

ANALIZA OTVORENOG UPRAVLJANJA KABINETA PREMIJERA NA KOSOVU

PREDLOZI ZA POBOLJŠANJE POSTOJEĆEG STANJA

ANALIZA OTVORENOG UPRAVLJANJA KABINETA PREMIJERA NA KOSOVU

O OBJAVLIVANJU

Ovaj dokument je razvijen u okviru projekta 'Podstaknite dobro upravljanje 3.0', podržan od strane Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED), a implementiran od strane Open Data Kosovo (ODK).

AUTORI:

Dafina Olluri i Delvina Haxhijaha

JEZIČKE VERZIJE:

ALB, ENG, SRB

Završeno januara 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 pošalje..

UVOD

Transparentnost zakonodavstva u demokratiji može poboljšati parlamentarni učinak i povećati građanski angažman za otvorenije i transparentnije društvo. Kako je pokret otvorene vlade bio glavna globalna briga poslednjih godina, način na koji otvorena vlada utiče na održivi razvoj zemalja postao je važno pitanje. Prema analizi koju je ODK uradio tokom godina, a koja je pratila i ocenila otvorenost i transparentnost aktivnosti Kancelarije premijera (PM) na Kosovu, stalna interakcija i saradnja sa građanima služi kao pokretačka snaga iza poboljšanje učinka. Efektivnost vlade i njenog delovanja uopšte se poboljšavaju kroz učešće javnosti. Izvršni departmani i agencije treba da daju stanovnicima Kosova više mogućnosti da utiču na politiku i da svojim kombinovanim znanjem i informacijama daju koristi svojoj vladi.

Vodeći principi otvorene vlade, transparentnosti, angažovanja i odgovornosti, pozivaju na inovacije od strane vladinih institucija u načinu na koji se povezuju sa građanima i upravljaju svojom administracijom. Vlasti moraju građanima olakšati dobijanje informacija kako bi bile transparentne, posebno korišćenjem otvorenih podataka i upravljanja evidencijama. Trebalo bi da se kombinuje sa povećanom uključenošću civilnog društva u proces 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. Za očekivati je da će postojanje međunarodnih inicijativa na Kosovu, kao što je Partnerstvo za otvorenu upravu (POU), pomoći rastu transparentnosti institucija izvršne vlasti u zemlji – pokazujući spremnost Vlade da implementira i promoviše standarde otvorenosti i odgovornosti.

Cilj ovog dokumenta je da predstavi rezultate Regionalnog indeksa otvorenosti sprovedenog za Kancelariju premijera na Kosovu za 2021. godinu, mereći nivo otvorenosti za gore pomenutu instituciju. Već nekoliko godina ODK kontinuirano unapređuje svoju metodologiju i indikatore, prilagođavajući se zahtevima dotične godine. Ovaj dokument politike takođe proizvodi uporedni element gde je ODK izradio analizu, uključujući napredak pokazan tokom poslednjih godina za KP. Ovaj dokument takođe ima za cilj da ojača principe dobrog upravljanja i pomogne institucijama da ih efikasnije sprovode u svom radu. Dokument može biti od koristi kako predstavnicima međunarodnih organizacija, tako i kolegama iz OCD sektora koji se bave ovim pitanjima.

ODK je poštovao principe transparentnosti istraživanja i sve svoje detalje i rezultate predstavio procenjenoj instituciji. ODK ostaje otvoren za sve sugestije, konstruktivnu kritiku i diskusiju u vezi sa ovim dokumentom politike.

