

PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE  
POSTOJEĆEG STANJA

DECEMBAR  
2020

# Otvorenost kancelarije premijera na Kosovu



BOOST GOOD  
GOVERNANCE



---

# Otvorenost kancelarije premijera na Kosovu

PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE  
POSTOJEĆEG STANJA

AUTORI:

**Dafina Olluri i Paulina Behluli**

**Decembar 2020**

---

# Uvod

Koristeći prethodno iskustvo sa partnerima iz regionalne mreže NVO „Action SEE“ Otvoreni podaci Kosovo je pripremio dokument o politici gde se analizira nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti institucija izvršne vlasti na Kosovu.

Ovaj dokument je rezultat opsežnog istraživanja zasnovanog na naučnoj metodologiji koje je sprovedla kompanija Open Data Kosovo u poslednjih nekoliko meseci. Cilj celokupnog istraživanja je da pruži detaljan pregled situacije na Kosovu i da doprinese sprovođenju reforme javne uprave. Ovaj rad takođe ima za cilj da ojača principe dobrog upravljanja i pomogne institucijama da ih efikasnije primenjuju u svom radu.

Nakon evaluacije predloženog cilja tokom prethodnih godina, uzastopno tri godine od 2016. do 2018. godine, ovaj rad izvlači analizu nivoa otvorenosti i preporuke za poboljšanje za 2019. godinu. Metodologija i njeni indikatori su stalno unapređivani i ista je prilagođena zahtevima date godine. Ovaj dokument o politici takođe iznosi uporedni element gde je ODK izradio analizu poboljšanja tokom godina kada je sprovedeno merenje.

Politika otvorenosti mora biti politika svih vlada u regionu i mora biti formulisana i tretirana jednako kao i druge važne politike. Takva politika treba da zadrži svoju objektivnost po tom pitanju i ni u kom slučaju ne sme da bude pod uticajem trenutnih političkih odluka ili drugih političkih elemenata.

Ovaj dokument o politici adresiran je na donosiocima odluka u osnovnoj instituciji izvršne vlasti na svim nivoima: Vladi i ministarstvima, međutim, on odražava samo nalaze osnovne izvršne vlasti, tačnije, Kancelarije premijera. Takvi donosioci odluka mogu imati koristi od ovog rada ako se pažljivo uzmu u obzir rezultati i preporuke takvog rada. Rad takođe može biti od koristi predstavnicima međunarodnih organizacija, kao i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

ODK je poštuovao principe transparentnosti istraživanja i predstavio ih institucijama o svim detaljima njegove primene i zaključcima. ODK ostaje otvoren za sve sugestije, konstruktivne kritike i diskusije u vezi sa dokumentom o politici.

---

# Metodologija istraživanja

Otvorenost predstavlja ključni uslov demokratije, jer omogućava građanima da dobiju neophodne informacije za ravnopravno učešće u političkom životu, efikasno donošenje odluka i odgovornost institucija za svoje politike. Institucije širom sveta preduzimaju specifične aktivnosti u cilju povećanja njihove transparentnosti i odgovornosti prema građanima. Regionalni indeks otvorenosti osnovne izvršne vlasti uspostavlja se kako bi se definisalo u kojoj meri građani Kosova dobijaju dostupne i razumljive informacije od svojih institucija.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do koje su institucije zemalja zapadnog Balkana otvorene za građane i društvo i zasniva se na sledećim principima: 1) transparentnost, 2) dostupnost, 3) integritet i 4) svest. Princip transparentnosti zahteva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i da se redovno objavljuju i ažuriraju. Pristupačnost je povezana sa obezbeđivanjem i poštovanjem procedura za slobodan pristup informacijama, poboljšanjem dostupnosti informacija putem javnih rasprava i jačanjem interakcije sa građanima. Integritet sadrži elemente prevencije korupcije, sprovođenje etičkog kodeksa i regulisanje lobiranja. Poslednji princip, svest, odnosi se na praćenje i procenu politika koje sprovode institucije.

