
Javnost rada Vlade 2019. i 2020. – šta je ostalo zipovano, a šta postalo nedostupno?

Transparentnost Srbija

maj 2020



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Ovo istraživanje sprovedeno je u okviru projekta Doprinos i uvid – propisi za borbu protiv korupcije i praćenje primene, koji je podržan od strane Fondacije za otvoreno društvo. Svi izneti stavovi pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne moraju odražavati stavove donatora.

Sadržaj

Predmet istraživanja	3
Glavni zaključci o javnosti rada Vlade	3
Opšta ocena	3
Planski dokumenti.....	3
Javne konsultacije i otvoreni podaci, portal eUprava	4
Podaci sa internet prezentacije Vlade.....	5
Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama	6
Javne finansije.....	7
Smanjena javnost rada u doba vanrednog stanja i posle njega	8

Predmet istraživanja

Transparentnost Srbija je u istraživala brojne aspekte transparentnosti rada javne uprave i primene zakona u oblastima. Za neke od njih smo pripremili i posebne izveštaje, što je slučaj sa istraživanjima o odsustvu profesionalizacije održavanjem „v.d. stanja“ u državnoj upravi i u javnim preduzećima. Istraživali smo i posebno objavili podatke o primeni Zakona o lobiranju u najvišim državnim organima, sprovođenje javnih rasprava u pripremi zakona i transparentnost planova i izveštaja o radu inspekcijskih organa.

Pored toga, pratili smo opštu transparentnost rada Vlade i poredili sa prethodnim razdobljima. Tu smo naročitu pažnju posvetili pitanju dostupnosti informacije o sednicama i odlukama koje su donete na sednicama Vlade, transparentnost postupka i ishoda ugovaranja i postupanju u vezi sa zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Predmet našeg interesovanja bile su planirane izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i javne nabavke. O tim pitanjima se govori u ovom dokumentu.

Glavni zaključci o javnosti rada Vlade

Opšta ocena

Sveukupno gledano, nije zabeležen napredak u pogledu javnosti rada u razdoblju od našeg prethodnog istraživanja na ovu temu, iz februara 2019.¹ To znači da **stanje** javnosti rada organa vlasti **nije zadovoljavajuće ni na normativnom nivou ni u praksi**. U nekim oblastima je došlo i do pogoršanja.

Planski dokumenti

Već 18 meseci Srbija nema važeće strateške dokumente u oblasti borbe protiv korupcije. Antikorupcijska strategija je istekla 2018. godine, kao i rokovi za sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23 EU integracija. Ni kada su strateški akti bili na snazi, oni nisu bili dovoljno obuhvatni, niti su sprovedeni kako je planirano.

Trenutno je u toku revizija AP za poglavlje 23. Iako drugi nacrt nije iznet na javnu raspravu, data je mogućnost civilnom društvu da uputi predloge i komentare preko Nacionalnog konventa za EU. Transparentnost Srbija je iskoristila ovu priliku i ukazala na neophodnost da se razviju planirane aktivnosti koje se tiču pristupa informacija od javnog značaja. Pre svega smo predložili da se pored (trenutno planiranih) izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja planiraju i mere koje se tiču primene već postojećih zakonskih rešenja – da Vlada obezbedi izvršenje rešenja Poverenika i da sama postupa redovno po svim primljenim zahtevima. Slično tome, dali smo predlog da planirane reforme

¹https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javnost_rada_organ_a_centralne_i_lokalne_vlasti_u_Srbiji_glavni_zaklju%C4%8Dci_o_stanju.pdf

u vezi sa Vladinim Savetom za borbu protiv korupcije, obuhvate i obavezu objavljivanja informacija o ishodu razmatranja izveštaja Saveta od strane Vlade i javnog tužilaštva. U oba slučaja, predlozi su odbijeni uz obrazloženje da „predlog prevazilazi obim i svrhu revizije“ Akcionog plana². Podsećamo da je reč o ključnom planskom dokumentu borbe protiv korupcije za period do kraja 2023.

Srbija ima i akcioni plan Partnerstva za otvorenu upravu za period 2018 – 2020 sa nizom potencijalno korisnih aktivnosti.³ Izveštaj o sprovođenju za 2019. još nije objavljen.

