podataka o sudijama i sudskom osoblju, uključujući imena, kontakte i plate), sudovi ispunjavaju svega trećinu postavljenih indikatora. Razlog ovome je neujednačena praksa objavljivanja informacija, koja varira od (ne)postojanja internet sajta pojedinačnih sudova, zatim redovnosti ažuriranja sajta (70% uzorkovanih sudova, koji sajt poseduju, uglavnom po 15 i više dana ne osvežavaju informacije na sajtu), do nivoa nadležnosti pojedinačnog suda (sudovi koji imaju nadležnost nad većom teritorijom teže da imaju bolji rezultat u pogledu dostupnosti osnovnih informacija o radu). Međutim, nakon istraživanja, a tokom 2017. godine, Ministarstvo pravde je pokrenulo projekat "Centralne platforme za razvoj internet stranica pravosudnih organa" u okviru kog je izradilo veb prezentacije za sve sudove u Srbiji koji sajtove nisu imali, a koji su u julu 2017. pušteni u rad. U narednom periodu, neophodno je pratiti kompletnost i ažurnost sadržaja sajtova sudova.

U slučaju informacija koje se ažuriraju jednom ili nekoliko puta godišnje, kao što su godišnji izveštaji ili godišnji planovi rada, uočena je neujednačena praksa. U većini slučajeva, sudovi ili ne objavljuju ova dokumenta, ili ih objavljuju samo za prethodnu godinu ili godinu u toku.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI SUDOVA OPŠTE I POSEBNE NADLEŽNOSTI

→ Po ugledu na Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, koje preporučuju svim organima državne uprave da bi trebalo da poseduju veb prezentaciju, a prateći Uputstvo za izradu informatora o radu državnih organa, koje nalaže državnim organima da Informatore o radu objavljuju u elektronskoj formi, **potrebno je pripremiti uputstvo za izradu veb prezentacija pravosudnih organa.** Izrada ovog dokumenta bi omogućila praćenje upravljanja sadržajem na sajtovima sudova, kako bi se osiguralo da sudovi postavljaju sve neophodne informacije u odgovarajućem formatu. S obzirom na to da smernice ne proizvode obavezu za organe, što se pokazalo kao loše u praksi jer državni organi i dalje ne objavljuju brojne važne informacije na svojim sajtovima, **uputstvo za izradu veb prezentacija za sudove bi trebalo da bude obavezujuće i usvojeno od strane Visokog saveta sudstva** u formi **odluke.** Uputstvo trebalo bi da bude usklađeno sa Komunikacionom strategijom Visokog saveta sudstva, koja i predviđa njegovu ulogu u ovim aktivnostima (odeljak 5.2. Komunikacione strategije).

→ Sudovi opšte i posebne nadležnosti u Srbiji bi trebalo da obezbede da su njihovi **godišnji planovi i izveštaji o radu stalno dostupni u elektronskoj formi** za tekuću godinu, odnosno da se čuvaju u stalno dostupnoj elektronskoj arhivi za prethodne godine.

Pristupačnost

Neophodno je unaprediti pristupačnost u svakodnevnom radu sudova opšte i posebne nadležnosti u Srbiji. U pogledu pristupa pravdi i javnosti sudskih postupaka, sudovi u Srbiji ispunjavaju svega 34% postavljenih indikatora, iako uživanje jednakog pristupa pravdi i zabrana diskrimancije predstavljaju osnovna ustavna načela.

U većini sudova ne postoje mehanizmi za pružanje informacija pripadnicima ranjivih grupa i manjina o njihovim pravima (SOS telefon, brošure), dok osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću nije omogućen pristup u većini sudnica.

Iako su sudski postupci javni (uz izuzetna odstupanja), velika većina posmatranih sudova nema elektronske baze sudskih predmeta i presuda, čime se uveliko ograničava mogućnost građana da pristupe svom predmetu. Situacija je ista i sa zapisnicima sa glavnih pretresa.

Takođe, većina sudova nema uspostavljenu kancelariju za odnose sa javnošću, kao ni odeljenje za odnose sa medijima. Većina sudova nema osobu zaduženu za informacije od javnog značaja.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI SUDOVA OPŠTE I POSEBNE NADLEŽNOSTI

- → Srbija još uvek nema **zakon o besplatnoj pravnoj pomoći** za najosetljivije kategorije stanovništva, koji je ključan preduslov za jednak pristup pravdi. Potrebno je da ova oblast u najkraćem roku bude pravno regulisana.
- → Potrebno je ulaganje u infrastrukturu i izgradnju rampi koje će **olakšati pristup osoba sa invaliditetom zgradama sudova.** Da bi ovo bilo moguće, potrebno je da svaki pojedinačni sud pripremi analizu izvodljivosti, procenu troškova i plan izvođenja radova, kao dokumentaciju potrebnu Visokom savetu sudstva za planiranje i nadzor nad izvršenjem godišnjeg budžeta sudova (član 83. Zakona o uređenju sudova), odnosno za konkurisanje na dostupne fondove u zemlji i inostranstvu.
- → Neophodno je da **pristup elektronskoj bazi za pretragu predmeta sudova opšte i posebne nadležnosti,** koji to još uvek nisu omogućili, bude obezbeđen i preko pojedinačnih veb sajtova sudova. Portal sudova Srbije, gde je baza trenutno dostupna, bi trebalo da bude jasno i vidljivo integrisan sa sajtovima pojedinačnih sudova.
- → Potrebno je da svi sudovi opšte i posebne nadležnosti **izrade komunikacionu strategiju** i imenuju jedno ili više lica odgovarajućih kvalifikacija, koja će biti zadužena za odnose sa javnošću i sa medijima. Pojedinačne komunikacione strategija sudova treba da budu izrađena po ugledu na Komunikacionu strategiju Visokog saveta sudstva, a čitav proces sproveden u konsultaciji sa Savetom.
- → U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sudovi opšte i posebne nadležnosti **treba da imenuju jedno ili više ovlašćenih lica za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.**
- → Neophodno je da sudovi opšte i posebne nadležnosti objavljuju na svojoj veb prezentaciji ime, prezime i kontakt lica ovlašćenih za postupanje po zahtevu za pristup informacijma od javnog značaja. Potrebno je da ova informacija bude jasno istaknuta na vidnom mestu i u zgradi suda. Ovu obavezu za sudove opšte i posebne nadležnosti, ali i sve druge organe javnih vlasti, bi trebalo **utvrditi izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.**
- → Sudovi opšte i posebne nadležnosti bi trebalo **da omoguće usavršavanje i jačanje kapaciteta zaposlenih za delotvornu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.** Obuke za zaposlene treba da budu izrađene i njihova dinamika isplanirana u konsultacijama sa Visokim savetom sudstva i Ministarstvom pravde i u saradnji sa Poverenikom za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

IIntegritet

Neophodno je osnažiti integritet u radu sudova opšte i posebne nadležnosti. Sudovi u Srbiji nemaju obavezu da usvajaju pojedinačne etičke kodekse već Etički kodeks koji je usvojio Visoki savet sudstva važi za sve sudove i sudije. Međutim, ovaj dokument nije objavljen na većini pojedinačnih portala sudova. Samim tim je **stepen otvorenosti sudova u Srbiji u domenu njihovog integriteta jako nizak i ispunjava svega 5% postavljenih indikatora.** Poteškoću predstavlja i činjenica da u Srbiji ne postoji etički kodeks koji bi regulisao moralna i profesionalna načela u radu sudskog osoblja.

Međutim, ni postojanje etičkog kodeksa, niti valjane i obavezujuće obuke, ne predstavljaju garant integriteta. Integritet se u potpunosti obezbeđuje tek postojanjem funkcionalnih mehanizama koji garantuju i štite čast, ugled i nezavisnost sudske vlasti.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA SUDOVA

- → Svi sudovi opšte i posebne nadležnosti treba putem svojih veb prezentacija da obezbede pristup Etičkom kodeksu sudova i sudija u Srbiji, koji je usvojio Visoki savet sudstva. Visoki savet sudstva treba da usvojii etički kodeks koji bi regulisao moralna i profesionalna načela u radu sudskog osoblja svih sudova opštih i posebnih nadležnosti u Srbiji. Nadležne institucije, Ministarstvo pravde, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i stručnjacima iz zemlje i inostranstva, treba da kreiraju i sprovode **obavezan program obuke za sudije kojom bi se osigurala primena Etičkog kodeksa.** Javne vlasti treba da

podrže projekte udruženja građana kojima se podstiče osnaživanje integriteta u radu sudova opšte i posebne nadležnosti.

Učinkovitost

Neophodno je unaprediti učinkovitost sudova opšte i posebne nadležnosti. Učinkovitost sudova, koja je merena na osnovu postojanja i funkcionalnosti mehanizma putem kog se vrši nadzor (monitoring) nad radom sudova, iznosi 62%. I pored uputstva za izveštavanje i postojanja zakonske obaveze izveštavanja o radu nadležnom organu, svega 69% posmatranih sudova izveštaje podnosi u zakonski propisanom roku.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI SUDOVA

→ Neophodno je obezbediti da **izrada šestomesečnih i godišnjih izveštaja o radu, kao i redovnost u izveštavanju sudova** opšte i posebne nadležnosti višem sudu, Vrhovnom kasacionom sudu, Visokom savetu sudstva i ministarstvu, budu u skladu sa zakonom i Sudskim poslovnikom.