Sledeći međunarodne standarde, preporuke i primere dobre prakse, ovi principi se dalje razvijaju kroz specifične, kvantitativne i kvalitativne pokazatelje. Takvi principi se vrednuju na osnovu: dostupnosti informacija na zvaničnim veb lokacijama institucija, kvaliteta pravnog okvira za određena pitanja, drugih izvora javnih informacija i upitnika koji se dostavljaju institucijama. Prikupljanje podataka sledilo je model sa postupkom verifikacije podataka koji je rezultirao standardnom greškom od +/- 3%. Merenje je sprovedeno u periodu od maja 2020. do kraja decembra 2020. godine. Skup preporuka prema institucijama izrađen je na osnovu rezultata istraživanja.

---

# Otvorenost osnovne institucije izvršne vlasti u 2016. godini

Još 2016. godine, Vlada Kosova je održala drugu najbolju ocenu otvorenosti u regionu, koja je iznosila 60,80%. Kosovo je imalo problem otvorenosti kada je reč o pristupačnosti koja je povezana sa poštovanjem procedura za slobodan pristup informacijama. U ovoj kategoriji je Kosovo dobilo najnižu ocenu (65,38%) od svih zemalja u regionu. Infrastruktura za pristup informacijama je bila prisutna, a zakon o slobodnom pristupu javnim dokumentima koji reguliše kako FOI funkcioniše bio je i još uvek postoji. Institucija je imala imenovanu osobu koja se bavila zahtevima FOI i postojao je razuman minimalni rok za odgovor na zahteve.

Međutim, čini se da se pravo na pristup informacijama nije odnosilo na državna preduzeća, javna preduzeća ili druge subjekte koji su bili u vlasništvu ili pod kontrolom države. Institucije nisu uspele da dostave spisak ili registar dostupnih dokumenata koji su u njihovom posedu i objave ih, iako je to predviđeno zakonom. Ovo je praksa koja bi pojednostavila postupak i za javnog službenika i za podnosioca zahteva. To je uobičajena mana koja se nalazi u svim zemljama regiona, ali je relativno jednostavna za sprovođenje i odmah bi povećala rezultat Kosova. Osnovnoj izvršnoj vlasti takođe je nedostajala aktivnija interakcija sa građanima, u kojoj je Kosovo postiglo najniže rezultate u regionu zapadnog Balkana.

Prvi korak ka poboljšanju ovog aspekta otvorenosti bio bi prelazak na modernije načine interakcije sa građanima, poput Twittera i Facebook-a. Kosovo je relativno visoko postiglo pokazatelje javnih konsultacija koji su iznosili 68,75%. Stvaranje mehanizma za omogućavanje građanima i zainteresovanim stranama da ospore odluke, tamo gde nije sproveden odgovarajući proces javnih konsultacija, predstavlja područje gde je potrebno poboljšanje.

---

## Otvorenost osnovne institucije izvršne vlasti u 2017. godini

Merenje otvorenosti izvršne vlasti na Kosovu u 2017. godini rangirano je na treće mesto u regionu, postigavši 33% na osnovu postavljenih pokazatelja, slično merenju iz prethodne godine, koje je Kosovo rangiralo na trećem mestu po otvorenosti izvršne vlasti sa ukupnom ocenom od 39%. Kosovo nije postiglo nikakav napredak u poboljšanju svog položaja u poređenju sa drugim regionalnim državama. Odsustvo strateškog planiranja i promocije otvorenosti kao nacionalne strategije predstavlja značajnu prepreku za dalji napredak. Otvorenosti izvršne vlasti nedostaje doslednost i pristupa joj se ad hoc, umesto da se strateški rešava. Štaviše, otvorenost se značajno smanjuje kako se kreće ka telima koja su niža u hijerarhiji: glavni izvršni direktor, kabinet premijera, postigao je 41%, dok su resorna ministarstva postigla 37%, a izvršne agencije samo 15%. Vlada Kosova, Kancelarija premijera je dobila najnižu ocenu otvorenosti u regionu, samo 41% uzimajući u obzir četiri komponente otvorenosti koje uključuju: dostupnost, svest, integritet i transparentnost.

