

## Završni izveštaj: Srbija 2014–2016.

Mali napredak je ostvaren u toku sprovođenja drugog dela ciklusa Akcionog plana. Razlog za to se delimično nalazi u činjenici da su u aprilu 2016. godine održani vanredni parlamentarni izbori i da je proces formiranja nove Vlade bio spor. SMART Preporuke Mehanizma za nezavisno izveštavanje iz Izveštaja o sprovođenju AP POU za 2014. i 2015. godinu uključene su u određenoj meri u naredni Akcioni plan u cilju unapređenja saradnje sa civilnim društvom. Međutim, i dalje postoji prostor za unapređenje stepena saradnje sa civilnim društvom i daljeg uključivanja privatnog sektora.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) je dobrovoljna međunarodna inicijativa čiji je cilj da osigura obaveze vlada prema svojim građanima u smislu promovisanja transparentnosti, osnaživanja građana, borbe protiv korupcije i korišćenja novih tehnologija radi jačanja sistema upravljanja. Mehanizam za nezavisno za izveštavanje (MNI) sprovodi pregled aktivnosti svake zemlje koja učestvuje u POU inicijativi. Ovaj izveštaj daje pregled rezultata postignutih nakon druge godine realizacije prvog Akcionog plana (AP) Republike Srbije, u periodu od jula 2015. do juna 2016. godine, uključujući nove informacije dobijene kroz nacrt državnog izveštaja o samoprocenjivanju iz septembra 2016. godine.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) koordinira sprovođenjem POU procesa u Srbiji. Akcioni plan 2014-2016. je razvijan od decembra 2013. do decembra 2014. godine. Tokom druge godine sprovođenja AP, konsultacije sa civilnim društvom i stepen javne svesti bili su slabi. Osim toga, svest o POU inicijativi bila je ograničena kod drugih vladinih organa. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave nije raspolagalo adekvatnim ljudskim ili finansijskim resursima kako bi predvodilo POU proces što je, zajedno sa vanrednim parlamentarnim izborima, dovelo do generalno niskog nivoa sprovedenosti obaveza iz AP.

Međutim, MDULS je predvodio izradu novog akcionog plana na kome je radila Posebna međuministarska radna grupa za izradu drugog Akcionog plana za period od 2016. do 2017. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u POU inicijativi (u daljem tekstu: Radna grupa), osnovana u decembru 2015. godine. Radna grupa uključuje predstavnike civilnog društva i usvojila je komentare dobijene na više javnih konsultativnih sastanaka. Najveći broj obaveza preduzetih novim akcionim planom nisu povezane sa prethodnim akcionim planom, što može značiti manji nivo doslednosti u sprovođenju POU procesa u Srbiji. Ipak, AP za 2014. i 2015. godinu

**Tabela 1: Kratak pregled**

	<i>Srednji rok</i>	<i>Završni rok</i>
Broj obaveza	13	
<i>Nivo sprovedenosti</i>		
Završen/kompletan	2 (15%)	4 (31%)
Značajan	6 (46%)	4 (31%)
Ograničen	5 (39%)	5 (39%)
Nezapočet	0 (0%)	0 (0%)
<i>Broj obaveza koje su:</i>		
Evidentno značajne za POU vrednost	12 (92%)	
Potencijalno transformativnog uticaja	1 (8%)	
Značajno ili kompletno sprovedene	8 (62%)	8 (62%)
<i>Sva tri</i> (☺)	0 (0%)	0 (0%)
<i>Da li je obaveza doprinela otvaranju uprave?</i>	Značajno	2
	Izvanredno	0
<i>Budući koraci</i>		
Broj obaveza prenesenih u naredni akcioni plan:	2 (15%)	

jeste prvi Akcioni plan Srbije i relevantni predstavnici državne uprave mišljenja su da su važne lekcije naučene u toku tog procesa. Dodatno, novi akcioni plan razvijen je sa više uključenosti i predloga civilnog društva u poređenju sa prvim AP.<sup>1</sup> Međutim, kako su se pravili novi nacrti akcionog plana, doprinosi predstavnika organa vlade su dobijali prednost i nove obaveze koje nisu bile povezane sa predlozima civilnog društva a koje su uključene u Akcioni plan. Čak i pored ovoga, napravljen je značajan napredak u pogledu uključenosti civilnog društva u poređenju sa izradom prethodnog akcionog plana i to zasenjuje činjenicu da je mali broj obaveza zapravo prenesen.