2.3.1 VISOKI SAVET SUDSTVA

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Visoki savet sudstva ispunjava oko 64% postavljenih indikatora otvorenosti. Otvorenost Saveta je neophodno unaprediti u domenu transparentnosti, a naročito u pogledu transparentnosti sprovođenja javnih nabavki. Neophodno je unaprediti kapacitete Visokog saveta sudstva za postupanje po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i omogućiti građanima da upoznaju proceduru za podnošenje pritužbi na rad ove institucije. Integritet Visokog saveta sudstva, ipak, predstavlja domen u kom je potrebno najviše raditi, s obzirom na činjenicu da je nezavisnost ove institucije narušena političkim uticajem, odnosno ulogom koju i zakonodavna i izvršna vlast imaju u konstituisanju i radu Saveta.

Transparentnost

Neophodno je unaprediti transparentnost sprovođenja postupka

javnih nabavki u radu Visokog saveta sudstva. U domenu transparentnosti, koja je merena objavljivanjem informacija o budžetu i o javnim nabavkama, Visoki savet sudstva ispunjava oko 63% postavljenih indikatora. Najveći problem predstavlja dostupnost i objavljivanje podataka jer u posmatranom periodu nije bilo moguće pronaći plan i program javnih nabavki, kao ni zaključene ugovore o javnim nabavkama.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI VISOKOG SAVETA SUDSTVA

→ Visoki savet sudstva na svojoj internet prezentaciji da **objavljuje planove javnih nabavki, kao i pozive za podnošenje tenderske dokumentacije i zaključene ugovore.**

Pristupačnost

Neophodno je osnažiti pristup pravdi u radu Visokog saveta sudstva u domenu jačanja kapaciteta osoblja za pristup informacijama od javnog značaja i postupanje po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Rezultat pristupa pravdi u radu Visokog saveta sudstva iznosi 58% ispunjenih indikatora. Rezultat ove institucije narušava nedostatak pristupačnosti postojećem mehanizmu koji omogućava javnosti podnošenje pritužbi na rad sudija i osoblja Visokog saveta sudstva, kao i nepostojanje obuka za osoblje koje postupa u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Takođe, Savet, iako nema poseban odsek za komunikaciju, ima izrađenu važeću komunikacionu strategiju kojom je određena pozicija i nadležnosti Savetnika za odnose sa javnošću.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI VISOKOG SAVETA SUDSTVA

→ Visoki savet sudstva bi trebalo da obezbedi neometan rad lica ovlašćenih za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama, odnosno **da omogući njihovo usavršavanje i jačanje kapaciteta zaposlenih za delotvornu primenu Zakona.** Obuke za zaposlene treba da budu izrađene i njihova dinamika isplanirana u konsultacijama sa Ministarstvom pravde i u saradnji sa kancelarijom Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

- → Visoki savet sudstva bi trebalo da obezbedi javnosti, preko svog veb sajta, **pristup jasnom i celovitom obaveštenju o pravu na podnošenje pritužbi na rad sudova, kao i o načinu na koji građani to mogu učiniti** (u skladu sa čl. 8. Zakona o uređenju sudova).
- → Potrebno je da javne vlasti **podrže projekte udruženja građana kojima se podstiče primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama** u radu pravosuđa.

Integritet

Neophodno je obezbediti i zaštiti integritet Visokog saveta sudstva u pogledu njegove nezavisnosti. Uslovi u kojima se obezbeđuje nezavisnost Visokog saveta sudstva, koja je garantovana Ustavom i potvrđena u Zakonu o Visokom savetu sudstva, narušeni su uplivom političkog uticaja u rad ove institucije. Prostor za politički uticaj je primetan u ulozi koju Narodna skupština ima prilikom izbora članova Saveta. Uloga Narodne skupštine je predmet kritike i preporuka Saveta Evrope kroz Evropsku komisiju za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) od trenutka usvajanja Ustava Srbije 2006. godine, kojim je Savet uspostavljen.

Takođe, i pored toga što se Savet rukovodi uspostavljenim pravilima prilikom izbora sudija na stalne sudijske funkcije i predlaganja kandidata za predsednike sudova, ovaj proces predstavlja i dalje predmet kontroverzi i debate, kojom se osporava primena kriterijuma dostojnosti, stručnosti i osposobljenosti u izboru sudija od početka reforme pravosuđa 2009. godine. Način izbora sudija je, takođe, predmet kritike Saveta Evrope i Evropske unije.

Iako je Savet usvojio Etički kodeks članova Visokog saveta sudstva, on nije upotpunjen odgovarajućom obukom koja bi doprinela jačanju integriteta sudija. Međutim, postojanje etičkog kodeksa, kao i valjane i obavezujuće obuke, ne predstavlja garant integriteta. Integritet se u potpunosti obezbeđuje tek postojanjem funkcionalnih mehanizama koji garantuju i štite čast, ugled i nezavisnost sudske vlasti.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA VISOKOG SAVETA SUDSTVA

- → Neophodno je da se **redefiniše uloga Narodne skupštine prilikom izbora članova Visokog saveta** sudstva kako bi se Savet oslobodio političkog uticaja, a u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Neophodno je umanjiti uticaj parlamenta u izboru članova Saveta, u smislu da uloga parlamenta bude u potvrđivanju izbora za članove, a koji su prethodno neposredno sprovedeni u Visokom savetu sudstva. Ovu izmenu je potrebno uvesti prvo u Ustav Republike Srbije као deo obavezne reforme Ustava u procesu EU integracija. Očekivano da se ova obaveza ispuni do kraja 2017.
- → Neophodno je **osloboditi Visoki savet sudstva uticaja izvršne vlasti,** odnosno izmeniti njegov sastav tako da predstavnik izvršne vlasti, odnosno ministar pravosuđa, ne bude član ovog tela, što je ponovo u skladu sa dugogodišnjim preporukama međunarodnih organizacija. Ova preporuka je ponovo usmerena ka izmenama odnosnih članova Ustava Republike Srbije.
- → Visoki savet sudstva bi trebalo da kreira i sprovodi **obavezan program obuke za sudije kojom bi se osigurala primena Etičkog kodeksa.**
- → Javne vlasti treba da podrže **projekte udruženja građana kojima se podstiče osnaživanje integriteta** u radu pravosuđa.

Učinkovitost

Neophodno je unaprediti učinkovitost Visokog saveta sudstva. Visoki savet sudstva ispunjava 74% indikatora postavljenih u oblasti nadzorne funkcije. Međutim, problem koji se javlja je taj da Savet ne razmatra sve izveštaje o učinku sudova, koji imaju obavezu i rokove za njihovo podnošenje ovoj instituciji.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI VISOKOG SAVETA SUDSTVA

→ Neophodno je obezbediti da **izrada šestomesečnih i godišnjih izveštaja o radu,** kao i **redovnost u izveštavanju sudova** opšte i posebne nadležnosti višem sudu, Vrhovnom kasacionom sudu, Visokom savetu sudstva i ministarstvu, budu u skladu sa zakonom i Sudskim poslovnikom. **Visoki savet sudstva treba da razmatra sve pristigle izveštaje, sa posebnim osvrtom na probleme koji se javljaju u radu,** kako pojedinačnih sudova, tako i samog Saveta u izradi izveštaja o njegovom radu.

2.3.2. DRŽAVNO VEĆE TUŽILACA

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Otvorenost Državnog veća tužilaca iznosi 56%. Ova institucija se suočava sa problemima koji su identifikovani i kod drugih državnih i pravosudnih organa. Plan javnih nabavki nije dostupan javnosti, sajt Državnog veća tužilaca se ne ažurira redovno. Potrebno je unapredi-ti pristupačnost ove insitucije tako što će veb sajt sadržati informacije korisne za građane, kao što su informacije o proceduri za podnošenje žalbi i pritužbi na rad tužilaca. Državno veće tužilaca ne sprovodi obuke zaposlenih za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao ni obuke za primenu Etičkog kodeksa.

Otvorenost ovog organa dodatno dovodi u pitanje i uticaj izvršne vlasti na Državno veće tužilaca, jer je minisatar pravde po zakonu jedan od članova veća.

Transparentnost

Neophodno je unaprediti transparentnost sprovođenja postupka javnih nabavki u radu Državnog veća tužilaca, kao i transparentnost u svakodnevnom radu ove institucije. The Državno veće tužilaca ispunjava 55% postavljenih indikatora koji se odnose na transparentost, odnosno na dostupnost organizacionih informacija, informacija o budžetu i javnim nabavkama.

Budžet tužilaštva ne uključuje godišnji budžet namenjen za pravnu pomoć i budžet namenjen za obuku i obrazovanje tužilaca. Postoji poseban deo sajta Veća koji sadrži informacije o sprovedenim javnim nabavkama, uz ugovore o zaključenim poslovima, međutim, javnosti nije dostupan plan javnih nabavki.

Državno veće tužilaca ne ažurira redovno sajt, na kom, između ostalog, nije dostupan godišnji plan rada.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA

- → Državno veće tužilaca treba da obezbedi da su njegovi **godišnji planovi i izveštaji o radu stalno dostupni u elektronskoj formi** za tekuću godinu, odnosno da se čuvaju u stalno dostupnoj elektronskoj arhivi za prethodne godine, na veb sajtu Državnog veća tužilaštva.
- → Državno veće tužilaca na svojoj internet prezentaciji treba da objavljuje **plan javnih nabavki.**
- → Srbija još uvek nema **zakon o besplatnoj pravnoj pomoći** za najosetljivije kategorije stanovništva, koji je ključan preduslov za jednak pristup pravdi. Potrebno je da ova oblast u najkraćem roku bude pravno regulisana.