---

## Otvorenost osnovne institucije izvršne vlasti u 2018

Kancelarija premijera je dobila ukupnu ocenu od 53% za 2018. godinu. Iako je u ime Kosova postignut napredak u odnosu na prošlogodišnji rezultat, dok Kancelarija premijera postigla je 41%, još uvek ima puno prostora za poboljšanje u poređenju sa drugim zemljama u regionu, jer imaju vrlo visoke rezultate u poređenju sa Kosovom. U izjednačenju sa Srbijom, obe zemlje su na pretposlednjem mestu po regionalnom rezultatu za otvorenost, ostavljajući za sobom samo Bosnu i Hercegovinu. Štaviše, uzimajući u obzir da Kancelarija premijera treba da daje primer drugim institucijama kao što su linijska ministarstava, ovo izgleda ne važi. Rezultati indeksa postignuti su uzimajući u obzir četiri principa otvorenosti vlade, koja uključuju: dostupnost, svest, integritet i transparentnost.

---

# Otvorenost osnovne izvršne vlasti na Kosovu u 2019

Kabinet premijera je dobio ukupnu ocenu od 63% za 2019. godinu. To pokazuje napredak u poređenju sa prošlogodišnjim rezultatima, međutim još uvek ima prostora za poboljšanje u poređenju sa drugim zemljama iz regiona, kao i nacionalnom govoru. Upoređujući ovaj rezultat sa rezultatom od 53% u 2018. godini, postignut je veliki napredak u roku od jedne godine. Rezultati indeksa postignuti su uzimajući u obzir četiri principa otvorenosti vlade, koja uključuju: transparentnost, dostupnost, integritet i svest. U sledećem odeljku biće detaljno objašnjeni ključni principi i ocena kancelarije premijera u tim oblastima.

---

## Transparentnost

Princip transparentnosti podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i procesi javnih nabavki javno dostupni i objavljeni na zvaničnoj veb stranici. Kancelarija premijera je postigla ukupno 51% u ovom principu, što pokazuje porast od 10% u poređenju sa nalazima iz 2018. godine. Faktori koji su doprineli ovom povećanju su sledeći: dostupni podaci o državnim službenicima i prevod veb stranice na dva službena jezika.

Da bi se detaljnije razradili gore pomenuti faktori, u pogledu dostupnosti informacija o državnim službenicima, na veb stranici Kancelarije premijera nalaze se kontakt podaci za sve državne službenike koji rade u Kancelariji. Pored toga, postoji detaljan opis za šta je nadležna svaka organizaciona jedinica u okviru kancelarije premijera, podvlačeći njihove dužnosti i odgovornosti. Pored toga, informacije predstavljene na veb stranici dostupne su na dva službena jezika zemlje, što je pokrenuto kao pitanje u prošlogodišnjem dokumentu o politikama.



Iako je došlo do poboljšanja u gore pomenutim izjavama, i dalje postoji nedostatak primene kada je u pitanju budžetska transparentnost. Polugodišnji izveštaji o trošenju državnog i vladinog budžeta, kao ni budžet građana, ne objavljuju se. Takođe, ne postoje podaci u vezi sa nivoom i sastavom javnog duga, servisiranjem duga i upravljanjem dugom. Iako veb lokacija Ministarstva finansija sadrži ukupan budžet koji pokriva ukupnu potrošnju kosovskih institucija, Kancelarija premijera ne pruža takve informacije. Informacije o planiranom budžetu i državnoj potrošnji nisu dostupne, razumljive ili sveobuhvatne.