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 KP-om, alatom koji je procenio koliko su vladine institucije dostupne javnosti i društvu u zemljama Zapadnog Balkana. Za KP su procenjeni sledeći principi: 1) transparentnost, 2) pristupačnost, 3) integritet i 4) svesnost. Ovi principi se procenjuju na osnovu sledećih kriterijuma: lakoća pristupa informacijama na zvaničnim sajtovima Institucije; kvalitet zakonodavnog okvira za relevantne teme; dodatni izvori javnih informacija; i upitnike koje dostavlja institucija. Model provere podataka je korišćen kada su podaci prikupljeni, što je rezultiralo sa standardnom greškom od +/- 3%. Procena je sprovedena od juna 2021. do kraja oktobra 2021. Na osnovu nalaza istraživanja napravljena je lista preporuka za institucije.

Javni pristup organizacionim podacima, budžetima i procesima javnih nabavki je mandaftiran prema principu **transparentnosti**. **Pristupačnost** se odnosi na uspostavljanje i podržavanje politika za neograničen pristup informacijama, povećanje dostupnosti informacija kroz javne rasprave i podsticanje angažovanja građana. **Integritet** uključuje elemente kao što su lobiranje, podržavanje etičkog kodeksa i borba protiv korupcije. Konačni princip, **Svesnost**, bavi se posmatranjem i procenom institucionalno sprovedenih politika.

Sva četiri gore pomenuta principa, kao deo Indeksa regionalne otvorenosti, pomažu u definisanju, predstavljanju i procenjivanju rada i dobre političke volje ka transparentnosti.

OTVORENOST KABINETA PREMIJERA U 2019. GODINI

Kabinet premijera je u 2019. godini dobio ukupnu ocenu od 63%. Takav rezultat pokazuje napredak koji je ostvaren u odnosu na rezultate prethodnih godina, ali još uvek ima prostora za poboljšanje u odnosu na druge zemlje u regionu, posebno kada govorimo o širokom državnom aspektu. Kada uporedimo rezultat od 63% u 2019. sa rezultatom od 53% u 2018. godini, uočen je veliki napredak u toku godine između dva rezultata.

OTVORENOST KABINETA PREMIJERA U 2020. GODINI

Kabinet premijera je dobio ukupnu ocenu od 62% za 2020. Institucija o kojoj je reč treba da bude doslednija još otvorenija i transparentnija prema javnosti i trećim stranama – dajući tako primer drugim institucijama, kao što su resorna ministarstva. Kabinet premijera zahteva još mnogo prostora za unapređenje, posebno u principu transparentnosti, jer je za 2020. godinu ocenjen sa rezultatom od 41%, u poređenju sa 51 odsto za 2019.

OTVORENOST KABINETA PREMIJERA U 2021. GODINI

Ukupna ocena za kabinet premijera za 2021. godinu bila je 69%. KM bi stalno trebao da bude još otvoreniji i transparentniji prema opštoj javnosti i drugim strankama, čime bi se uspostavio jasan osećaj institucionalne odgovornosti, što je suštinska komponenta otvorene vlade.

U narednom odeljku, dato je detaljno objašnjenje ključnih principa i ishoda Kabineta premijera u četiri principa otvorenosti vlade, što uključuje: transparentnost, pristupačnost, integritet i svesnost.

TRANSPARENTNOST

Princip transparentnosti je u 2021. godini dostigao rezultat od 57%, što je zabeležio porast u odnosu na prethodne godine. Princip transparentnosti propisuje da su organizacione informacije, budžet i postupci javnih nabavki javno dostupni i objavljeni na zvaničnoj internet stranici.

Kada je reč o otvorenosti organizacije, veb stranica obično ima dovoljno saopštenja za vesti sa sastanaka vlade, zvaničnih dokumenata, izveštaja, strategija, godišnjih planova rada, a takođe ima objavljene najnovije odluke. Štaviše, informacije predstavljene na veb stranici dostupne su na oba zvanična jezika zemlje. Ipak, treba naglasiti da i pored poboljšanja u gore pomenutim oblastima, postoje određeni koraci unazad u pogledu institucionalne transparentnosti. Na zvaničnom sajtu nema informacija o predstavniku za pristup javnim dokumentima. Štaviše, nisu dostupne informacije o podacima koji se odnose na transparentnost budžeta, ugovore, budžetske izveštaje. Takođe nema dostupnih informacija o obimu javnih, uslužnih i upravljačkih rashoda.