Medijska strategija za period 2020-2025 usvojena je 30.1.2020, a izrada akcionog plana je u toku. Pojedine mere su relevantne ne samo za medije, već i za opšte podizanje nivoa javnosti rada, pre svega u vezi sa postupanjem po zahtevima za pristup informacijama (mera 3.4.).

Javne konsultacije i otvoreni podaci, portal eUprava

U ranijim izveštajima na ovu temu smo ukazali na planove i zakonska rešenja koja bi mogla imati pozitivnog uticaja na javnost rada, kao što su proširenje obaveze vođenja konsultacija o strateškim dokumentima, obaveza vođenja rasprave o kapitalnom delu budžeta na lokalnom nivou, uvođenje obaveze da se podaci o radu organa vlasti objavljuju u otvorenom formatu i samoobavezivanje pojedinih organa vlasti kroz Partnerstvo za otvorenu upravu.

Tokom 2019. godine, na portalu eUprava objavljeno je 12 poziva građanima da se uključe u rasprave ili konsultacije o raznim planskim dokumentima, što je napredak u odnosu na ranije godine. S druge strane, još uvek nije uspostavljena praksa da se konsultacije o zakonskim izemanama vrše u ranoj fazi, oko konceptijskih rešenja, a pre izrade nacрта.

Objavljivanje podataka u otvorenom formatu, iako predstavlja zakonsku obavezu, i dalje se ostvaruje samo dobrovoljno. Na Portalu otvorenih podataka⁴ trenutno je svoje dokumente objavilo svega 58 institucija, među kojima se, pored državnih organa i lokalnih samouprava, nalaze i brojna udruženja i privredni subjekti.

Pouzdanost objavljenih baza podataka nije uvek potpuna. Tako, podaci o sprovođenju javnih nabavki ne mogu da se u potpunosti obrađuju jer sadrže brojne greške koje nastaju kada naručiocu unesu informacije u pogrešno polje

Portal eUprava⁵ je nedavno redizajniran. Fokus reforme je bio na pružanju raznih usluga građanima elektronskim putem. Kada je reč o javnim raspravama, i dalje se koristi stara platforma, a informacije o ovim pitanjima su teže uočljive (baner na samom dnu stranice).

²Nejavni dokument **ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА СА НКЕУ ПГ 23 ДРУГИ КРУГ КОНСУЛТАЦИЈА**, uvid izvršen 3.6.2020.

³<http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/?script=lat>

⁴<https://data.gov.rs/sr/organizations/?page=3>

⁵<https://euprava.gov.rs/>

Podaci sa internet prezentacije Vlade

Izrada nove veb-prezentacije sa poboljšanim tehničkim rešenjima krajem 2018. nije bila iskorišćena da se poveća i obim informacija koje Vlada objavljuje o svom radu. Tako su i dalje nedostupni predlozi uredbi koje Vlada razmatra, zaključci kojima Vlada odlučuje o mnogim bitnim pitanjima, obrazloženja odluka o postavljanju i razrešenju funkcionera. Transparentnost Srbija je inicijativu za objavljivanjem obrazloženja podzakonskih akata i drugih podataka na sajtu Vlade uputila još u januaru 2017⁶, ali za sada nije bilo promena.

Kako u tom pogledu nije menjan Zakon o Vladi, niti Poslovnik, tok sednica Vlade se i dalje smatra „službenom tajnom stroge poverljivosti“, iako se u susednoj Bugarskoj i Hrvatskoj u sličnim situacijama objavljuju steno-beleške i/ili audio zapisi.

Problem nije samo to što se neki bitni podaci o radu Vlade uopšte ne objavljuju, već i način i vreme objavljivanja onoga što jeste dostupno. Tako, Vlada i dalje praktikuje da sve akte donete na sednicama objavljuje u zipovanom obliku. Za tim odavno ne postoji potreba, jer je kvalitet interneta u Srbiji značajno povećan. S druge strane, objavljivanje dokumenata u ovom obliku onemogućava pretragu po ključnim rečima na sajtu.

Novi sajt Vlade zadržao je i neke stare rubrike koje se već dugo ne popunjavaju tako da pruže čitaocu potpuni uvid. Tako, sekcija „Ekonomski ugovori i sporazumi“⁷ ne sadrži ni jedan ugovor zaključen tokom 2019. i 2020, kao ni brojne ugovore koji su zaključeni u ranijim godinama.