U pogledu postupaka javnih nabavki, kao što su: otvoreni pozivi za nabavke, odluke i ugovori o nabavkama i druge informacije, Kancelarija premijera ne pruža nijedan od ovih elemenata. Međutim, veb lokacija E-prokurimi<sup>1</sup> koju je razvila Regulatorna komisija za javne nabavke pruža takve informacije. S tim u vezi, Kancelarija premijera treba da obezbedi spoljnu vezu na svojoj veb stranici koja građane upućuje na odgovarajuće informacije. Postoje spoljne veze na veb lokaciji Kancelarije premijera pod vezama, gde preporučujemo da se ugradi platforma E-prokurimi.

---

## Pristupačnost

Pristupačnost se odnosi na nivo građana, OCD, zainteresovanih aktera da učestvuju u radu vlade, uključujući, ali ne ograničavajući se na Zakon o slobodi informacija i druge propise. Što se tiče principa pristupačnosti, Kosovo se i dalje suočava sa problemima. Međutim, upoređujući ga sa rezultatom od 56% za 2018. godinu, zabeleženo je povećanje prikazano u 2019. gde je Kancelarija premijera postigla ukupno 63% u pogledu pristupačnosti. Ova ocena, iako pokazuje napredak, takođe ukazuje na to da ima prostora za poboljšanje, jer je još 2017. ocena bila 60%. Pravno gledano, Zakon o pristupu javnim dokumentima postavlja neophodnu infrastrukturu za slobodu informacija i pristup informacijama

---

<sup>1</sup> <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=327>

Ovaj zakon se primenjuje na praktičan način jer postoji imenovana osoba koja se bavi zahtevima za slobodu informacija sa razumnim minimalnim vremenskim rokom za postupanje prema tim zahtevima. Međutim, kada su u pitanju godišnji izveštaji o pristupu javnim dokumentima, malo je ili nimalo se kontroliše zašto se neki zahtevi odbijaju ili ostaju bez odgovora. Kada bi postojao mehanizam za obaveštavanje javnosti o tome koji se zahtevi odobravaju/odbijaju, pomoglo bi Kancelariji premijera da ostvari veću ocenu u pogledu ovih pokazatelja kao deo komponente Pristupačnosti.

Što se tiče državnih subjekata kao što su: preduzeća, javna preduzeća i drugi još uvek nemaju primenu u pogledu prava na pristup informacijama. Sve institucije na Kosovu, uključujući kancelariju premijera, nisu pružile široj javnosti javni spisak ili registar dostupnih dokumenata u svom posedu, iako je to predviđeno zakonom. Ako bi se postigao napredak u ovim oblastima, očigledno bi se povećao nacionalni rezultat Kosova putem ovih indikatora, ali se ne smatra da je na dnevnom redu ovih institucija.

Još jedno poboljšanje, koje je definitivno uticalo na povećanje procenta u komponenti Pristupačnost, bilo je povećanje interaktivnosti sa građanima putem platformi kao što su Twitter i Facebook. U prošlogodišnjim nalazima o političkim dokumentima, veb lokacija premijera bila je povezana sa kancelarijama umesto sa nalozima trenutnog premijera na Fejsbuku i Tviteru, dok je ove godine veb lokacija povezana sa onim određenim računima što građanima olakšava angažovanje u aktivnostima Kancelarije.

Što se tiče javnih konsultacija, Kancelarija za dobro upravljanje/Kancelarija premijera razvila je platformu za javne konsultacije gde se sva neophodna dokumenta za konsultacije objavljuju na mreži od strane odgovarajućih ministarstava. Pored toga, izveštaji o konsultacijama takođe se objavljuju na platformi.

---

# Integritet

Integritet se bavi sprečavanjem korupcije, sprovođenjem etičkih kodeksa i propisa o lobiranju. Na principu integriteta, Kosovo nastavlja da svake godine napreduje. Kabinet premijera je 2019. godine postigao ukupno 96%, što u poređenju sa nalazima tokom 2018. godine pokazuje porast od 9%.