---

<sup>1</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu (POU), *Izveštaj o sprovedenim javnim konsultacijama o Akcionom planu za sprovođenje inicijative POU za period od 2016. do 2017. godine*: <http://bit.ly/2gaCezv>

## Konsultovanje sa civilnim društvom u toku procesa sprovođenja

Zemlje koje učestvuju u POU inicijativi prate proces konsultovanja tokom razvijanja svog POU akcionog plana. Nikakve zvanične konsultacije nisu održane u toku sprovođenja AP POU Srbije za 2014. i 2015. godinu. Osim toga, kako je istakao jedan od članova Radne grupe,<sup>1</sup> AP POU za 2014. i 2015. godinu pomenut je samo u toku prvog sastanka Radne grupe, kada se vodila diskusija o tome da li bi određene obaveze iz AP trebalo preneti u plan za naredni period. Dakle, nije bilo savetovanja sa civilnim društvom u toku sprovođenja AP POU za 2014. i 2015. godinu.

Ipak, razgovori sa zainteresovanim stranama, kako u javnoj upravi tako i u civilnom društvu, pokazali su da je nivo svesti po pitanju POU podignut kreiranjem novog akcionog plana i da je više aktera javne uprave i civilnog društva uključeno u njegovo razvijanje. Novonastali nivo angažovanja civilnog društva, demonstriran nivoom saradnje na izradi AP POU za 2016. i 2017. godinu,<sup>2</sup> može biti znak da će se proces konsultacija unaprediti pri sprovođenju narednog akcionog plana.<sup>3</sup> Više detalja i dalja analiza ishoda ovog novog stepena uključenosti u kreiranju narednog akcionog plana biće procenjeni u Izveštaju o napretku Srbije u periodu 2016-2017. godine.

**Tabela 2: Proces konsultovanja o Akcionom planu**

Faza Akcionog plana	Zahtev POU procesa (Poglavlje o članovima upravljanja)	Da li je državna uprava ispunila ovaj uslov
U toku sprovođenja	Da li je postojao redovan forum za konsultovanje tokom sprovođenja?	Ne
	Da li su konsultacije bile otvorenog tipa ili putem dostavljanja poziva?	Nije primenjivo
	Konsultacije prema IAP2 spektrumu	Nije primenjivo

<sup>1</sup> Posebna međuministarska radna grupa za izradu drugog Akcionog plana za period od 2016. do 2017. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu osnovana je na transparentan način. Na internetu je objavljen javni poziv organizacijama civilnog društva za predlaganje kandidata iz svojih redova za članstvo u Radnoj grupi, koji je sadržao jasan opis POU inicijative u Srbiji, kao i preduslove koje bi morao da ispuni član Radne grupe. „Javni poziv“, Republika Srbija, <http://bit.ly/2fRuXnb>. Skoro mesec dana nakon isteka roka naznačenog u pozivu, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom objavila je rezultate i objašnjenje izbora konkretnih predstavnika civilnog društva. „Odluka“, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/2gyb3lC>. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo je 20. januara 2016. godine rešenje o osnivanju Posebne međuministarske radne grupe u Srbiji. „Rešenje“, MDULS, <http://bit.ly/2fgYgRK>.

<sup>2</sup> POU inicijativa u Srbiji sada ima redovno ažuriranu internet stranicu koju vodi renomirana OCD. Ova organizacija je ponudili MDULS da zajedno vode stranicu i tako promovišu saradnju između državnog i civilnog sektora u Srbiji. Cilj ove stranice je da „promoviše osnovne vrednosti i načela POU“ i može joj se pristupiti ovde: <http://ogp.rs/>.

<sup>3</sup> Izveštaj o sprovedenim javnim konsultacijama o Akcionom planu za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu za period od 2016. do 2017. godine, <http://bit.ly/2gaCezv>.