Pristupačnost

Neophodno je unaprediti pristupačnost Državnog veća tužilaca u oblasti pristupa informacijama. Pristupačnost Državnog veća tužilaštva, u odnosu na pristup informacijama od javnog značaja, je najniža u odnosu na sva četiri posmatrana domena. Državno veće tužilaštva ispunjava 48% indikatora pristupačnosti. Razlog ovome je što ključni indikatori, koji se odnose na mehanizme sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, nisu ispunjeni. Državno veće tužilaca ne sprovodi obuke službenika za postupanje po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Potrebno je da se na veb sajtu Državnog veća tužilašta nalazi jasno i celovito uputstvo o postupku podnošenja prigovora i pritužbi na rad tužilašta kako bi građani mogli da efikasno ostvare svoja prava i obezbede njihovu zaštitu.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA

- → Državno veće tužilaca treba da obezbedi neometan rad lica ovlaćenih za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama, odnosno **da omogući njihovo usavršavanje i jačanje kapaciteta zaposlenih za delotvornu primenu Zakona.** Obuke za zaposlene treba da budu izrađene i njihova dinamika isplanirana u saradnji sa kancelarijom Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

- → Državno veće tužilaca bi trebalo da građanima obezbedi, preko svog veb sajta, **pristup jasnom i celovitom obaveštenju o pravu na podnošenje pritužbi na rad tužilaštva, kao i načinima na koje to pravo mogu ostvariti.**

Integritet

Neophodno je obezbediti i zaštiti integritet Državnog veća tužilaca u pogledu njegove nezavisnosti. Državno veće tužilaca ispunjava 60% postavljenih indikatora u domenu njegovog integriteta, a u odnosu na nezavisnost njegovog rada i postojanje etičkog kodeksa. Državno veće tužilaca ne uživa položaj nezavisne institucije u Ustavu Republike Srbije. Takođe, nezavisnost Državnog veća tužilaca je upitna, s obzirom na činjenicu da je ministar nadležan za pravosuđe jedan od članova Veća, što ukazuje na potencijalan uticaj izvršne vlasti na rad ove institucije. Dodatno, izbor javnih tužilaca se ne nalazi u nadležnosti Veća, čija je uloga jedino da predlaže kandidate Vladi, dok javne tužioce bira Narodna skupština. Kao i kod drugih institucija, postojanje etičkog kodeksa nije propraćeno obaveznim odgovarajućim obukama kojima bi se unapredio integritet članova veća, dok opet postojanje i jednog i drugog elementa ne garantuju da će veće postupati tako da očuva svoju nezavisnost, čast i ugled. Državno veće tužilaca ne sprovodi istraživanja o poverenju građana u tužilaštvo. Takođe, javnosti nisu dostupni podaci o bilo kakvim istraživanjima koje sprovodi Državno veće tužilaca u pogledu rada tužilaštva.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA

- → Neophodno je **osloboditi Državno veće tužilaca uticaja izvršne vlasti,** odnosno izmeniti njegov sastav tako da predstavnik izvšne vlasti, odnosno ministar pravde, ne bude član ovog tela, što je ponovo u skladu sa dugogodišnjim preporukama međunarodnih organizacija. Ova preporuka je usmerena ka izmenama odnosnih članova Ustava Republike Srbije.
- → Neophodno je Državnom veću tužilaca **dodeliti položaj nezavisne institucije** izmenom Ustava Republike Srbije. Takođe, izmenama Ustava i u Zakona o Državnom veću tužilaštva, potrebno je **obezbediti da Državno veće tužilaca ima nadležnost da bira i razrešava javne tužioce.**

- → Državno veće tužilaca, zajedno sa Ministarstvom pravde i Visokim savetom sudstva, i u saradnji sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i stručnjacima, treba da kreira i sprovodi **obavezan program obuke za tužioce kojom bi se osigurala primena Etičkog kodeksa.** Kao krajnji rezultat, **obuka iz etike treba da bude uvrštena u obavezan program Pravosudne akademije.**
- → Javne vlasti treba da **podrže projekte udruženja građana kojima se podstiče osnaživanje integriteta** u radu tužilaštva.

Učinkovitost

Neophodno je ojačati učinkovitost Državnog veća tužilaca. Iako Državno veće tužilaca podnosi godišnje izveštaje o radu parlamentu, ne postoje propisi koji određuju sadržaj i formu tih izveštaja. Tako, izveštaj ove institucije ne uključuje prijavljene probleme u radu samog Veća. Dodatni problem predstavlja i da Veće godišnji izveštaj o radu ne objavljuje na svom sajtu, kao što je slučaj i sa godišnjim planom rada, o čemu smo pisali.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA

- → Državno veće tužilaca treba da sprovodi istraživanja o poverenju građana u tužilaštvo, kao i da obaveštava javnost o istraživanjima koja sprovodi a koja se tiču oblasti delovanja Veća.
- → Neophodno je propisati sadržaj i formu izveštaja koju na godišnjem nivou, a za prethodnu godinu, Državno veće tužilaca dostavlja parlamentu. U izveštaju, **Državno veće tužilaca treba posebno da se osvrne na probleme i potencijalne probleme koji se javljaju u radu.**

2.3.3. REPUBLIČKO JAVNO TUŽILAŠTVO

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Otvorenost Republičkog javnog tužilaštva iznosi oko 65% ispunjenosti postavljenih indikatora. Ključni nedostaci otvorenosti Republičkog

javnog tužilaštva ogledaju se u oblasti transparentnosti finansiranja i javnih nabavki. Republičko javno tužilaštvo na veb sajtu ne objavljuje finansijski plan ni izveštaj. Takođe, informacije o sprovedenim javnim nabavkama i zaključenim ugovorima nisu dostupne na veb sajtu. Republičko javno tužilaštvo ima usvojenu komunikacionu strategiju, odeljenje za odnose sa javnošću i dostupne smernice za građane kako da se obrate Republičkom javnom tužiocu. Međutim, informacije o postupku podnošenja pritužbe na rad tužilaca i osoblja javnog tužilaštva nisu dostupne javnosti preko veb sajta, iako je ova procedura uređena zakonom.

Transparentnost

Transparentnost Republičkog javnog tužilaštva posmatrana je u odnosu na objavljivanje i dostupnost informacija o budžetu, zatim organizacionih informacija i informacija o postupku sprovođenja javnih nabavki. U odnosu na ove tri oblasti, Republičko javno tužilaštvo ispunjava ukupno 66% postavljenih indikatora.

Informacije o prihodima i rashodima Republičkog javnog tužilaštva dostupne su u Informatoru o radu, ali finansijski plan nije, što otežava uvid i poređenje planiranja i trošenja sredstava po godinama. Takođe, finansijski izveštaji nisu dostupni javnosti preko veb sajta republičkog tužilaštva. Međutim, najproblematičnije s aspekta objavljivanja informacija su javne nabavke, što se ponavlja i u rezultatima drugih posmatranih institucija. Iako se plan i program njihovog sprovođenja nalazi u Informatoru o radu, informacije o raspisivanju javnih nabavki, kao ni rezultati sprovedenih nabavki, nisu dostupne javnosti.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI REPUBLIČKOG JAVNOG TUŽILAŠTVA

- → **Godišnji plan rada i finansijski izveštaj Republičkog javnog tužilaštva bi trebalo da budu objavljeni na veb sajtu.** The Zakon o budžetskom sistemu obavezuje sve korisnike javnih sredstava da na svom veb sajtu objave finansijske planove za narednu godinu, informator o radu, završne račune i finansijske izveštaje. Objavljivanje pregleda prihoda i rashoda u informatorima o radu je pozitivan korak ka unapređenju proaktivne transparentnosti ali ostoji mogućnost za unapređenja kroz objavljivanje dokumenata koje republičko tužilaštvo već izrađuje.

Zbog toga objavljivanje godišnjih planova o radu i finansijskih izveštaja ne bi predstavljalo dodatnu obavezu za republičko tužilaštvo.

→ **Republičko javno tužilaštvo bi trebalo da na veb sajtu otvori posebnu sekciju za objavljivanje informacija o javnim nabavkama.** U ovoj sekciji bi trebalo da budu objavljeni planovi javnih nabavki, odluke o javnim nabavkama, ugovori i aneksi ugovora za tekuću godinu. Podaci o javnim nabavkama za prethodne godine bi trebalo da se nalaze u podsekciji "arhiva javnih nabavki".

Pristupačnost

Potrebno je unaprediti komunikaciju Republičkog javnog tužilaštva sa građanima, pre svega sa manjinskim grupama i omogućiti građanima da se bolje informišu o procedurama za ulaganje žalbi na rad i postupanje tužilaca.

Pristupačnost Republičkog javnog tužilaštva, ocenjena je u odnosu na pristup informacijama od javnog značaja i ovaj organ ispunjava 64% postavljenih indikatora. Ovaj rezultat je ostvaren na osnovu postavljenog pravnog okvira, odnosno Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, koje obavezuje Republičko javno tužilaštvo da izrađuje Informator o radu. Pristupačnosti doprinose i postojanje Odeljenja za odnose sa javnošću, komunikacione strategije, kao uputstava za građane kako da se obrate Republičkom javnom tužiocu ili da se raspitaju o predmetima (sadržana u Informatoru i u Godišnjem planu i programu rada), kao i kako da priđu i koriste zgradu tužilaštva, što je posebno značajno za osobe sa invaliditetom.