Ovaj porast se uglavnom pokazuje zbog Agencije za administraciju državnih službenika koja je zadužena za praćenje primene Etičkog kodeksa. Što se tiče ovog kodeksa, poslanici su dužni da svoju imovinu prijave putem imovinskih kartica. S obzirom da su ovi elementi regulisani, Kabinet premijera zauzima visoko mesto u ovom pod-domenu. Jedan od pokazatelja koji Kosovu nedostaje da primeni je primena propisa o lobistima i aktivnostima koje oni sprovode, što bi zauzvrat povećalo zaštitu javnog interesa. Teme poput sukoba interesa, sprečavanja korupcije ili uspostavljanja alata za uzbunjivanje o tome kako postupiti u slučaju kršenja/nepravilnosti, takođe treba razraditi sa javnim službenicima koji rade u Kabinetu premijera, putem obuke ili radionica, otkako je na Kosovu usvojen Zakon o uzbunjivačima.

---

# Svest

Svest se odnosi na interne mehanizme koji se koriste za nadgledanje i procenu politika koje sprovode institucije. Što se tiče svesti, Kosovo je tokom godina doživelo porast, postigavši ukupno 70%. Iako ovaj rezultat pokazuje veliki napredak u pogledu strateškog planiranja, praćenja i evaluacije i izveštavanja Ministarstva, još uvek postoji prostor za poboljšanje, posebno kada je reč o strateškom planiranju, gde je kancelarija premijera imala ukupno 50%.

U pogledu strateškog planiranja, Kancelariji za zaštitu ljudskih prava nedostaje da primeni izuzetno važan pod-domen, Procena regulatornog uticaja, koji ističe važnost sistemskog pristupa za kritičku procenu pozitivnih i negativnih efekata postojećih propisa i neregulativnih alternativa, nedostatak koji treba biti implementirani od strane Kancelarije premijera. Iako se propisi odobravaju i primenjuju, ovaj mehanizam bi unapredio pristup donošenju politika zasnovan na dokazima koji se podstiče u zemljama OECD-a.

Što se tiče godišnjih planova rada i godišnjih izveštaja o radu, Vlada koristi indikatore učinka koji se takođe objavljuju za širu javnost putem veb stranice Kancelarije premijera. Takvi pokazatelji su preko potrebni u pogledu merenja, praćenja i ocenjivanja učinka odgovarajućih ministarstava, što je takođe razlog zašto su ovogodišnji rezultati u pogledu svesti pokazali značajan napredak. Kontekstualni pregled pokazuje da je Kosovo bilo izloženo mnogim projektima i politikama vođenim od strane donatora. Međutim, ne postoji mehanizam za praćenje učinka ovih projekata i politika i uticaja reformskih programa i planova.

Pored toga, Kosovo je dobilo ocenu od 100% na pod-domenu o izveštavanju Ministarstva. Ovo se uglavnom odobrava zbog poslovnika, koji precizira vrstu informacija koje su potrebne u izveštajima ministarstva koji se šalju Kancelariji premijera na odobrenje.

---

# Angažovanje građana u suštinskom radu izvršne vlasti na Kosovu

ODK je u saradnji sa UBO Consulting sproveo terensko istraživanje kako bi u perspektivu prikazao stavove i razmišljanja građana Kosova o radu kosovske vlade. Kao deo ovog merenja, izabrano je ukupno 1065 građana Republike Kosovo, koji su sveobuhvatno ciljali sve etničke grupe, uzrast, socijalno-ekonomsko poreklo, pol i prebivalište. Iz ove ankete izvedeni su zanimljivi nalazi koji će se koristiti kao dobra praksa za dalju implementaciju projekta. Što se tiče ankete, samo 5% ispitanika često prati rad Vlade Kosova. Oko 35% ispitanika ponekad prati rad vlade, oko 40% ga retko prati, a 20,8% ispitanika to nikada ne čini. Takva otkrića ukazuju na to da građani Kosova retko prate rad vlade što bi moglo značiti da rad vlade nije obezbeđen u user-friendly formatu za građane Kosova ili da građani nisu zainteresovani za rad vlade.