Sekcija „stop korupciji“⁸, koja se inače teško pronalazi na sajtu, i dalje sadrži samo informacije o radu represivnih organa, to jest akcijama hapšenja osumnjičenih. S druge strane, u okviru ove rubrike nema predstavljanja planiranih aktivnosti i ostvarivanja rezultata na prevenciji korupcije. Nema ni podataka o krajnjem ishodu preduzetih represivnih mera, niti statističkih podataka o tome u kojim sektorima i za koja krivična dela se korupcija najčešće goni. U pogledu podataka o krivičnom gonjenju, problem postoji na nivou cele države, a ne samo Vlade. Podaci se i dalje vode na različite načine u pojedinim organima (policija, tužilaštvo, sudovi), dostupni su isključivo u okviru godišnjih izveštaja ili pojedinačnih saopštenja (izuzetno retko kod tužilaštva i sudova). Statistike tužilaštva nisu raspoložive u pretraživom obliku. Srbija dostavlja znatno detaljnije podatke na ovu temu Evropskoj komisiji nego što ih predočava sopstvenim građanima.

⁶https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Vlada_objavljivanje_obrazlozenja_uredbi_TS.pdf

⁷<https://www.srbija.gov.rs/dokument/179479/ekonomski-ugovori-i-sporazumi.php>

⁸<https://www.srbija.gov.rs/sekcija/243/stop-korupciji.php>

Vlada i dalje ni u jednom slučaju nije obezbedila izvršenje rešenja Poverenika za informacije kada to nije bilo moguće sprovesti drugim pravnim sredstvima. Od 2010. do kraja 2019. Vlada je to propustila da učini u 294 situacija, od čega 52 puta tokom 2019.⁹

Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje su trenutno u proceduri (nacrt) trebalo bi da povećaju obim dostupnih podataka, kroz uključivanje pojedinih subjekata koji trenutno nemaju obavezu postupanja po zahtevima (npr. javni beležnici, privatne firme kojima je povereno obavljanje komunalnih delatnosti).

Novi Nacrt izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja objavljen je 5. 11. 2019. na internet stranici Ministarstva državne uprave.¹⁰ Ovaj Nacrt, za razliku od prethodnih verzija, nije bio promovisan u javnosti. Nacrt je bolji od prethodnog, ali **ne rešava probleme u svim ključnim oblastima** (obuhvat preduzeća u vlasništvu države, izvršenje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja).¹¹ Nova zakonska rešenja naročito su problematična kada je reč o statusu preduzeća koja su tek posredno u vlasništvu države (na primer, ćerka firma, čiji je osnivač drugo državno preduzeće), budući da ona nisu obuhvaćena definicijom „organa vlasti” ni u poslednjem nacrtu, pa ne bi morala da daju informacije građanima.

Postoji snažna potreba da se pravo na pristup informacijama proširi i na preduzeća koja su u manjinskom državnom vlasništvu, ali im je poverena imovina velike vrednosti ili je država garantovala za njihove kredite. Tipičan primer su preduzeća koja posluju kroz razne vidove javno-privatnog partnerstva. Za razliku od javnih nabavki i drugih uređenih postupaka, kod JPP i koncesija nije obezbeđena čak ni javnost ugovora.

Dodatan problem predstavljaju brojne situacije kada država posluje u okviru međudržavnih sporazuma, jer takvi aranžmani donose direktno ugovaranje, bez nadmetanja, a građani ostaju bez argumentovanog obrazloženja o tome da li su njihova sredstva mogla da se upotrebe na delotvorniji način.

⁹<https://www.poverenik.rs/sr/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0.html>

¹⁰Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. „Informacija o radu na izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja”. Beograd, 5.11.2019.

¹¹Više o tome u: Đurković, Sanja (ur.). *prEUGovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24.* Septembar 2019: 56.

Javne finansije

U oblasti javnih finansija i dalje nije obezbeđeno objavljivanje ažurnih podataka o javnim rashodima, iako za tako nešto postoje adekvatna tehnička rešenja i mogućnost (npr. slovenačka aplikacija Erar, primeri nekoliko lokalnih samouprava koje objavljuju takve podatke). Korisne efekte bi mogla da imaju pojedina parcijalna rešenja, koja se odnose na pojedine javne rashode (npr. izrada novog portala javnih nabavki koja je predviđena za 1.7.2020, objavljivanje podataka o sredstvima čiji su primalac mediji na osnovu rešenja iz nove medijske strategije, objavljivanje pojedinih podataka o podsticajima za sufinansiranje investicionih projekata, otvaranje podataka o budžetu na osnovu POU, mere koje se preduzimaju u okviru lokalnih antikroupcijskih planova), ali još uvek nema naznaka da bi svi podaci o javnim rashodima mogli u dogledno vreme biti prikazani objedinjeno.

