

# ANALIZA O OTVORENOM UPRAVLJANJU MINISTARSTVA PROSVETE, NAUKE, TEHNOLOGIJE I INOVACIJE

*PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE TRENUTNOG STANJA*

# ANALIZA O OTVORENOM UPRAVLJANJU MINISTARSTVA PROSVETE, NAUKE, TEHNOLOGIJE I INOVACIJE

## O PUBLIKACIJI

Ovaj dokument je izrađen u okviru projekta „Podsticaj Dobrog Upravljanja 3.0“, podržan od strane Nacionalnog Doprinosu za Demokratiju (NED), i sproveden od strane Open Data Kosovo (ODK).

## AUTORI:

**Dafina Olluri i Delvina Haxhijaha**

## VERZIJE JEZIKA:

**ALB, ENG, SRB**

*Završeno u januaru, 2023 © ODK*

*Stavovi izraženi u ovom dokumentu su isključiva odgovornost autora i ne predstavljaju nužno zvaničan stav NED-a. Umnožavanje i prevođenje u nekomercijalne svrhe su dozvoljeni, pod uslovom da je izvor poznat i da je izdavač unapred obavešten i da se kopija šalje.*

## UVOD

Otvorenost je ključna komponenta demokratije, koja licima daje informacije i znanje koje su im potrebne da ravnopravno učestvuju u političkim pitanjima, donose mudre odluke i drže institucije odgovornim za svoje postupke. Institucije širom sveta obavljaju posebne zadatke kako bih poboljšale svoju otvorenost i odgovor prema javnosti. Kako je pokret otvorene vlade bio glavna globalna briga poslednjih godina, način na koji otvorena vlada utiče na održivi razvoj zemalja postao je značajno pitanje.

Transparentnost, pristupačnost, integritet i svest služe kao osnovni principi otvorene vlade. Od centralne izvršne vlasti putem lokalne samouprave, parlamenta i pravosudnog sistema, ovi principi se primenjuju na sve institucije i nivoe vlasti. Institucije treba da građanima olakšaju dobijanje informacija kako bih bile transparentne, posebno korišćenjem otvorenih podataka i upravljanja evidencijama. Trebalo bih da se kombinuje sa povećanom uključenošću civilnog društva u procesu javnog odlučivanja. Uverenje da se vladama upravlja efikasno i bez sistemske korupcije, dostupnost informacija o vladinim politikama i aktima i jasan osećaj organizacione odgovornosti ključni su elementi transparentnog upravljanja..

Open Data Kosovo ima 7-godišnje iskustvo u radu sa digitalnom inovacijom, Merenjem Indeksa Otvorenosti (OIM), merenjem otvorenosti različitih institucija na centralnom nivou na Kosovu. ODK je uključio Ministarstvo Prosvete, Nauke, Tehnologiju i Inovacije (MESTI) kao deo procene, kao još jednu vladajuću instituciju koja će imati koristi od uključivanja prakse otvorenih podataka. Odgovarajuća platforma Indeksa Otvorenosti će se koristiti za sprovođenje merenja koje će pratiti skup indikatora koji su u skladu sa principima koji su već prilagođeni na Regionalnom Indeksu Otvorenosti 2016, koji je razvio ODK putem projekta ActionSEEO<sup>1</sup>. Kao takvi, do danas, postoje 47 indikatora koji su u skladu sa, i koji će se uzeti u obzir tokom procesa razmatranja otvorenosti za MPNTI.

Prema merenjima koja je ODK tokom godina izvršila za vladine Institucije na Kosovu, rezultiralo je da stalna interakcija i saradnja sa građanima služi kao pokretačka snaga za poboljšanje učinka. Efikasnost rada vlade i njenih resornih ministarstava unapređuje se učešćem javnosti. Izvršni departmani i agencije treba da daju stanovnicima Kosova više mogućnosti da utiču na politiku i da svojim kombinovanim znanjem i informacijama od koristi svojoj vladi.

Cilj ovog rada je da predstavi rezultate Indeksa Otvorenosti sprovedenog za Ministarstvo Prosvete, Nauke, Tehnologije i Inovacije na Kosovu za 2021. godinu, mereći nivo otvorenosti za gore pomenutu instituciju.

<sup>1</sup> <https://opennessindex2016.actionsee.org/institutions/id:244>

Ovaj dokument ima za cilj da predstavi trenutnu situaciju u pogledu dobrog upravljanja i pomogne dotičnoj instituciji da efikasnije sprovodi praksu otvorenih podataka u svom radu. Rad može biti od koristi kako predstavnicima međunarodnih organizacija, tako i kolegama iz ŠK koji se bave ovim pitanjima.