U obe situacije utiče na element otvorenosti, jer da bi vlada bila otvorena i transparentna, pored njenog rada, podsticaj građana je podjednako važan. Drugo pitanje na koje su odgovorili ispitanici bilo je da li odluke koje donosi kosovska vlada odražavaju mišljenja građana. Oko 14% ispitanika tvrdilo je da vladine odluke odražavaju njihova mišljenja, dok se 68% njih nije složilo sa izjavom. Na kraju, oko 18% ispitanika nije dalo mišljenje po tom pitanju. Treće postavljeno pitanje odnosilo se na inicijative vlade i da li građani misle da mogu da daju svoj doprinos u tim inicijativama, od čega je 29% izjavilo da može davati svoj doprinos u takvim inicijativama, dok 50% tvrdi da ne misli da može da doprinese a oko 21% nije odgovorilo na pitanje. Od presudne je važnosti da se uverenja i stavovi građana ugrade u preporuke u dokumentima o politici, i kao takvi nalazi istovremeno pokazuju da je vrlo mali broj građana angažovan, a kamoli zainteresovan za doprinos radu ovih institucija. Nedostatak spremnosti građana da se angažuju takođe je pitanje samo po sebi.

---

# PREPORUKE

## AKCIONI KORACI

Da bi se povećala ukupna ocena, preporučujemo da Kancelarija premijera preduzme sledeće korake:

---

**Stvoriti namenski obrazac za žalbu u direktnom kanalu na veb lokaciji i pružiti informacije o vremenskom okviru, odgovarajućim državnim službenicima i institucijama u vezi sa tom konkretnom žalbom;**

---

**Primeniti zakonsku obavezu za sprovođenje obuka/radionica u oblasti pristupa javnim informacijama, otvorenim podacima i drugim sličnim temama na osnovu potreba javnih službenika. (Ovi treninzi su više nego potrebni na teme kao što su sukob interesa, sprečavanje korupcije u slučaju nepravilnosti);**

---

**Sprovođenje dugoročnog planskog dokumenta i/ili za period mandata rada Vlade;**

---

---

**Zakonski regulisati pravila lobiranja;**

---

**Objaviti plan integriteta ili internu antikorupcijsku politiku (koja podrazumeva mere za sprečavanje i uklanjanje različitih oblika korupcije i neetičkog ponašanja u instituciji);**

---

**Učiniti dostupnim audio ili video prenose vladinih sednica na veb lokaciji;**

---

**Objavite plate javnih službenika na veb stranici, posebno onih višeg ranga;**

---

**Objaviti izveštaje o državnoj i vladinoj potrošnji i učiniti budžete dostupnim na veb lokaciji;**

---

**Kancelarija premijera treba da obezbedi spisak da se osuđenim kompanijama za primanje mita zabrani učešće u budućim ponudama za nabavke;**

---

**Zahtevati od javnih vlasti zaduženih da izveštavaju vladu da ažuriraju spiskove svojih dokumenata koje poseduju i učine ih javnim;**

---

**Obezbedite jednostavnu tabelu za filtriranje svih godišnjih dokumenata, uklanjajući ih prema vrsti informacija, aktivnosti, zahteva itd.**

---

OPEN DATA KOSOVO

Ganimete Tërbeshi, 26A, Aktash, Prishtinë 10000

Tel: +383 (0)49 962 656

Available for calls: 08:00 – 16:00

Email: [info@opendatakosovo.org](mailto:info@opendatakosovo.org)

[www.opendatakosovo.org](http://www.opendatakosovo.org)