## Napredak u sprovođenju obaveza

Svi indikatori i metodi korišćeni u MNI istraživanju, mogu se pronaći u Priručniku o procedurama nezavisnog izveštavanja dostupnom na (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). Jedna mera zahteva dodatno pojašnjenje usled posebnog značaja koji ima za čitaoce i svoje korisnosti jer podstiče zemlje koje učestvuju u POU inicijativi na takmičenje: „obaveza obeležena zvezdom“ (□). Obaveze obeležene zvezdom smatraju se dobrim primerima POU obavezama. Da bi bila obeležena zvezdom, obaveza mora da ispuni sledeće kriterijume:

1. Mora da bude dovoljno precizna kako bi mogao da se donese sud o njenom potencijalnom uticaju. Obaveze obeležene zvezdom imaju „srednju“ ili „visoku“ specifičnost.
2. Jezik koji se koristi za formulisanje obaveze treba jasno da ukazuje na značaj obaveze za otvaranje uprave. Naime, trebalo bi da se odnosi na najmanje jednu od POU vrednosti, kao što su: pristup informacijama, učešće građana ili odgovornost javnosti.
3. Obaveza bi trebalo da ima „transformativan“ potencijalni uticaj ako se u potpunosti sprovede.
4. Konačno, obaveza u okviru koje se ostvari značajan napredak tokom perioda sprovođenja Akcionog plana dobija ocenu „značajne“ ili „kompletne“ implementacije.

Na osnovu gore navedenih kriterijuma, u Izveštaju o napretku 2014–2015, AP Srbije nije sadržao nijednu obavezu koja je obeležena zvezdom. Na kraju perioda izveštavanja, a na osnovu promena u nivou sprovedenosti, AP Srbije takođe nije uključivao nijednu obavezu koja je obeležena zvezdom.

Obaveze koje su obeležene zvezdom u Izveštaju o napretku mogu izgubiti takav status ako je na kraju ciklusa sprovođenja akcionog plana nivo sprovedenosti manji od „završen“ ili „značajan“. To može značiti da je ukupna sprovedenost ograničena na kraju perioda izveštavanja, prema formulaciji obaveze.

Konačno, grafikoni u ovom delu predstavljaju izvod iz mnoštva podataka koje MNI skuplja tokom svog procesa izveštavanja. Za pristup ukupnim podacima za Srbiju i sve POU zemlje učesnice, pogledati „POU Istraživač“, koji je dostupan na [www.opengovpartnership.org/explorer](http://www.opengovpartnership.org/explorer).

### O pitanju „Da li je obaveza doprinela otvaranju uprave?“

Obaveze POU često su formulisane neprecizno ili se ne odnose jasno na pitanje otvaranja uprave, ali u stvarnosti postižu značajne političke reforme. U drugim slučajevima, obaveze sa značajnim napretkom mogu delovati značajno i ambiciozno, ali ne uspevaju da doprinesu otvaranju uprave. U nastojanju da obuhvati ove finese i, što je još važnije, stvarne promene u radu državne uprave, u završnim izveštajima MNI uvodi novu varijablu pod nazivom „Da li je obaveza doprinela otvaranju uprave?“. Ova varijabla nastoji da ide dalje od rezultata merenja i predmeta isporuke i sagleda način na koji se rad državne uprave menja kao posledica sprovođenja obaveze. Ovo se može uporediti sa obavezama obeleženim zvezdom u okviru MNI koje opisuju *potencijalan* uticaj.

Istraživačice MNI procenjuju varijablu „Da li je obaveza doprinela otvaranju uprave?“ u odnosu na svaku od POU vrednosti relevantnu za ovu obavezu. Ona ispituje da li je kao posledica sprovođenja obaveze rad javne uprave proširen u odnosu na uobičajenu praksu. Skala za procenjivanje definisana je na sledeći način:

- Došlo je do pogoršanja: otvaranje uprave se pogoršava kao rezultat mera preduzetih u okviru obaveze.
- Bez promene: zadržan je *status quo* rada javne uprave.
- Ogranična promena: došlo je do izvesne promene, ali je promena neznatna u smislu uticaja na nivo otvaranja uprave.
- Značajna promena: načinjen je veliki korak ka daljem otvaranju uprave u relevantnoj oblasti politike, ali je i dalje ograničen u obimu ili meri.
- Izuzetan nivo promene: reforma koja je otvaranjem uprave transformisala uobičajenu praksu u relevantnoj oblasti javne politike.