Međutim, nedostatak u pogledu pristupačnosti rada Republičkog javnog tužilaštva se ogleda u tome da informacije o postupku podnošenja pritužbe na rad tužilaca i osoblja javnog tužilaštva nisu dostupne javnosti, iako je ova procedura uređena zakonom.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI REPUBLIČKOG JAVNOG TUŽILAŠTVA

→ **Republičko javno tužilaštvo bi trebalo da građanima obezbedi, preko svog veb sajta, pristup jasnom i celovitom obaveštenju o pravu na podnošenje pritužbi na rad tužilaštva.**

Obaveštenje o pravu na podnošenje pritužbi bi trebalo da bude istaknuto na veb sajtu svake tužilačke institucije.

Integritet

Objavljivanje etičkog kodeksa na veb sajtu Republičkog javnog tužilaštva bi doprinelo unapređenju integriteta i nezavisnosti ove institucije.

Integritet Republičkog javnog tužilaštva posmatran je u odnosu na postojanje Etičkog kodeksa. Etički kodeks koji važi za Republičkog javnog tužioca i njegove zamenike važi i za sva osnovna i viša tužilaštva. Radi se o Etičkom kodeksu javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, koji je usvojilo Državno veće tužilaca. Međutim, informacije o ovom dokumentu nije moguće pronaći na internet prezentaciji Republičkog javnog tužilaštva.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA REPUBLIČKOG JAVNOG TUŽILAŠTVA

→ **Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije bi trebalo da bude objavljen na veb sajtu Republičkog javnog tužilaštva, kao i na veb sajtu svih tužilačkih institucija** budući da ovaj Etički kodeks važi za sve tužioce u Srbiji. Etički kodeks bi trebalo da bude objavljen na naslovnoj stranici veb sajta.

Učinkovitost

Iako Republičko veće tužilaca ostvaruje visoki procenat ispunjenosti indikatora koji se odnose na učinkovitost – 84%, postoji prostor za dodatno unapređenje kapaciteta i kvaliteta njegovog postupanja u ovom segmentu. U domenu učinkovitosti, istraživanjem je obuhvaćen monitoring rada Republičkog javnog tužilaštva. U pogledu izveštavanja godišnji izveštaj ove institucije ne uključuje podatke o disciplinskim merama i pokrenutim žalbama, a koje su usmerene na rad i postupanje tužilaca, kao ni indikatore kojima bi se merila učinkovitost tužilaštava.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI REPUBLIČKOG JAVNOG TUŽILAŠTVA:

→ **Godišnji izveštaj o radu Republičkog javnog tužilaštva bi trebalo da sadrži podatke o disciplinskim merama i pokrenutim žalbama na rad i postupanja tužilaca,** as jer bi na taj način bilo unapređeno merenje delotvornosti rada tužilaštva. Izveštaj bi trebalo da sadrži i podatke o broju rešenjima po žalbama i konačnom ishodu žalbi i pritužbi.

2.3.4. OSNOVNA I VIŠA JAVNA TUŽILAŠTVA

GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Otvorenost osnovnih i viših javnih tužilaštava iznosi svega 25% ispunjenosti postavljenih indikatora. Jedna od najvećih prepreka otvorenosti tužilaštava u Srbiji je nepostojanje veb sajatova, ili njihovo neredovno ažuriranje. Zbog toga je i mogućnost za pristup informatorima o radu tužilaštava ograničena, iako je Uputstvom o izradi informatora predviđeno da organ koji nema veb sajt objavi informator na sajtu drugog organa. Iako to neka osnovna tužilaštva čine, i objavljuju informatore na sajtovima drugih organa, pristup tim dokumenentima na taj način nije olakšan. Potrebno je uzeti u obzir stepen razvoja informacionih tehnologija i činjenicu da je komunikacija preko interneta postala sastavni činilac svakodnevnog života.

Transparentnost i pristupačnost

Neophodno je značajno unaprediti transparentnost u radu osnovnih i viših tužilaštava izradom funkcionalnih pojedinačnih sajtova svih tužilaštava u Srbiji. Transparentnost u radu osnovnih i viših javnih tužilaštava u Srbiji posmatrana je u odnosu na objavljivanje organizacionih informacija. Posmatrano na nivou uzorka, transparentnost u radu javnih tužilaštava skoro da ne postoji. Razlog tome je što osnovna i viša javna tužilaštva u Srbiji u velikoj meri ne poseduju ili ne ažuriraju redovno svoje veb sajtove putem kojih bi ove informacije bile dostupne javnosti.

Neophodno je unaprediti pristupačnost tužilaštava u oblasti pristupa informacijama. Pristupačnost u radu javnih tužilaštava je na nešto boljem nivou u odnosu na njihovu transparentnost, ali opet ne ostvaruje zadovoljavajući rezultat, jer ispunjava svega 29% ind-

ikatora.

Izvestan pomak u pogledu pristupačnosti, koja se meri na osnovu pristupa informacijama od javnog značaja, i u ovom slučaju je posledica postojećeg pravnog okvira (Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakona o javnom tužilaštvu, Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima) koji građanima omogućava uvid u rad, postupanje i dokumenta koja nastaju u radu tužilaštava, pod uslovom da se time ne šteti interesima strana u postupku.

Međutim, činjenica da u najvećem broju slučajeva javna tužilaštva u Srbiji nemaju svoj veb sajt, nije moguće utvrditi da li u skladu sa Zakonom izrađuju Informatore o radu, jer su u najvećem broju slučajeva oni nedostupni, zatim da li u svojim redovima imaju kadar koji je zadužen da se bavi postupanjem po zahtevima građana za pristup informacijama, kao ni da li poseduje komunikacionu strategiju ili protokol (koji treba da bude obavezna za svako tužilaštvo u Srbiji i u skladu sa Komunikacionom strategijom tužilaštva.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI I PRISTUPAČNOSTI VIŠIH I OSNOVNIH TUŽILAŠTAVA

→ Po ugledu na *Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave,* koje preporučuju svim organima državne uprave da bi trebalo da poseduju veb prezentaciju, a prateći Uputstvo za izradu informatora o radu državnih organa, koje nalaže državnim organima da Informatore o radu objavljuju u elektronskoj formi, **potrebno je pripremiti uputstvo za izradu veb prezentacija pravosudnih organa.** S obzirom na to da smernice ne proizvode obavezu za organe, što se pokazalo kao loše u praksi jer državni organi i dalje ne objavljuju brojne važne informacije na svojim sajtovima, uputstvo za izradu veb prezentacija za tužilaštva bi trebalo da bude obavezujuće i usvojeno od strane Državnog veća tužilaca u formi odluke. Dokument kojim bi se utvrdio obavezan sadržaj veb prezentacija tužilaštavai izrada njihovog vizuelnog identiteta trebalo bi da bude usklađen sa Komunikacionom strategijom Državnog veća tužilaca i Republičkog javnog tužilaštva.

→ Potrebno je da Državno veće tužilaca obezbedi usklađivanje rada osnovnih i javnih tužilaštava sa Komunikacionom strategijom tužilaštva i da imenuje osobu ili oformi odeljenje za odnose sa javnošću. Neophodno je da Državno veće tužilaca podrži razvijanje pojedinačnih komunikacionih strategija i protokola u

tužilaštvima, kao i da predloži obim i strukturu budžetskih sredstava **neophodnih za rad javnih tužilaštava tako što će u predlog uključiti i sredstva za ove aktivnosti.**

→ Sva osnovna i viša javna tužilaštva treba putem svojih veb prezentacija da obezbede slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tako, tužilaštva treba da objave izrađene Informatore o radu, kao i podatke o imenovanim licima čija je nadležnost da postupaju sa podacima i po zahtevima građana. Tužilaštva bi trebalo da omoguće usavršavanje i jačanje kapaciteta lica koja su zadužena za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Obuke za zaposlene treba da budu izrađene i njihova dinamika isplanirana u saradnji sa kancelarijom Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Integrity

Osnovna i viša javna tužilaštava u Srbiji bi trebalo da unaprede integritet objavljivanjem etičkog kodeksa. Integritet u radu javnih tužilaštava u Srbiji posmatran je kroz postojanje etičkog kodeksa. Osnovna i viša javna tužilaštva u Srbiji obavezuje Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, koji je usvojilo Državno veće tužilaca. Međutim, činjenica da su veb sajtovi javnih tužilaštava retkost, te da etički kodeks tim putem nije dostupan, ograničava uvid javnosti u osnovne principe na kojima se zasniva rad i obezbeđuje ugled i integritet ovih institucija.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA TUŽILAŠTAVA

→ Sva osnovna i viša javna tužilaštva treba putem svojih veb prezentacija da obezbede pristup Etičkom kodeksu javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, koji je usvojilo Državno veće tužilaca. Državno veće tužilaca treba da usvojii etički kodeks koji bi regulisao moralna i profesionalna načela u radu osoblja osnovnih i viših javnih tužilaštava. Nadležne institucije, Ministarstvo pravde, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i stručnjacima iz zemlje i inostranstva, bi trebalo da kreiraju i sprovode obavezan program obuke za sudije kojom bi se osigurala primena Etičkog kodeksa. Obuka iz etike bi trebalo da bude uvrštena u obavezan program Pravosudne akademije.