Kabinet premijera i dalje ne daje informacije o praksama javnih nabavki, kao što su otvoreni zahtevi za nabavke, odluke i ugovori o nabavkama i druge informacije, čak ni tokom ovogodišnjeg pregleda. Pored toga, Kabinet premijera ne nudi spisak poslovanja koja su proglašena krivima za podmićivanje u postupcima nabavki i zbog toga im je zabranjeno da se nadmeću za buduće ugovore. Međutim, kompjuterizovana platforma Regulatorne komisije za javne nabavke, e-nabavke, i dalje nudi takve informacije. S tim u vezi, Kabinet premijera treba da na svojoj veb stranici stavi na raspolaganje eksterni link koji upućuje korisnike na potrebne podatke ili platformu za e-nabavke.

PRISTUPAČNOST

Princip pristupačnosti adresira nivo građana, OCD-ova i zainteresovanih strana za učešće u radu Vlade, uključujući, ali ne ograničavajući se na Zakon o slobodi informisanja i druge propise. Za ovu godinu procene, KP je postigao 69% u ovom principu.

Iako procene pokazuju dobru infrastrukturu za slobodu informisanja, koja je uglavnom obezbeđena kroz Zakon o pristupu javnim dokumentima, još uvek postoji nedostatak implementacije u praksi. Prema Zakonu o pristupu javnim dokumentima, svaka javna ustanova je dužna da odredi osobu koja će rutinski pregledati primljene zahteve i uspostaviti zvaničnu imejl adresu koja se koristi 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. Što se tiče zahteva za pristup javnim evidencijama, pravo na pristup javnim evidencijama se često sprovodi samo kao rezultat umešanosti (angažovanja) Agencije za informacije i privatnost (AIP).

Preporučuje se funkcionalizacija sistema koji bi vodio evidenciju o primljenim zahtevima i njihovom statusu čak i tokom ove godine merenja. Ovakav proces bi pomogao kabinetu premijera da postane transparentniji i otvoreniji za javnost, poboljšavajući svoj rezultat u komponenti Pristupačnosti.

Drugi problem je što se pravo na pristup informacijama se i dalje ne odnosi na državna preduzeća, javna preduzeća ili druge subjekte koji su u vlasništvu ili pod kontrolom Vlade. Institucije, kao i Kabinet premijera, ne obezbeđuju javnu listu ili registar dostupnih dokumenata u svom posedu i ne objavljuju ih, iako je to zakonom predviđeno. Napredak u ovim oblastima, koji je relativno lak za implementaciju, očigledno bi pomogao da se poveća ocena (rezultat) Kosova, ali se ne smatra da je na dnevnom redu ovih institucija.

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 onlajn od ministarstava o odgovarajućim pitanjima. Štaviše, objavljuju se i izveštaji o konsultacijama. Struktura javnih konsultacija regulisana je Uredbom (VRK) br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija, član 21.¹ Dok je KP dužan da odgovori na komentare i sugestije dostavljene putem javnih konsultacija prema gore navedenoj uredbi, Član 15, Prikupljanje komentara i njihovo adresiranje.² Međutim, na anketu koja je upućena KP-u, na pitanje o dostupnosti ili postojanju procedure da građani i zainteresovani iz bilo kog razloga ospore donete odluke, nije dat odgovor.

Zvanične Facebook i Tviter stranice Kancelarije premijera, koje na svojim veb stranicama prenose vesti o predmetnoj Kancelariji, uzimaju se u obzir prilikom procene dostupnosti KP-a na društvenim medijima. Nalog premijera zemlje povezan je sa nalozima na društvenim mrežama poput Tvitera i Instagrama, koji se često ažuriraju najnovijim informacijama. Pored toga, premijer zemlje je aktivan u ažuriranju svog Facebook profila najnovijim vestima, na taj način obaveštavajući zainteresovane zainteresovane strane i širu javnost o najnovijim dešavanjima. Ovo promoviše pristupačnost, a istovremeno upozorava javnost o aktivnostima Kancelarije.