ODK je poštovao principe transparentnosti istraživanja i sve njegove detalje i rezultate predstavio instituciji koja se procenjuje. ODK ostaje otvoren za sve preporuke, konstruktivnu kritiku i diskusiju u vezi sa ovim političkim dokumentom. Model verifikacije podataka je korišćen kada su podaci prikupljeni, što je rezultiralo sa standardnom greškom od +/- 3%. Procena je sprovedena od juna 2021. do kraja decembra 2021. Na osnovu nalaza istraživanja obrađen je spisak preporuka za institucije.

## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Sledeća četiri vodeća principa poslužila su kao osnova za ovu analizu, koja je pratila obim do kojeg su podaci dobijeni iz Indeksa Regionalne Otvorenosti u vezi sa MPNTI, instrumentom koji je procenio koliko su vladine institucije dostupne javnosti i društvu u zemljama Zapadnog Balkana. Za MPNTI su procenjeni sledeći principi: **1) transparentnost, 2) pristupačnost, 3) integritet i 4) svesnost**. Ovi principi se vrednuju na osnovu sledećih kriterijuma: lakoća pristupa informacijama na zvaničnim sajtovima Institucije; kvalitet zakonodavnog okvira za relevantne teme; dodatne izvore javnih informacija; i upitnicima koje dostavlja institucija. Model verifikacije podataka je korišćen kada su podaci prikupljeni, što je rezultiralo sa standardnom greškom od +/- 3%. Procena je sprovedena od maja 2021. do kraja decembra 2021. Na osnovu nalaza istraživanja kreiran je spisak preporuka za institucije.

Javni pristup organizacionim podacima, budžetima i procesima javnih nabavki su mandatarni prema principu **Transparentnosti**. **Pristupačnost** se odnosi na uspostavljanje i održavanje politike za neograničen pristup informacijama, povećanje dostupnosti informacija putem javne rasprave i podsticanje angažovanja građana. **Integritet** uključuje elemente kao što su lobiranje, pridržavanje etičkog kodeksa i borbu protiv korupcije. Konačni princip **Svesnost**, bavi se posmatranjem i procenom institucionalno sprovedenih politika.

Sva četiri pomenuta principa, kao deo Indeksa Regionalne Otvorenosti, pomažu u definisanju, predstavljanju i proceni rada i dobre političke volje ka transparentnosti.

## OTVORENOST MPNTI U 2021. GODINI

Ukupan rezultat za MPNTI za 2021. bio je **64%**. Da bih se stvorio jak osećaj institucionalne odgovornosti, što je ključni element otvorene vlasti, MPNTI bih trebalo da kontinuirano bude još otvoreniji i transparentniji prema opštoj javnosti i ostalim zainteresovanim stranama.

Četiri koncepta otvorenosti vlade – transparentnost, pristupačnost, integritet i svesnosti – detaljno su objašnjena u sledećem odeljku.

## TRANSPARENTNOST

Unapređenje visokog obrazovanja i naučno-istraživačkog rada, kao i podsticanje inovacija i tehničkog razvoja su u nadležnosti MPNTI. Pored toga, ministarstvo je odgovoran za razvoj sveobuhvatnog plana za unapređenje nauke, tehnologije i obrazovanja na Kosovu, kao i za promovisanje stvaranja jedinstvenog, kohezivnog, ne diskriminatorom i uključivog obrazovnog sistema. Uzimajući u obzir ove odgovornosti, i još mnogo toga, MPNTI treba da ima za cilj da bude visoko transparentna institucija, koja objavljuje ključne dokumente i informacije, promoviše procese javnih konsultacija i podržava praćenje i sprovođenje mera transparentnosti. Za ovaj princip, MPNTI je postigao rezultat od 50%.

Princip transparentnosti nalaže da budžet, organizacione informacije i metode nabavke budu dostupni javnosti i objavljeni na službenom veb sajtu. U pogledu organizacione transparentnosti, veb stranica MPNTI se kontinuirano ažurira, ima dovoljno saopštenja za javnost sa različitih sastanaka, službenih dokumenata, izveštaja i strategija. Pored toga, sadržaj veb stranice je obezbeđen na dva službena jezika zemlje. Dodatno, kontakt informacije za službenike odgovorne za javnu komunikaciju su dostupni na službenom veb sajtu. Međutim, nema dovoljno informacija o službenim dužnostima i odgovornostima gore navedenih službenika, što može dovesti do toga da zainteresovane strane budu nesigurne o tome koja pitanja da im se uputi..