Kako bi procenili ovu varijablu, istraživači uspostavljaju *status quo* na početku sprovođenja akcionog plana. Oni zatim ocenjuju ishode *implementirane* u cilju donošenja promena u otvorenosti uprave.

Čitaoci bi trebalo da u obzir uzmu ograničenja. Završni MNI izveštaji pripremaju se samo nekoliko meseci nakon završetka ciklusa sprovođenja. Varijabla se fokusira na ishode koji su vidljivi u odnosu na otvorenost rada uprave na kraju dvogodišnjeg perioda sprovođenja. Cilj izveštaja i varijable nije da procenjuju uticaj usled komplikovanih metodoloških implikacija i vremenskog okvira ovog izveštaja.

Tabela 3: Pregled – procenjivanje napretka po obavezi

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Da li je ova obaveza doprinela otvaranju javne uprave?						
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost I odgovornost	Nepostojeći	Meznatan	Umeren	Transformivan	Nezapočeta	Ograničena	Značajna	Kompltna	Pogoršano	Nepromeneno	Ograničeno	Značajno	Izuzetno
1. Transparentnost u praćenju budžetskih rasoda				✓	✓					✓					✓				✓		
2. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti			✓		✓					✓						✓					
3. Transparentne procedure javnih nabavki			✓		✓	✓				✓				✓					✓		
4. Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva				✓	✓					✓			✓						✓		
5. Proširiti i razgraničiti nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcij			✓		✓					✓			✓					✓			
6. Treninzi i kampanje o zaštiti uzbunjivača			✓		✓					✓				✓					✓		



## Opšti pregled obaveza

U sklopu POU, države su uslovljene da prihvataju obaveze kroz sprovođenje dvogodišnjeg akcionog plana. Završni izveštaji procenjuju dodatni indikator: „Da li je obaveza doprinela otvaranju uprave?“. Tabele u nastavku teksta daju kratak pregled nivoa sprovedenosti na kraju perioda izveštavanja i napredak u okviru ovog indikatora. U pogledu obaveza koje su već sprovedene u periodu izveštavanja 2014–2015. godine, ovaj izveštaj će dati rezime nalaza Izveštaja o napretku, ali će se pre svega fokusirati na analizu varijable „Da li je obaveza doprinela otvaranju uprave?“. Za dodatne informacije o prethodno sprovedenim obavezama, pogledati „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.<sup>1</sup> Akcioni plan Srbije sadržao je četiri tematske oblasti – fiskalnu transparentnost, borbu protiv korupcije, pristup informacijama i učešće javnosti. Obaveze su tematski grupisane od strane Vlade, a MNI istraživačice su zadržale kategorizaciju pri pisanju završnog izveštaja.

---

<sup>1</sup> Mehanizam za nezavisno izveštavanje: *Srbija – Izveštaj o napretku 2014–2015*:

[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15\\_FinalSerbian.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15_FinalSerbian.pdf); OGP, *Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report 2014–2015: Serbia* by the European Policy Centre (Progress report, Washington, D. C., 2015), <http://bit.ly/2gbcQcF>.

## 1. Fiskalna transparentnost

### Obaveza 1. – Transparentnost u trošenju budžetskih sredstava

#### Tekst obaveze:

1. Javno objavljivanje godišnjeg izveštaja o radu budžetske inspekcije koji se dostavlja Vladi radi razmatranja i usvajanja

a. Na internet stranici Ministarstva finansija objavljeni godišnji izveštaji i dostupni svim zainteresovanim licima.

2. Javno objavljivanje izveštaja o izvršenju koje ministar, odnosno organ upravne jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, dostavlja najmanje dva puta godišnje Vladi, odnosno nadležnom organu jedinice lokalne samouprave, radi razmatranja i donošenja; i dostavljanje istih Narodnoj skupštini, odnosno skupštini lokalne samouprave

a. Izveštaji su objavljeni na internet stranicama državnih organa i jedinica lokalne samouprave i dostupni su svim zainteresovanim stranama.