INTEGRITET

Na principu integriteta, KP nastavlja da napreduje na godišnjem nivou. Za ovu procenu, KP je postigao 91%. Ovaj rast se najviše može pripisati Agenciji za upravu državnih službenika, svi poslanici su dužni da iskazuju svoje bogatstvo putem imovinskih kartica u skladu sa ovim kodeksom. S obzirom na to da su kodeks ponašanja,³ sukob interesa i otkrivanje bogatstva su svi regulisani, ova institucija dobija visoku ocenu za merenje integriteta. Vlada treba da obezbedi da su proaktivne mere etičkog izveštavanja uspostavljene, čime se uključuju protokoli o ispravnom i pogrešnom ponašanju za mnoge različite grupe, kao što su izabrani lideri (premijer i ministri u kabinetu), izabrani predstavnici (članovi parlamenta), političko osoblje i javni službenici.

Štaviše, na Kosovu trenutno nedostaje primena zakona koji regulišu lobiste i njihovo delovanje, što bi služilo za poboljšanje zaštite javnog interesa. S obzirom na to da je Kosovo donelo Zakon o Uzbunjivačima, preporučuje se da Vlada počne da pruža obuku za svoje službenike o temama kao što su sukobi interesa, naponi u borbi protiv korupcije ili uzbunjivanje, kao i kako da reaguju u slučajevima nepravilnosti.

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

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

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

SVESNOST

U poslednjoj komponenti procene, Kabinet premijera Kosova je postigao rezultat od 86%. Komponenta svesnosti se bavi internim mehanizmima koji se koriste za praćenje i procenu politika koje sprovodi Kancelarija premijera.

Kontekstualni pregled pokazuje da je Kosovo bilo izloženo mnogim projektima i politikama vođenih od strane donatora. Međutim, ne postoji mehanizam za praćenje učinka ovih projekata i politika i uticaja reformskih programa i planova. Napredak ili nazadovanje koji ostaje nedokumentovan predstavlja veliki izazov za otvorenost, kao i rizik neefikasnosti za budućnost. Kada se analizira poddomen strateškog planiranja u okviru komponente svesnosti, vredi napomenuti da Kancelarija za strateško planiranje (KSP) radi u Kabinetu premijera. Ova kancelarija savetuje premijera i Vladu o prioritetima strateške politike Vlade, koordinira proces strateškog planiranja i razmatra strateška dokumenta kako bi se obezbedila kompatibilnost između njih i strateških prioriteta Vlade. Štaviše, Kabinet premijera koristi kao indikatore učinka tokom izrade godišnjih izveštaja o radu Operativne ciljeve u operativnom strateškom planu (Konsultacije o politikama i zakonodavstvu). Kancelarija za dobro upravljanje/Kabinet premijera je radio na uspostavljanju standarda za javne konsultacije u saradnji sa svim resornim ministarstvima preko koordinatora za konsultacije u resornim ministarstvima uključenim u proces izrade zakona i politika.

Pored toga, vredi napomenuti da izveštavanje ministarstava nastavlja da bude u skladu sa Poslovníkom o radu Vlade Kosova, koji preciziraju metod i vrstu informacija koje se zahtevaju u izveštajima ministarstva – koji se šalju Kabinetu premijera. Ministru na usvajanje.