Štaviše, nijedni podaci o ugovorima, izveštajima o budžetiranju ili transparentnosti budžeta nisu objavljeni na službenom veb sajtu MPNTI. Što se tiče obima javnih, uslužnih i upravljačkih troškova, nijedna informacija takođe nije dostupna. Na veb sajtu MPNTI-a ne postoje podaci o postupcima javnih nabavki, kao što su otvoreni zahtevi za dostavljanje ponuda, odluke i ugovori o ponudama i ostale podatke.



## PRISTUPAČNOST

Princip pristupačnosti odnosi se na stepen interesovanja zainteresovanih strana, uključujući, ali ne ograničavajući se na građane, ŠK i ostale grupe, za učešće u aktivnostima institucije, uključujući, ali ne ograničavajući se na Zakonu o slobodi informisanja i druge zakone. Za ovu godinu procene, KP je postigla 65% u ovom principu.

Pristup informacijama inače poznat kao pravo na informacije ili sloboda informisanja je sastavni element otvorene vlasti. Prema Zakonu o Pristupu Javnim Dokumentima, svaka javna institucija je obavezna da odredi lice koja će rutinski razmatrati primljene zahteve i uspostaviti službenu elektronsku adresu koja će se koristiti samo za komunikaciju sa javnošću. Ovaj zakon ima praktičnu primenu jer postoji konkretan pojedinac koji odgovara na zahteve za slobodom informisanja u prihvatljivom minimalnom roku. Međutim, i dalje postoji mali nadzor nad zahtevima koji su odbijeni ili bez odgovora kada je u pitanju godišnje izveštavanje o pristupu javnim dokumentima. Na osnovu ankete sprovedene sa zvaničnicima MPNTI-a, obelodanjeno je da ne postoji mehanizam obuke ili usmeravanja koji bih omogućio javnim službenicima da procene materijale, podatke i ostale dostupne informacije, da budu objavljeni i da preuzmu svoje obaveze prema ZPI Zakon (Zakon o Pravu na Informisanje).

Što se tiče javnih konsultacija, Kancelarija Premijera, Kancelarija za Dobro upravljanje razvila je platformu za javne konsultacije da se svi dokumenti potrebni za konsultacije objavljuju online od ministarstava o odgovarajućim pitanjima. Štaviše, i izveštaji o konsultacijama su objavljeni.

Struktura javnih konsultacija regulisana je Uredbom (VRK) Br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija, Član 21.<sup>2</sup> Na osnovu ankete na koju je MPNTI odgovorio, obelodanjeno je da je Ministarstvo primilo 31 zahteva za pristup javnim dokumentima, od kojih je odgovoreno na 25, a jedan se smatra delimično rešenim. Preporučuje se funkcionalizacija sistema koji bih vodio evidenciju o primljenim zahtevima i njihovom statusu.

Štaviše, MPNTI je organizovao jednu javnu konsultaciju za nacrt zakona usvojen 2021. godine, objavljujući sve komentare/preporuke primljene u platformi za javnu diskusiju, kojom upravljaju relevantne komisije MPNTI. Povrh toga, oni su takođe objavljeni u završnom izveštaju procesa javne rasprave. Dok MPNTI treba da odgovori na komentare i preporuke podnete putem javnih konsultacija prema gore pomenutoj uredbi, Član 15, Prikupljanje komentara i njihovo adresiranje.<sup>3</sup> Međutim, na anketu upućenu MPNTI, na pitanje o dostupnosti ili postojanju procedure da građani i zainteresovani iz bilo kog razloga ospore donete odluke, nikakav odgovor nije dat.

<sup>2</sup> <http://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Docs/Doc-58b8199b1839d.pdf>

<sup>3</sup> <http://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Docs/Doc-58b8199b1839d.pdf>

Kada se procenjuje koliko je MPNTI dostupan na društvenim medijima, uzimaju se u obzir ažuriranja na njegovim službenim Facebook i Twiter nalozima. MPNTI aktivno ažurira svoju Facebook stranicu najnovijim informacijama, obaveštavajući zainteresovane strane i širu javnost o najnovijim dešavanjima. Dok, Twiter stranica MPNTI nije ažurirana od 2018. godine. Ova stalna ažuriranja i informacije koje se pružaju javnosti Institucija treba da pojača, na taj način podstičući pristupačnost i informisanje šire javnosti o radu institucije.