3. Javno objavljivanje građanskog budžeta – dokumenta koji na jasan, jednostavan, slikovit i građanima razumljiv način sažeto predstavlja budžet Republike Srbije. Javno objavljivanje građanskog budžeta – dokumenta koji na jasan, jednostavan, slikovit i građanima razumljiv način sažeto predstavlja budžet lokalne vlasti.

Vodeća institucija: Ministarstvo nadležno za poslove finansija

Partneri: organ jedinice lokalne samouprave nadležan za finansije, i organizacije civilnog društva.

Datum početka: prvi kvartal 2015.

Datum završetka: U toku

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Da li je doprinelo otvaranju javne upre?							
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost I odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočeto	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez Promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno	
				✓	✓					✓					✓				✓			

#### Cilj obaveze:

Ova obaveza ima za cilj poboljšanje fiskalne transparentnosti kroz podizanje nivoa znanja i razumevanja šire javnosti o trošenju budžetskih sredstava na lokalnom i centralnom nivou. Dalje, ova obaveza nastoji da uveća transparentnost budžetskih rashoda predstavljajući godišnje izveštaje o građanskom budžetu koji su jasni i razumljivi široj javnosti.



## Status

### Srednji rok: Značajno

Godišnji izveštaj i dokument o građanskom budžetu Republike Srbije su objavljeni na sajtu Ministarstva finansija u prvoj godini ciklusa akcionog plana, uz napomenu da objavljivanje godišnjih izveštaja nije izvršeno u predviđenom roku. Objavljivanje izveštaja o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave<sup>1</sup> (JLS) i dokumenta o građanskom budžetu jedinica lokalne samouprave koji se fokusira na JLS, ograničeno je. Samo 46 procenata jedinica lokalnih samouprava je objavilo izveštaje o izvršenju budžeta. Što se tiče dokumenta o građanskom budžetu jedinica lokalne samouprave, srednjoročni izveštaj, koristeći se prosečnim uzorkom JLS pokazuje da nijedna jedinica lokalne samouprave nije objavila ovaj dokument. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### Završni rok: Značajno

Ministarstvo finansija nastavlja da na mesečnom nivou objavljuje izveštaje o izvršenju budžeta.<sup>2</sup> Istovremeno, objavljivanje izveštaja o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave jednako je napretku ostvarenom u srednjoročnom izveštaju. Metodom slučajnog uzorka na 48<sup>3</sup> JLS istraživačice MNI ustanovile su da je manje od 50 procenata JLS objavilo izveštaje o izvršenju budžeta. Isti uzorak jedinica lokalne samouprave korišćen je u proceni izvršenosti objava dokumenta o građanskom budžetu. Istraživačice MNI su utvrdile da je načinjen određen napredak s obzirom na to da u prethodnom uzorku nije otkrivena niti jedna jedinica lokalne samouprave sa objavljenim dokumentom o građanskom budžetu. Aktuelni uzorak je utvrdio da su dve JLS objavile ove dokumente. Dodatno istraživanje je ustanovilo da je 10 jedinica lokalne samouprave objavilo svoje građanske budžete kroz projekat civilnog društva pod nazivom „Participativno budžetiranje“.<sup>4</sup> Imajući u vidu mali broj jedinica lokalne samouprave koje su objavile dokumente, napredak u ispunjavanju ove dve obaveze lokalne samouprave ostaje ograničen. Stoga, iako je obaveza ispunjena na centralnom nivou, ukupna sprovedenost obaveze ocenjuje se kao značajan nivo sprovedenosti.

## Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?

### Pristup informacijama: Ograničen

Šira javnost u Srbiji nije dovoljno upoznata sa procesom planiranja budžetskih rashoda kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Prema Indeksu otvorenog budžeta<sup>5</sup> Vlada Republike Srbije pruža „ograničene informacije o budžetu“ i ova obaveza nastoji da promeni takav trend. Vlada ima za cilj da uveća transparentnost trošenja budžetskih sredstava, kao i da podigne nivo razumevanja šire javnosti o procesu planiranja budžetskih rashoda, kroz objavljivanje izveštaja o izvršenju budžeta i dokumenta o građanskom budžetu. Zahvaljujući količini novih informacija obezbeđenih od javne uprave, ova obaveza predstavlja pozitivan korak prema omogućavanju civilnom društvu da lakše prati i ocenjuje trošenja budžetskih sredstava. To je takođe pozitivan korak koji doprinosi boljoj informisanosti šire javnosti kroz objavljivanje dokumenata o građanskom budžetu.