ANGAŽOVANJE GRAĐANA U RADU KP-A NA KOSOVU

ODK je nastavio saradnju sa UBO Consulting istraživanjem posvećenosti i mišljenja građana za rad Vlade Kosova. 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 KP-a, 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 iz sprovedene ankete, procenat ispitanika koji su naveli da malo prate rad kabineta premijera je 29,8% žena i 32,4% muškaraca. S druge strane, rad kabineta premijera uveliko prati 4,6% žena i 10,8% muškaraca.⁴

⁴ <https://www.facebook.com/opendatakosovo/posts/pfbid02SJs3LoNPs4bkev7VmPN19kb9fy4GmmGoxaPuEQYvJwHD63HBbR2MeJqN74YxFW3gl>

Sledeće pitanje koje je bilo postavljeno je koliko ispitanici smatraju da odluke Vlade odražavaju njihove stavove.⁵ Na osnovu nalaza ankete, 29,9% ispitanih žena i 28,7% muškaraca smatra da odluke vlade odražavaju njihove stavove, dok 46,1% žena i 53,1% muškaraca misli suprotno. Za sledeće pitanje, više od polovine ispitanika ne misli da mogu da doprinesu inicijativama Vlade Kosova. S druge strane, 31,7% ispitanih muškaraca i 28,4% žena misli suprotno.

Vredi napomenuti da u poslednjem pitanju upućenom učesnicima svega 36,3% muškaraca, i 27,2% žena smatra da bi mogli doprineti radu predmetne Institucije. S druge strane, 17,8% muškaraca i 12,4% ispitanih žena po ovom pitanju nije imalo određeno mišljenje. Nalazi ankete naglašavaju značaj uzimanja u obzir mišljenja građana o radu KP-a. Kao rezultat toga, napore treba usmeriti ka stvaranju komunikacionih kanala koji omogućavaju pojedincima da daju povratnu informaciju o radu Institucije, gledaju na građanski angažman kao imperativ za njenu efektivnost i pružaju mogućnosti za saradnju između građana i drugih relevantnih aktera.

⁵ <https://www.facebook.com/opendatakosovo/posts/pfbid02XPqgJCufPa6nPuiJcEWZvz5P8BcMhSX2W2vW3NKNHmdq8FKNrsDqavwGdW6u9enni>

PREPORUKE

KORACI AKCIJE

Otvorena vlada je krovni naziv za širok spektar praksi koje unapređuju ove principe, uključujući inicijative za otvorene podatke, zakone o pristupu informacijama, politička prava, javne konsultacije i procese angažovanja, između mnogih drugih. Prema sprovedenoj proceni, preporučuje se Kabinetu premijera da preduzme sledeće radnje kako bi održao svoj snažan učinak u svom radu:

- *Uspostaviti mehanizam preko kojeg građani mogu da osporavaju odluke koje su donete kroz odgovarajući proces;*
- *Razviti Etički kodeks i uspostaviti jasne mehanizme za njegovu implementaciju;*
- *Razviti pravni osnov za transparentan proces budžetiranja uključujući učešće javnosti u pripremi državnog budžeta;*
- *Kreirati i objaviti budžeta za građane;*
- *Objaviti godišnji program 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 sajtu*
- *Zakonom regulisati pravila lobiranja;*
- *Kreirati obrazac za pritužbe na zvaničnom sajtu Kabineta premijera pružajući informacije o hronologiji, relevantnim državnim službenicima i institucijama koje se direktno bave konkretnim žalbama/zahtevima;*
- *Osigurati da se planovi, pozivi, odluke, ugovori i prilozi u vezi sa javnim nabavkama objavljuju na svojoj internet stranici;*
- *Podsticati i podržavati članstvo u Partnerstvu za otvoreno upravljanje;*
- *Objaviti audio i/ili video prenos sednica Vlade na zvaničnom sajtu;*
- *Objaviti plan integriteta ili internu antikorupcijsku politiku, uključujući mere za sprečavanje različitih oblika korupcije i neetičkog ponašanja unutar institucije;*
- *Objaviti plate javnih zvaničnika na internet stranici;*
- *Obezbediti spisak kompanija koje su osuđene za podmićivanje kojima je zabranjeno da učestvuju u budućim ponudama za nabavku.*