## INTEGRITET

Zajedno sa ostalim principima dobrog upravljanja, integritet je treća suštinska karakteristika otvorenosti vlade. Indikatori integriteta se odnose na deklaraciju bogatstva, kodeksu ponašanja i sukoba interesa, za šta je MPNTI postigao 65% u ovom principu. Integritet se može podsticati internim sredstvima, kao što su etički kodeksi, ili one spoljašnje, uključujući revizije i nadzor od strane civilnog društva i medija. Ministarstvo treba da ima za cilj da sprovodi najviše standarde profesionalnog integriteta u celoj svojoj administraciji, i poveća pristup novim tehnologijama radi otvorenosti i odgovornosti.

Veb sajt MPNTI nema objavljen kodeks ponašanja svojih službenika, niti povezan sa uredbom o kodeksu ponašanja državnih službenika Republike Kosovo koji je objavljen u službenom listu zemlje.<sup>4</sup> MPNTI treba da obezbedi proaktivne mere etičkog izveštavanja, uključujući protokole o ispravnom i pogrešnom ponašanju za mnoge različite grupe, poput izabраниh vođa (Ministar i njegov Kabinet), političko osoblje, javni službenici, itd.

Na Kosovu državni službenici nastavljaju da obelodane imovinu, sredstva, prihode i dugove koji su obavezni da prijave svoju imovinu. Spisak imovine članova Skupštine uključuje ažurirane podatke o imovini, izvorima prihoda, iznosu prihoda i obaveza. Agencija za Borbu Protiv Korupcije, koja nadgleda korišćenje spiskova imovine, sistematizovala je i čuvala ove podatke na način koji je slobodno dostupan zainteresovanim stranama i široj javnosti.

Podaci o imovinskim izjavama se, međutim, mogu obelodaniti nakon podnošenja zahteva za pristup u skladu sa Zakonom o Pristupu Javnim Dokumentima i Zakonom o Zaštiti Ličnih Podataka.

Kao što je gore pomenuto, Agencija za Borbu Protiv Korupcije je nadležni organ i stalno se bavi praćenjem imovine javnih službenika. U slučaju kršenja zakonom predviđenih obaveza od strane poslanika, Agencija preduzima odgovarajuće mere predviđene zakonom.

<sup>4</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10764>

Štaviše, na Kosovu trenutno nedostaje primena zakona koji regulišu lobiste i njihovo delovanje, što bih služilo za poboljšanje zaštite javnog interesa. Lobiranje koje je regulisano zakonima poboljšava otvorenost javnog sektora i upravlja interakcijama između različitih interesnih grupa, lobista, javnih službenika i političara. Ključni prvi korak u ojačanju odgovornosti, ojačanju pravnog sistema za borbu protiv korupcije i unapređenju učinka državne administracije je uspostavljanje definisanih uredba za lobiranje. Štaviše, preporučuje se da MPNTI obezbedi obuku za svoje službenike o temama koje se odnose na aktivnosti lobiranja, sukobe interesa, napore u borbi protiv korupcije ili uzbunjivača, kao i kako da reaguju u slučajevima nepravilnosti.

## SVESNOST

Komponenta svesnosti se bavi unutrašnjim mehanizmima koji se koriste za praćenje i procenu politika koje sprovodi MPNTI. Ministarstvo treba da sprovodi mehanizme koji procenjuju učinak institucije i na taj način doprinose ojačanju praćenja i odgovornosti njegovog rada. U poslednjoj komponenti procene, MPNTI je postigao rezultat od 78%.

Izveštavanje MPNTI, zajedno sa ostalim resornim ministarstvima u zemlji, nastavlja da bude u skladu sa Pravilima i Procedurom Vlade Kosova, koji preciziraju metod i vrstu informacija koje se zahtevaju u izveštajima ministarstva – koji se šalju Kancelariji Premijera, na odobrenje. MPNTI kao i ostala ministarstva pridržava se standarda koje postavlja Kancelarija za Dobro Upravljanje/Kancelarija Premijera za javne konsultacije putem koordinatora za konsultacije u resornim ministarstvima uključenim u proces izrade zakona i politika.