Uzimajući sve u obzir, nivo sprovedenosti ove dve obaveze ostaje ograničen jer se u JLS pristup informacijama samo delimično promenio. Napredak većeg obima je postignut na centralnom nivou jer se nacionalni izveštaji o građanskom budžetu i njegovom izvršenju objavljuju redovno.

## Budući koraci?

Tokom perioda pred objavljivanje ovog izveštaja, Srbija je usvojila AP POU za 2016. i 2017. godinu. U skladu sa tim dokumentom, nijedna od aktivnosti iz ove obaveze nije prenetu u naredni period.

---

<sup>1</sup> U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, lokalna uprava u Srbiji je podeljena na jedinice lokalne samouprave (129/2007 i 83/2014). To je terminologija AP POU za 2014. i 2015. godinu koja je korišćena u ovom izveštaju.

<sup>2</sup> Na primer, videti Izveštaj o izvršenju budžeta za jun 2016: <http://bit.ly/2flbMhQ>.

---

<sup>3</sup> Slučajni uzorak korišćen u ovom izveštaju je drugačiji u odnosu na onaj korišćen u srednjoročnom izveštaju. Razlika je napravljena da se osigura objektivno poređenje napretka na lokalnom nivou prema ovoj obavezi. Dodatno, u skladu sa Regulacijom o uspostavljanju jedinstvene liste o regionalnom razvoju i jedinicama lokalne samouprave za 2014, kategorizovane su četiri kategorije JLS prema nivou njihovog ekonomskog razvoja. Slučajni uzorak je uračunao ove razlike koristeći jednak broj jedinica iz svake kategorije.

<sup>4</sup> Lista JLS i njihovih dokumenata o građanskom budžetu je dostupna na internetu. BIRN, „Prvo građani“ *Vodič kroz Budžet u 10 jedinica lokalne samouprave u Srbiji*,“ 28. april 2016.

<sup>5</sup> Srbija, „Indeks otvorenosti budžeta“ *Međunarodno budžetsko partnerstvo*, <http://bit.ly/2g7gzGW>

## Obaveza 2. – Zakon o finansiranju političkih aktivnosti

### Tekst obaveze:

1. Unaprediti odredbe Zakona o finansiranju i izmene i dopune Zakona o finansiranju političkih aktivnosti tako da se jasno utvrde i razgraniče obaveze Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije i drugih organa u postupku kontrole političkih aktivnosti, i precizno utvrde mehanizmi za transparentnost u finansiranju političkih subjekata

a. Upućivanje Nacrta zakona Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona

Vodeća institucija: Ministarstvo nadležno za poslove finansija

Partner: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa; Agencija za borbu protiv korupcije; Državna revizorska institucija; Organizacije civilnog društva

Datum početka: Nije precizirano

Datum završetka: Prvi kvartal 2015.

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Srednji rok		Krajnji rok		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?				
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetno	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno		
			✓		✓		✓				✓					✓	✓						

### Cilj obaveze:

U Srbiji finansiranje političkih aktivnosti predstavlja jedan od ključnih problema u borbi protiv korupcije, imajući u vidu da su javna sredstva najveći izvor finansiranja političkih kampanja. Ova obaveza ima za cilj popunjavanje praznina u pravnom okviru u kontekstu finansiranja političkih aktivnosti sa ciljem da se ovaj proces učini transparentnijim. Takođe, obaveza ima za cilj da se politički subjekti učine odgovornijim kroz precizno definisanje njihovih obaveza u kontekstu trošenja javnih sredstava.