Srbija je pala na međunarodnom rangiranju Indeks otvorenosti budžeta¹², gde ima 40 od 100 mogućih poena. Ocena Srbije je mogla biti bolja da su Vlada i Skupština poštovale svoje zakonske obaveze i rokove iz budžetskog kalendara prilikom pripreme budžeta za 2019.godinu i razmatranja završnog računa. Činjenica da je došlo do poboljšanja u pripremi budžeta za 2020, i da je Skupština nedavno usvajala završne račune budžeta, ukoliko postane stalna praksa, uticaće na popravljavanje skora u narednim istraživačkim ciklusima. Da bi Srbija povećala otvorenost budžeta, pored poštovanja budžetskog kalendara, neophodno je takođe da Vlada počne da priprema polugodišnji izveštaj o izvršenju budžeta u skladu sa međunarodnim standardima, a Skupština Srbije da aktivnije prati izvršenje budžeta, uticaj novih zakona na javne finansije, ostvarivanje preporuka DRI i da raspravlja o Fiskalnoj strategiji i analizama Fiskalnog saveta.

¹²<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11253-srbija-pala-na-listi-indeksa-otvorenosti-budzeta>

Smanjena javnost rada u doba vanrednog stanja i posle njega

Doba vanrednog stanja proglašenog 15.3.2020. zbog pandemije Covid – 19, donelo je značajno umanjeње transparentnosti postupanja Vlade i drugih državnih organa. Iako su svakodnevno održavane konferencije za štampu, a predsednica i članovi Vlade su se pojavljivali i u programima više TV stanica, mnoge informacije nisu bile, niti su sada, dostupne u vidu proverljivih dokumenata.

Između ostalog, to se odnosi na odluku o navodnoj tajnosti broja respiratora u zemlji¹³, na informacije o sprovedenim nabavkama respiratora i medicinske opreme¹⁴, na podatke o potrebama zdravstvenih institucija¹⁵ i o primljenim donacijama¹⁶. Takođe, javnosti nisu bila, niti su trenutno dostupna, obrazloženja uredbi i drugih akata koji su doneti tokom vanrednog stanja.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisuje rok od 48 sati (čl. 16, st. 2) za pružanje informacija koje se odnose na zaštitu zdravlja stanovništva (čl. 4). Međutim, ovi rokovi nisu poštovani kada su upućivani zahtevi, a odgovori članova kriznog štaba na pitanja novinara nisu bili proverljivi. U kratkom periodu je i ovaj vid komunikacije bio limitiran, zaključkom Vlade koji je ubrzo povučen.¹⁷

Vlada je donela uredbu¹⁸ kojom su produženi rokovi za sprovođenje upravnih postupaka tokom vanrednog stanja. Kada se to primeni na oblast pristupa informacijama, ova pravila ovlašćuju institucije da informacije pruže tek 30 dana nakon prestanka vanrednog stanja (ali im ne zabranjuju da informacije pruže ranije). Mogućnost da se ovo odlaganje primeni na pristup informacijama dovodi do apsurdne situacije. Naime, građanin koji bi zatražio informaciju čim bi bilo ukinuto vanredno stanje, imao bi pravo da se žali već posle 15 dana, dok bi građanin koji je podneo zahtev za dobijanje iste informacije na početku vanrednog stanja, stekao pravo na žalbu tek mesec dana po njegovom ukidanju.

¹³https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_zahtev_za_Vladu_Srbije_tajnost_podataka_o_respiratorima.pdf

¹⁴https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_Vladi_Srbije_-_zaklju%C4%8Dak_o_JN_tokom_epidemije.pdf

¹⁵<https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/obavetenja/11235-ts-poslala-pitanja-za-krizni-stab-za-kzn-13-aprila>

¹⁶https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/dopis_mfin_donacije.pdf

¹⁷Više o tome u: <https://pescanik.net/diletantizam-ili-sadizam/> 16.4.2020.

¹⁸„Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja”. *Službeni glasnik RS*, 41/2020. 24.3.2020. <<https://bit.ly/uredba-upravni-rokovi>>.