Učinkovitost

Osnovna i viša javna tužilaštva u pogledu učinkovitosti ispunjavaju 56% indikatora, što je oblast u kojoj ove institucije ostvaruju najbolji rezultat. Rezultat koji je postignut posledica je pravnog okvira i zakonske obaveze tužilaštava da podnose izveštaje o radu Republičkom javnom tužilaštvu, koje vrši nadzornu ulogu. Međutim, u samom postupku izveštavanja postoje manjkavosti, koje utiču na sveobuhvatnost i kvalitet izveštavanja. Kao što smo zaključili u slučaju Republičkog javnog tužilaštva, ovi izveštaji ne uključuju podatke o disciplinskim merama i žalbama prema tužiocima.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI OSNOVNIH I VIŠIH JAVNIH TUŽILAŠTAVA

→ **Republičko javno tužilaštvo bi trebalo da u formu za izveštavanje o radu javnih tužilaštava uvrsti indikatore koji se odnose na učinkovitost rada tužilaštava** i da zatraži od tužilaštava informacije koje ukazuju na ispunjenost odnosno neispunjenost indikatora. Takođe, neophodno je da u izveštaje tužilaštava budu uključene i informacije o pokrenutim disciplinskim postupcima, izrečenim merama, kao i informacije o pritužbama građana koje su usmerene na rad tužilaštava

2.4. LOKALNA SAMOUPRAVA

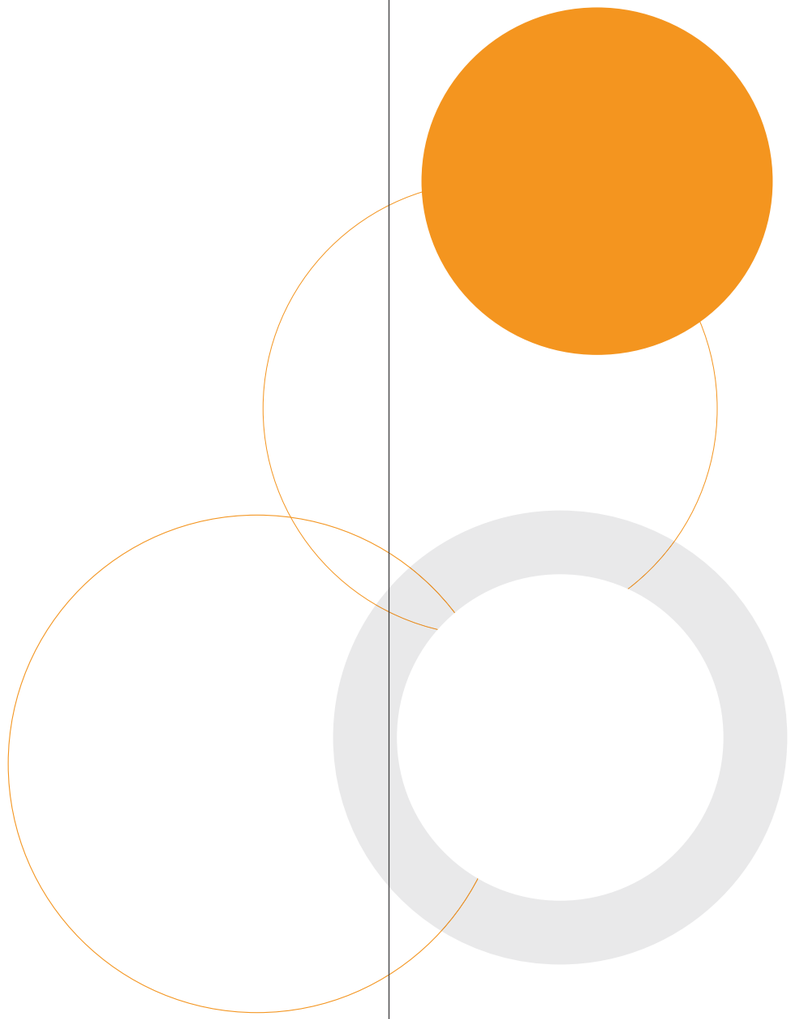
GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Pravo građana na lokalnu samoupravu je garantovano Ustavom i podrazumeva da građani neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika suvereno odlučuju o najvažnijim pitanjima lokalne zajednice i upravljanja javnim poslovima. Otvorenost lokalne uprave prema građanima, pristup dokumentima i informacijama o radu organa javnih vlasti ključni su preduslovi za ostvarenje prava na lokalnu samoupravu. Zbog toga je neophodno da lokalne samouprave funkcionišu kao građanski servis i da stalno unapređuju standarde otvorenosti, u skladu sa međunarodnim načelima i dobrim praksama, kao i razvojem informacionog društva.

Kada je u pitanju otvorenost jedinica lokalne samouprave (JLS) u Srbiji skor od 39% ispunjenosti indikatora Indeksa otvorenosti navodi na zaključak da lokalne samouprave u Srbiji nisu otvorene i stoga ne omogućavaju građanima da u potpunosti ostvare svoje pravo na lokalnu samoupravu. Informacione tehnologije pružaju široke mogućnosti organima javnih vlasti za unapređenje otvorenosti, ali JLS u Srbiji ove mogućnosti ne koriste. Pored činjenice da JLS ne koriste informacione tehnologije na nezadovoljavajući nivo otvorenosti lokalnih samouprave utiče i pravni okvir kojim se ne stvara podsticajno okruženje za unapređenje otvorenosti, politička kultura, kao i odnos vlade prema lokalnoj samoupravi.

Ključna prepreku na putu ka unapređenju otvorenosti lokalne samouprave ipak ne predstavljaju nedostajući propisi već duboko ukorenjena otpornost organa javne vlasti prema ideji otvorenosti. Zbog toga je i primena zakona otežana, pa se očekuje da organi javnih vlasti pokažu političku volju da primenjuju zakone, što je u svojoj suštini negacija vladavine prava, ako vladavinu prava razumemo kao civilizacijsku tekovinu i javno dobro koje je zaštićeno pravnom normom. Zbog toga je važno da svi akteri u društvu, od građana, preko medija i civilnog društva, do organa javnih vlasti, ulože napor da obezbede očuvanje vladavine prava kao temeljnog načela funkcionisanja države i društva.

Pravni okvir i zakoni koji ne stvaraju podsticajno okruženje za unapređenje otvorenosti, kao što je, na primer, Zakon o budžetskom sistemu, delimično doprinose zatvorenosti lokalne uprave. Međutim, i kada ne postavljaju normativni okvir za unapređenje otvorenosti institucija, zakoni ne predstavljaju prepreku za primenu inovativnih mera koje će upravu približiti građanima.



Lokalne samouprave same sebe ne prepoznaju kao servis građana već kao decentralizovani organ izvršne vlasti. U takvom odnosu subordinacije između centralne i lokalne vlasti, gde interakcija sa građanima u procesu donošenja odluka posledično predstavlja retkost, rad na unapređenju otvorenosti za lokalne organe vlasti predstavlja opterećenje, jer omogućava građanima uvid u rad administracije i njenu delotvornost. Otvorenost institucija koja podstiče građane na učešće u javnom životu stvara preduslove za uspostavljanje odnosa odgovornosti javne vlasti prema građanima, odnosno primenu načela dobrog upravljanja, što je strano političkoj kulturi u Srbiji i regionu.

Transparentnost JLS

Objavljivanje odluke o budžetu JLS na zvaničnom veb sajtu je praksa koju poštuje više od polovine lokalnih samouprava u Srbiji. Iako objavljivanje budžeta predstavlja minimum standarda otvorenosti, 19% JLS i dalje ne objavjuje odluku o budžetu na svojim veb sajtovima. JLS objavjuju izveštaj o izvršenju budžeta, dok polugodišnji izveštaj objavljuje samo njih 19%. Objavljivanje građanskog budžeta nije zakonom utvrđena obaveza i lokalne samouprave ne izrađuju i ne objavljuju građanske budžete. Takođe, konsultacije sa građanima u procesu izrade budžeta nisu praksa koju primenjuju JLS u Srbiji i građanima nije omogućeno da učestvuju u organizovanim javnim raspravama o budžetu. Zakon o budžetskom sistemu obavezuje lokalnu upravu da građane upoznaje sa nacrtom budžeta ali zakonom nije utvrđeno na koji način se sprovode konsultacije sa građanima. Budžet JLS i odluke o završnom računu predstavljaju javne dokumente i građanima je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama garantovan pristup ovim dokumentima na zahtev. JLS ima obavezu da izrađuju Informator o radu i da ovaj dokument objavljuju na svom veb sajtu, kao i da podatke o prihodima i rashodima učine dostupnim preko Informatora. Međutim, istraživanja o sadržaju Informatora pokazuju da kod 69% JLS nedostaju informacije o budžetu.[7] Direkcija za elektronsku upravu Vlade Republike Srbije u Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave [8] preporučila je JLS da na zvaničnom veb sajtu otvore posebnu sekciju u kojoj će redovno objavljivati budžet i podatke o relaizaciji i reviziji budžeta. Akcionim planom za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu

7 Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu, Ministarstvo za državnu upravu i loklanu samoupravuVlade Republike Srbije, str. 22.

8 Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave v 5.0, oktobar 2014.

upravu predviđena je izrada Pravilnika koji je zasnovan na Smernicama i kojim će biti regulisano objavljivanje budžeta i građanskih budžeta JLS.