Ministarstvo, kao praksa šalje svoj godišnji izveštaj o radu Vladi Kosova, a prema anketi koju su popunili predstavnici MPNTI-a, otkriveno je da je za 2021. godinu poslalo izveštaj Vladi u decembru 2021. godine. uz podršku GIZ-a, MPNTI je izvršio godišnje procene sprovođenja Strateškog Plana Obrazovanja na Kosovu 2017-2021 i izradio godišnje izveštaje o proceni.



## ANGAŽOVANJE GRAĐANA U RADU KP NA KOSOVU

ODK je nastavio saradnju sa UBO Consulting istraživanjem posvećenosti i mišljenja građana za rad MPNTI. Ukupno 1306 građana Republike Kosovo je intervjuisano putem sveobuhvatne metode uzorka, grupisanih prema starosti, polu, etničkoj pripadnosti, prebivalištu i porodičnim prihodima. Anketom je mereno angažovanje građana u radu MPNTI, ispitivanjem da li građani veruju da se njihovi interesi uzimaju u obzir, da li veruju da mogu doprineti razvoju navedene institucije, itd.

Na osnovu nalaza sprovedenog istraživanja, sveukupno je utvrđeno da je većina pojedinaca donekle zadovoljna radom MPNTI, pri čemu na to ukazuje 32,3% žena i 32,5% muškaraca.<sup>5</sup>

Sledeće pitanje koje je bilo postavljeno je da li građani veruju da mogu da doprinesu radu MPNTI. Na osnovu nalaza ankete, 27,9% ženskih ispitanika i 29,4% muških ispitanika smatra da to mogu. S druge strane, 51,4% ženskih ispitanika i 57,6% muških ispitanika smatra suprotno.

Rezultati nalaza pokazuju koliko je značajno da se razmatraju stavove građana o radu MPNTI. Kao rezultat toga, naponi bih trebalo da budu usmereni na razvoj kanala komunikacije koji omogućavaju licima da pružaju povratne informacije o radu Institucije, smatraju učešće građana ključnim za njenu efikasnost i predstavljaju mogućnost za saradnju između građana i ostalim relevantnim zainteresovanim stranama.

<sup>5</sup> <https://www.facebook.com/opendatakosovo/posts/pfbid02GtH2r6GoXE9jnQw3q1yWjDCbmf3LPGHu6b52NTPxtqswYwJ7MVmb4x6E9QvhyoiKI>

# PREPORUKE

## KORACI POSTUPKA

Otvoreno upravljanje može da dovede do novih načina upravljanja, kako iz perspektive vlade tako i iz perspektive građana, čime se promoviše dobro upravljanje i podstiče bolje donošenje odluka. Prema sprovedenoj proceni, preporučuje se Ministarstvu Prosvete, Nauke, Tehnologije i Inovacije da usvoje sledeće postupke:

- *Uspostavljanje mehanizma kroz koji građani mogu da osporavaju odluke koje su donete putem odgovarajućeg procesa;*
- *Objavljivanje godišnjeg programa rada, podatke o osoblju (uključujući imena i pozicije), plate, kontakte, institucionalni obim posla, organogram, biografije osoblja i izveštaje o radu, kao i spisak registra dokumenata koje poseduje na veb sajtu;*
- *Organizovanje obrazovnih aktivnosti u javnim institucijama, kao što su seminari, radionice i događaji za stručno usavršavanje, kako bih se podigla svesnost o prednostima otvorene vlade i značajnost transparentnosti;*
- *Kreiranje obrazaca za žalbe na službenom veb sajtu MPNTI pružajući informacije o hronologiji, relevantnim državnim službenicima i institucijama koje se direktno bave konkretnim žalbama/zahtevima;*
- *Obezbeđenje planova, poziva, odluka, ugovora i priložima u vezi sa javnim nabavkama da budu objavljeni na svojoj veb stranici;*
- *Povećanje prisustva društvenih mreža u cilju dostizanja do šire publike;*
- *Objavljivanje plana integriteta ili unutrašnje borbe protiv politike korupcije, uključujući mere za sprečavanje različitih oblika korupcije i neetičkog ponašanja unutar institucije;*
- *Objavljivanje plata javnih službenika na veb sajtu;*
- *Podsticanje učešća javnosti u politici i procesima donošenja odluka MPNTI, uzimajući u obzir značajnost i relevantnost koju civilno društvo, uključujući nevladine organizacije i uzbunjivače, može imati u procesu donošenja odluka;*
- *Objavljivanje svih informacije ili dokumenata na službenom veb sajtu u otvorenim formatima (Microsoft Excel ili Word).*