JLS su obavezne da informacije o javnim nabavkama objavljuju na Portalu javnih nabavki ali i da evidentiraju i čuvaju podatke o javnim nabavkama tokom planiranja, sprovođenja postupka i izvršenja javne nabavke. Imajući to u vidu objavljivanje potpunih informacija o javnim nabavkama ne predstavlja poseban problem za JLS, ne bi zahtevalo dodatne finansijske izdatke dok bi angažovanje administrativnih kapaciteta bilo minimalno. Polovina JLS ne obavljuju planove javnih nabavki dok su pozivi za javne nabavke i odluke o javnim nabavkama dostupne na 93% sajtova JLS. Međutim JLS ne objavljuju ugovore i anekse ugovora o javnim nabavkama.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI JLS

- → **Izmeniti Zakon o budžetskom sistemu i utvrditi obavezu JLS da prilikom izrade budžeta organizuju javne rasprave.** Statutom JLS bi trebalo da bude utvrđena obaveza organizovanja javne rasprave o budžetu i objavljivanje građanskog budžeta.
- → **Usvojiti Pravilnik o obaveznom sadržaju veb prezentacija JLS** kojim će biti utvrđeno obavezno objavljivanje budžeta, građanskog budžeta, završnog računa i polugodišnjeg izveštaja o izvršenju budžeta. Ovim Pravilnikom bi trebalo da bude utvrđena obaveza JLS da objavljuju kompletne podatke o javnim nabavkama na svom veb sajtu. JLS bi trebalo da otvore posebne sekcije na veb sajtu gde će biti objavljene informacija o budžetu i javnim nabavkama.
- → Utvrditi nadležnost budžetske inspekcije u kontroli sprovođenja javnih rasprava o budžetu i objavljivanja informacija o budžetu na zvaničnom veb sajtu. Podaci o sprovedenoj kontroli bi trebalo da budu sastavni deo izveštaja budžetske inspekcije.
- → Utvrditi odgovornost organa JLS za poštovanje rokova za izradu nacrta budžeta i objavljivanje informacija o budžetu i javnim nabavkama na veb sajtu.
- → Budžet i završni račun JLS bi trebalo da budu objavljeni u mašinski čitljivom formatu.
- → Organ zadužen za finansije u JLS bi trebalo da organizuje obuke

i konsultacije sa civilnim društvom i građanima na kojima će javnost biti upoznata sa pravom na pristup informacijma o budžetu i obavezama organa JLS.

- → Civilno društvo bi trebalo da koristi raspoložive pravne instrumente za zaštitu prava na pristup informacijama i na taj način podstiče proaktivnu transparentnost organa JLS.

Pristupačnost JLS

Lokalne samouprave u Srbiji ispunjavaju 32% indikatora pristupačnosti, što govori da je otvorenost u ovoj oblasti na veoma niskom nivou.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja omogućava građanima pristup dokumentima u posedu organa javnih vlasti, ali postojanje pravnog okvira samo po sebi ne garantuje ostvarenje ovog elementarnog građanskog prava. JLS su obavezne da imenuju osobu koja će biti zadužena za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, ali najčešće ime i kontakti ove osobe nisu dostupni na veb sajtu. JLS ne organizuju obuke za zaposlene radi unapređenja primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Lokalni službenici koji nisu upoznati sa sadržajem zakona i svojim obavezama ne mogu ni građanima da pruže podršku u ostvarenju prava. Imajući u vidu nedostajuće kapacitete JLS, a pre svega značaj slobodnog pristupa informacijma za ostvarivanje građanskih prava civilno društvo u lokalnoj zajednici bi trebalo da posveti veću pažnju radu sa građanima i njihovom obaveštavanju o sadržaju prava na slobodan pristup informacijama u mogućnostima da ovo pravo ostvare. Primena zakona unapređuje se kroz povećanje tražnje i građani i organizacije civilnog društva bi trebalo da preuzmu ulogu neformalnih edukatora službenika JLS.

Izrada i objavljivanje informatora o radu, koji sadrže sve važne informacije i podatke vezane za rad organa javnih vlasti, podstiče proaktivnu transparentnost i predstavlja zakonsku obavezu za JLS. Iako JLS objavljuju informatore kvalitet njihovog sadržaja nije na zadovoljavajućem nivou. Ipak, imajući u vidu opštu sliku, činjenica da organi javnih vlasti izrađuju informatore predstavlja veliki napredak u pristupačnosti. Problem je u tome što se informatori ne ažuriraju redovno i što njihov sadržaj ne odgovara odredbama Uputstva za objavljivanje informatora o radu koje je izradio Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja.

Analiza informatora o radu koju je sproveo Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u 2016. potvrđuje nalaze iz analize otvorenosti JLS. Analizom koju je sproveo Poverenik su bili obuhvaćeni informatori o radu gradskih i opštinskih organa u svim JLS u Autonomnoj pokrajini Vojvodini i informatori 34 grada i opštine u Srbiji. Od 64 analizirana informatora u AP Vojvodini u 59 informatora su uočeni nedostaci.[9] Informatori nisu redovno ažurirani a najveći broj nedostataka je uočen u vezi sa obvaljivanjem informacija o budžetu i javnim nabavkama, što govori da informatori, ukoliko ne dođe do izmena propisa, ne mogu u potpunosti da ispune svoju svrhu i građanima učine dostupnim najvažnije informacije o radu organa javnih vlasti na lokalnom nivou. Da informatori o radu ne ispunjavaju svrhu pokazuje i zaključak analize otvorenosti da oko pola JLS ne objavljuje spisak dokumenata u svom posedu, ni na zvaničnom veb sajtu ni u informatoru o radu. Izostanak odgovornosti za kvalitet sadržaja informatora predstavlja, prema mišljenju Poverenika, ključni razlog za nezadovoljavajuć kvalitet informatora.

U okviru analize pristupačnosti JLS pokazalo se da u većini gradova i opština nije utvrđen termin za konsultacije građana sa predsednikom opštine, odnosno gradonačelnikom, odnosno ne postoji insitut „otvorenih vrata“. Takođe, JLS ne objavljuju mesečni bilten o svom radu. Interakcija sa građanima u JLS može biti unapređena i upotrebom društvenim mreža i JLS bi trebalo da imaju otvorene aktivne naloge na fejsbuku i tviteru putem kojih bi građani bili informisani o tekućim aktivnostima lokalne uprave i mogli da prijave komunalne probleme. Pokazalo se da JLS prepoznaju ovaj način komunikacije kao efikasan i većina njih ima otvorene naloge na društvenim mrežama.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRISTUPAČNOSTI JLS

- → **Neophodno je da JLS objavljuju na svom veb sajtu ime i kontakt osobe koja je zadužena za postupanje po zahtevu za pristup informacijma od javnog značaja.** Potrebno je da ova informacija bude jasno istaknuta i na vidnom mestu, u zgradi opštinske uprave. Ovu obavezu za JLS, ali i sve druge organe javnih vlasti, bi trebalo utvrditi izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
- → JLS bi trebalo da podrže projekte udruženja kojima se podstiče

9 Godišnji izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2016. godinu, str. 48: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/izvestaj2016.pdf

primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i realizuju obuke za službenike lokalne uprave i drugih službi u JLS. Imajući u vidu veoma nizak nivo pristupačnosti JLS ova mera bi trebalo da bude prioritet za finansiranje udruženja putem konkursa.

- → It is necessary to enhance informing of citizens about their rights to free access to information of public importance. **In the municipal administration building, visually recognisable information about the contents of this right and ways of their exercising should be easy to spot.**
- → Potrebno je unaprediti informisanost građana o sadržini prava na pristup informacijma od javnog značaja. **U zgradi opštinske uprave na vidljivom mestu bi trebalo da se nalazi vizuelno prepoznatljivo obaveštenje o sadržini ovog prava i načinima za njegovo ostvarenje.**
- → **Potrebno je izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama ojačati mehanizam izvršenja odluka Poverenika.** Mehanizam izvršenja odluka Poverenika bi trebalo u naprediti po ugledu na rešenje iz Zakona o zaštiti podataka o ličnosti kojim se reguliše nadzor Poverenika nad izvršavanjem i sprovođenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.
- → **JLS bi trebalo da organizuju promotivne aktivnosti tokom međunarodnog dana prava javnosti da zna.** Tog dana bi ključne lokalne institucije (predsednik opštine, skupština) trebalo da budu otvorene za građane. U saradnji sa udruženjima i javnim preduzećima trebalo bi organizovati izradu i deljenje informacija o pravu građana na pristup informacijama, deljenje letaka uz račune za komunalne usluge, promociju na društvenim mrežama i lokalnim medijima.

Integritet JLS

Integritet JLS meren je u odnosu na postojanje mera za sprečavanje sukoba interesa i prevenciju korupcije. Rezultati su veoma loši jer JLS u Srbiji ispunjavaju svega 24% postavljenih indikatora. JLS ispunjavaju obavezu objavljivanje podataka o imovini i prihodima lokalnih funkcionera na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije. Obaveza objavljivanja ovih informacija za ostale službenike JLS nije zakonom utvrđena. Međutim, kada su u pitanju ostali indikatori kojima je meren integritet JLS rezultati su veoma loši i većina JLS ne ispunjava niti jedan drugi postavljeni indikator.

Većina JLS nije usvojile akcione planove za borbu protiv korupcije dok usvajanje planova integriteta, što je takođe obaveza JLS, nije analizirano. Akcioni planovi za borbu protiv korupcije predstavljaju koristan instrument za prevenciju korpucije, doprinose transparentnosti organa lokalne uprave i stvaraju prostor za delovanje civilnog društva i medija u borbi protiv korupcije. [10] Upravo je „usvajanje pokrajinskih i lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije čije sprovođenje nadziru stalna radna tela pokrajinskih, odnosno lokalnih skupština“ jedan od ciljeva Strategije za borbu protiv korpucije i sprovođenje ove mere je utvrđeno akcionim planom za sprovođenje strategije i Akcionim planom za poglavlje 23.[11] Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije usvajanje akcionih planova za borbu protiv korupcije nije izričito propisano, dok je kao rok za usvajanje planova integriteta utvrđen 30. jun 2017. godine. Takođe, Akcioni plan za Poglavlje 23 ne predviđa izmenu pravnog okvira kao korak koji će doprineti realiazaciji mere koja se odnosi na planove za borbu protiv korupcije. Kod usvajanja planskih akata praksa JLS u Srbiji je takva da se usvajaju planovi koji su propisani zakonom i to onda kada postoji dodatni pritisak sa centralnog nivoa. Zbog toga činjenica da JLS nisu još usvojile akcione planove za borbu protiv korupcije ne iznenađuje. U 2016. godini svega 12 JLS je imalo usvojene planove. Agencija za borbu protiv korupcije je izradila model akcionog plana za borbu protiv korpucije u 2017. godini i sve JLS su bile obavezne da planove usvoje do 30. juna ove godine.

Kako lokalni antikorupcijski planovi nisu usvojeni u JLS nije uspostavljena praksa razmatranja izveštaja o njihovom sprovođenju u lokalnim skupštinama niti su imenovane odgovorne osobe za praćenje sprovođenja antikorupcijskih planova.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE INTEGRITETA JLS

→ Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da uradi analizu stanja u vezi sa obavezom usvajanja antikorupcijskih planova na lokalnom nivou i planova integriteta i objavi izveštaj o postignućima JLS. Na osnovu izrađene analize potrebno je utvrditi prepreke za realizaciju ove mere iz Akcionog plana za Poglavlje 23, unaprediti komunikaciju sa lokalnim samoupravama i obezbediti dodatnu podršku za usvajanje antikorupcijskih planova, posebno u opštinama koje nemaju dovojno administrativnih kapaciteta da ispunjavanju obaveze koje nastaju u procesu pristupanja EU.

→ Usvajanje evropskih standarda u borbi protiv korupcije, a izrada lokalnih antikorupcijskih planova upravo predstavlja usvajanje ovih standarda, nije moguće sprovesti isključivo administrativnim merama. **Zbog toga je neophodno povećati uključenost JLS i udruženja u proces sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 i izveštavanja o realizovanim aktivnostima.**

→ **Izmenom Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije obezbediti pravni osnov za usvajanje planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou** i utvrditi odgovornost organa u JLS za one gradove i opštine koje nisu usvojile antikorpucijske planove.

→ **Potrebno je uvrditi kriterijume za monitoring i evaluaciju uspešnosti JLS u borbi protiv korupcije** sa skalom za ocenjivanje od 1 do 5, gde bi skor 1 predstavljao najlošiju ocenu. JLS koje imaju skor manji od 3 bi trebalo onemogućiti učešće na konkursima za projekte finansirane iz republičkog budžeta.

→ **Statutom JLS potrebno je utvrditi obavezu lokalne skupštine da razmatra izveštaje o sprovođenju planova za borbu protiv korupcije i usvaja izveštaj o primeni mera utvrđenih planom.**

→ U budžetu JLS bi trebalo da budu obezbeđena sredstva za izradu izveštaja o sprovođenju planova za borbu protiv korupcije i organizovanje javnih prezentacija izveštaja. JLS koje nemaju sopstvene kapacitete za izradu izveštaja bi trebalo da obezbede eksternu podršku.

Učinkovitost

Analiza otvorenosti je pokazala veliku razliku u praksi monitoringa i merenja učinaka rada lokalne uprave i izveštavanja o radu organa JLS. Imajući u vidu skor od 10% ispunjenih indikatora u oblasti monitoringa može se zaključiti da JLS nisu razvile okvir za merenje ostvarenih rezultata u odnosu na ciljeve javnih politika i procenu kvaliteta usluga koje pružaju građanima. Kada je u pitanju izveštavanje o radu organa lokalne samouprave i javnih preduzeća ispunjenost indikatora je 100% što je rezultat zakonske obaveze javnih preduzeća i izvršnih organa u JLS (predsednik opštine i opštinsko veće) da podnose godišnje izveštaje lokalnoj skupštini. Metodologija istraživanja nije predviđala analizu sadržaja izveštaja niti je proveravano da li

10 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013 – 2018, Vlada Republike Srbije, 2013: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS43-13.pdf

11 Akcioni Plan za poglavlje 23, mera 2.2.10.37: https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf

javna preduzeća i izvršni organi u JLS zaista ispunjavaju svoju obavezu i izveštavaju lokalnu skupštinu. Zakon o javnim preduzećima predviđa obavezu tromesečnog izveštavanja o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg, plana preduzeća.

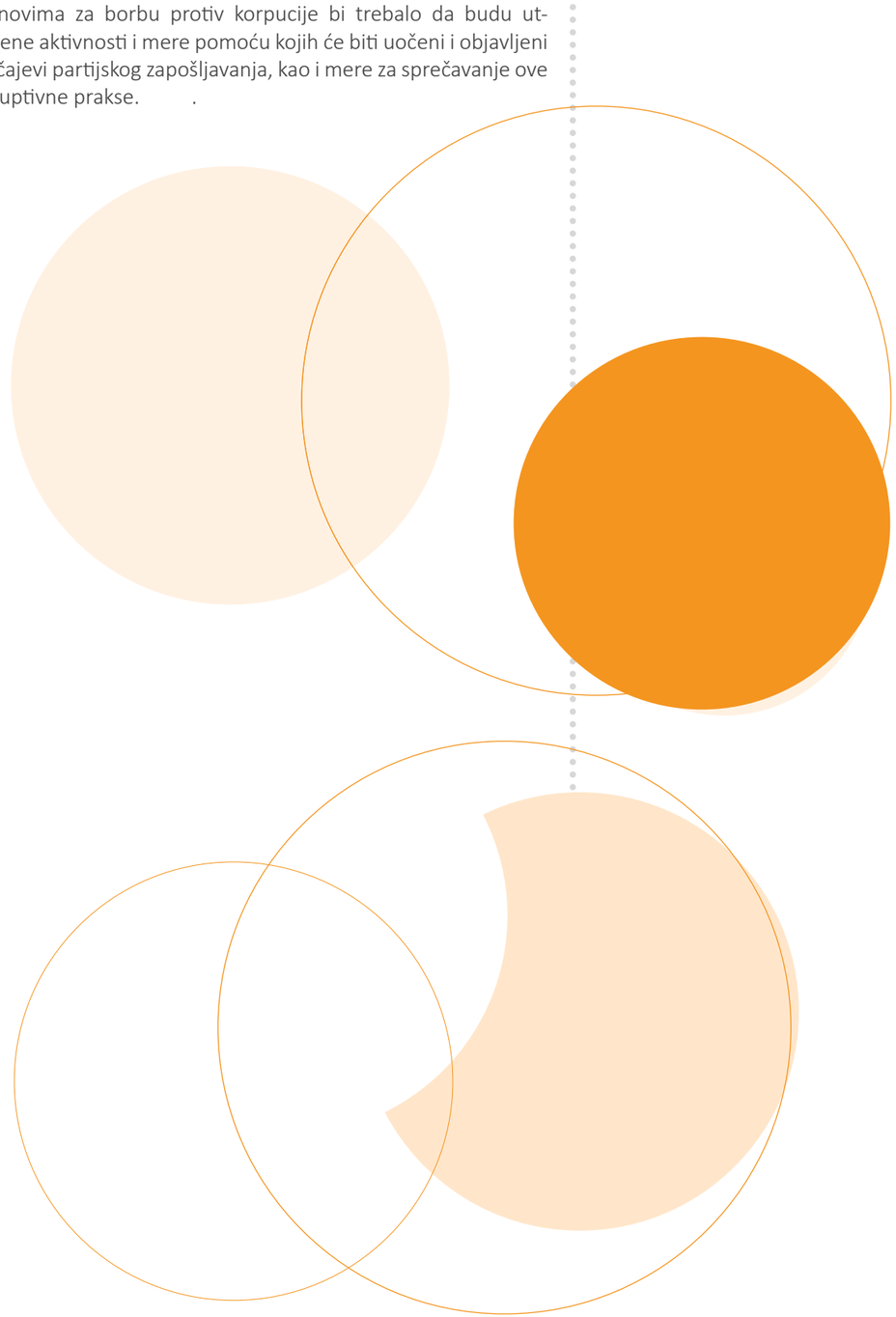
Kada je u pitanju strateško planiranje 55% JLS imaju utvrđene strateške planove razvoja. Međutim, ostvarenost indikatora delotvornosti otvara prostor za dublju analizu koja se u ovom slučaju čini neophodnom. Naime, lokalne samouprave imaju strateške planove, ali ne procenjuju ostvarene rezultate niti efekte aktivnosti koje bi trebalo da doprinesu ostvarenju strateških ciljeva. Sa druge strane javna preduzeća, koja su pretežno zadužena za pružanje usluga građanima redovno izveštavaju o ostvarenosti godišnjih i trogodišnjih planova. Izvršni organi takođe izveštavaju lokalnu skupštinu o svojim aktivnostima. Ali, ako posmatramo celovitu sliku, izveštavanje se ne zasniva na oceni učinka zaposlenih, merenju ostvarenih rezultata niti evaluaciji dugoročnih efekata. Na ovaj način izveštavanjem se u formalnom smislu ispunjava načelo odgovornosti, ali samo odgovornosti prema normi, a ne prema cilju koji utvrđivanjem određene norme društvo teži da postigne.

Uspostavljanje kriterijuma za merenje učinka i efikasnosti JLS u sprovođenju svojih nadležnosti, kao i kriterijuma za merenje kvaliteta usluga koje JLS pružaju građanima predstavlja osnovni korak u stvaranju lokalne uprave koja je odgovorna prema građanima ali i prema zadatim ciljevima čijim ostvarenjem se doprinosi razvoju lokalne zajednice. Odsustvo kriterijuma za merenje učinka zaposlenih i kvaliteta rada službi u JLS onemogućava adekvantu procenu potreba JLS u pogledu broja zaposlenih i njihovih kapaciteta što onemogućava lokalnu samoupravu da radi na unapređenju kvaliteta usluga.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE UČINKOVITOSTI JLS

- **Unapređenje sistema monitoringa u JLS bi trebalo povezati sa procesom izrade programskog budžeta jer je jedan od ciljeva programskog budžetiranja unapređenje efikasnog pružanja kvalitetnih usluga javne uprave.** Od 2015. godine programsko budeštiranje je obavezno za sve JLS. Iako je uvođenje programskog budžeta dugotrajan proces i neophodno je značajno ulaganje u jačanje kapaciteta JLS ovaj proces otvara mogućnost za uvođenje sistema merenja učinka lokalne uprave u donosu na unapred postavljene ciljeve i pomoću zadatih indikatora. Planovi korisnika budžeta JLS bi, u skladu sa ovom preporukom trebalo da sadrže definisane ciljeve i indikatore za merenje učinka koji bi trebalo da se usklade sa programskom strukturom budžeta. Pošto direktni i indirektni korisnici budžeta imaju obavezu da izrade finansijske planove ova mera bi na prvom mestu omogućila merenje efikasnosti lokalne samouprave u pogledu raspolaganja budžetom, ali bi mogla da posluži kao početni korak u uspostavljanju sveobuhvatnog sistema monitoringa u JLS.
- **Službe u JLS koje su nadležne za pružanje usluga građanima, kao i javna preduzeća bi trebalo da uvedu procedure merenja zadovoljstva korisnika usluga,** kroz onlajn ankete ili istraživanja javnog mnjenja. Ova mera je posebno značajna prilikom uvođenja novih usluga koje lokalna samouprava pruža građanima (npr. uvođenje sistema primarne selekcije otpada ili naplate usluge odnošenja otpada u odnosu na količinu).
- Sve lokalne samouprave bi trebalo da imaju usvojen strateški plan razvoja. Prilikom usvajanja novog plana ili revizije postojećeg plana potrebno je uključiti javnost u proces izrade plana. Pored toga, lokalna strateški plan bi obavezno trebalo da sadrži definisane očekivane rezultate, opis aktivnosti koje će doprineti ostvarenju rezultata, opis nadležnog organa, vremenski rok i raspoloživa sredstva, kao i definisane indikatore kojima će se meriti uspešnost u ostvarenju rezultata.
- Upravljanje ljudskim resursima u JLS je tek u začetku. Dosadašnji naporI u ovoj oblasti bili su usmereni na stručno usavršavanje zaposlenih, te bi u narednom periodu trebalo raditi i na unapređenju sistema selekcije zaposlenih, uspostavljanju sistema merenja njihovog učinka, odnosno unapređivanju sistematizacije i opisa radnih mesta tako da uključuju i kompetencije zaposlenih. U drugom koraku JLS bi trebalo da usvoje plan za merenje učinka zaposlenih i program razvoja kapaciteta. Plan za merenje učinka zaposlenih bi trebalo da sadrži utvrđene indikatore za merenje uspešnosti u obavljanju poslova u javnoj službi i definisane kriterijume kvaliteta javnih usluga. U trećem koraku JLS bi trebalo da usvoje lokalne strategiju razvoja ljudskih resursa (što može biti rezultat međuopštinske saradnje) kao sveobuhvatni strateški dokument koji doprinosi razvoju lokalne zajednice kroz unapređenje učinka zaposlenih i kvaliteta javnih usluga.
- Neophodan preduslov za uspostavljanje kvalitetnog sistema monitoringa je primena mera prevencije korupcije koje bi se posebno odnosile na elimisanje partijskog zapošljavanja i nepotizma u JLS.

→ Planovima za borbu protiv korpucije bi trebalo da budu utvrđene aktivnosti i mere pomoću kojih će biti uočeni i objavljeni slučajevi partijskog zapošljavanja, kao i mere za sprečavanje ove koruptivne prakse. .



3. METODOLOGIJA

Regionalni indeks otvorenosti predstavlja kompozitni indikator koji meri stepen otvorenosti izvršne vlasti na prostoru Zapadnog Balkana ka njenim građanima i društvu. Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Otvorenost obuhvata i pojam dobre uprave zato što omogućava vladajućim elitiama da preispitaju i iskoriste ideje i stručnost koje su rasprostranjene u društvu.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su državni organi i institucije otvoreni prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost.

Princip transparentnosti podrazumeva da državni organi pružaju jasne i relevantne informacije o njihovom radu. Ove informacije se naročito odnose na organizacionu strukturu i rad državnih organa kao i budžet i postupak javnih nabavki državnih organa.

Pristupačnost se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te jačanje interakcije sa građanima.

Integritet obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja.

Posljednji princip, učinkovitost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje se sprovode.

Četiri osnovna prinicpa su dalje razrađena kroz individualna pitanja koja se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Indeks otvorenosti ocenjuje kako su četiri osnovna principa primenjena u sledećim institucijama ili kategorijama institucija: vlada, ministarstva, izvršne agencije, parlament, jedinice lokalne samouprave, sudovi i javna tužilaštva. Imajući u vidu da institucije imaju drugačiji opis poslova, prava i nadležnosti, individualna pitanja su prilagođena nadležnostima odgovarajućim institucijama.

METODOLOŠKA OGRANIČENJA

Metodologija istraživanja omogućava formalni uvid u dostignuti stepen otvorenosti institucija, ali se na osnovu nje u pojedinim slučajevima ne mogu izvući zaključci o tome koliko ispunjenost indikatora zaista doprinosi otvorenosti institucija u praksi. Samo po sebi postojanje pravnog okvira ne garantuje da institucije zaista sprovode u delo načela dobrog upravljanja. Neophodno je kvantitativnu analizu indikatora dopuniti kvalitativnim istraživanjima i postojeća analiza predstavlja podsticajnu osnovu za takva istraživanja.

Takođe, različiti oblici upravljanja i drugačija teritorijalna organizacija država u regionu u određenoj meri ograničavaju mogućnosti za poređenje dostignutog stepena otvorenosti između institucija na regionalnom nivou. Samim tim, rezultati koji pokazuju stepen otvorenosti izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, u određenim slučajevima ne odslikavaju stvarni odnos između različitih institucija, kako na nacionalnom, tako ni na nivou regiona.

PROJEKAT

Dobra uprava predstavlja ključ vladavine prava. Korupcija, transparentnost, vladavina prava i dobra uprava su uvek glavna tema, dok sa druge strane razumevanje sistemskih problema teško da dobija bilo kakvu pažnju. Projekat ,,Mreža za odgovornost, nove tehnologije i otvorenost institucija u Jugoistočnoj Evropi- ACTION SEE" ima za cilj da istakne važnost ovakvih izazova putem institucionalizovane saradnje između organizacija civilnog društva i strateškim naporima za zagovaranje.

ACTIONSEE pruža platformu za dijalog i konkretne mehanizme za merenje stepena pridržavanja principa i standarda otvorene uprave od strane državnih organa (Indeks otvorenosti).

Projekat ima za cilj da poveća inkluziju civilnog društva i medija u proces donošenja odluka i kreiranju javnih politika i mišljenja, kao i da osnaži kapacitet civilnog društva da se bave osetljivim pitanjima.

KONKRETNI CILJEVI PROJEKTA

- Promovisanje dinamičnog civilnog društva koje efikasno mobiliše građane na aktivnu participaciju u oblastima koja su u vezi sa vladavinom prava, dobrom upravom kao i da utiče na politike i proces donošenja odluka na nacionalnom i regionalnom nivou.
- Jačanje mehanizama za dijalog između organizacija civilnog društva i državnih institucija na temu dobre uprave i reforme javne uprave.
- Stimulisanje umrežavanja civilnog društva i medija na lokalnom nivou i na nivou Evropke unije, omogućavanje razmene know-how iskustva, znanja i kontakata kao i unapređenje njihovog uticaja u zastupanju.

Action SEE je mreža organizacija civilnog društva koja zajednički radi na promociji principa odgovornosti i transparentnosti državnih organa na području Jugoistočne Evrope, unapređenju građanskog aktivizma i građanske participacije, promociji i zaštiti ljudskih prava i sloboda, izgradnji kapaciteta organizacija civilnog društva i pojedinaca u regionu i promociju demokratije putem korišćenja nove tehnologije.

ACTION SEE projekat, podržan od strane Evropske unije, je implementiran od strane Metamorfozis fondacije, Vestminster fondacije za demokratiju, CRTA- Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Udruženja građanja Zašto ne?, Centra za demokratsku tranziciju, Open data Kosovo (ODK) i Levizja Mjaft!.

PROČITAJTE VIŠE

Predlozi za unapređenje trenutnog stanja
Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji i regionu

https://goo.gl/mQzuWq

Otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji i regionu

https://goo.gl/xq7yhU

Otvorenost jedinica lokalne samouprave u Srbiji i regionu

https://goo.gl/ABB3Vp

Otvorenost pravosudnih organa u Srbiji i regionu

https://goo.gl/hcpHmZ