### Status:

#### Kompletno

Obaveza je sprovedena u prvoj godini ciklusa akcionog plana u skladu sa postavljenim rokovima. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“. Ministarstvo pravde je podnelo nacrt o izmenama Zakona, koji još uvek nije usvojen. Krajnji rok za usvajanje prema državnom izveštaju o samoprocenjivanju je bio treći kvartal 2016.<sup>1</sup> Dodatno, OCD i Agencija za borbu protiv korupcije su izrazili neslaganje sa nekim odredbama u predloženim izmenama Zakona. Najveće

neslaganje organizacije su izrazile prema odredbi da se javna sredstva mogu koristiti za kupovinu nekretnina.<sup>2</sup>

## **Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?**

### **Pristup informacijama: Nezapočet**

### **Javna odgovornost: Nezapočet**

Javna sredstva u Srbiji čine 48 procenata ukupnih sredstava u finansiranju političkih kampanja,<sup>3</sup> dok je nivo transparentnosti u pogledu na to kako politički subjekti troše ova sredstva relativno nizak u praksi.<sup>4</sup> Stoga, samo podnošenjem nacrta zakona pred Vladu, ova obaveza nije doprinela otvorenosti uprave, s obzirom na to da Zakon nije usvojen. Od juna 2016, nije bilo doprinosa otvorenosti uprave, kako u smislu pristupa informacijama, tako ni prema javnoj odgovornosti.

Dodatno, Srbija već ima solidan regulatorni okvir koji se tiče političkog finansiranja. Suštinski izazov je u praktičnoj primeni. Prema indeksima „Novac, politika i transparentnost“, Srbija se rangira mnogo bolje u regulatornom delu nego što je slučaj u praksi finansiranja političkih aktivnosti.<sup>5</sup> Slovo prava i praktična primena neće biti usklađeni sve do potpune implementacije Zakona. Stoga, iako je ova obaveza sprovedena u prvoj godini akcionog plana, njen puni efekat na otvorenost uprave u delu upravljanja javnim sredstvima biće dugoročno vidljiv samo ukoliko se Zakon usvoji i sve odredbe Zakona sprovedu.

### **Budući koraci?**

Obaveza je sprovedena, dok obaveze koje se tiču finansiranja političkih aktivnosti nisu uključene u AP POU za 2016. i 2017, koji je usvojen u novembru 2016. godinu.

---

<sup>1</sup> Izveštaj o samoprocenjivanju o implementaciji akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2014. i 2015. godinu, <http://bit.ly/2gyghOh>.

<sup>2</sup> „OCD održale konsultativni sastanak o Otvorenoj upravi u Srbiji“ Centar za evropske politike, 21. septembar 2015, <http://bit.ly/2eU95eb>.

<sup>3</sup> „Izveštaj o finansiranju političkih aktivnosti tokom izborne kampanje u prvoj polovini 2014“ Agencija za borbu protiv korupcije, oktobar 2014, „Novac i izbori“, Vreme, 11. novembar 2014, <http://bit.ly/1K76lsO>.

<sup>4</sup> Indeksima globalnog integriteta „Novac, politika i transparentnost“ za Srbiju se može pristupiti ovde: <https://data.moneypoliticaltransparency.org/countries/RS/>.

<sup>5</sup> Prema indeksu „Novac, politika i transparentnost“, Srbija je mnogo bolje rangirana u pogledu na pravni okvir nego na praksu u kontekstu političkog finansiranja: <https://data.moneypoliticaltransparency.org/countries/RS/>.

### Obaveza 3. – Transparentnost postupka javnih nabavki

#### Tekst obaveze:

1. Unapređenje Portala javnih nabavki uvođenjem novih opcija, kao što su: mogućnost objavljivanja planova nabavki naručilaca, objavljivanje nabavki koje se sprovode po međunarodnim procedurama, engleska verzija ePortala, unapređenje pretraživanja odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, postavljanje registra javnih ugovora, izrada sistema za izveštavanje Uprave za javne nabavke.

a. Unapređen Portal javnih nabavki stavljanjem u funkciju svih navedenih opcija.

b. Unapređenje pozivnog centra za pružanje stručne pomoći korisnicima Portala javnih nabavki

c. Obuka korisnika e-Portala (dve obuke godišnje)

2. Unapređenje sistema elektronskih javnih nabavki

a. Analiza postojećeg zakonodavnog i institucionalnog okvira za primenu elektronskih nabavki u Republici Srbiji (e-podnošenje ponuda, e-aukcija, e-dinamični sistem nabavke, e-katalozi...)

b. Analiza tehničkih rešenja i opcija koje su u primeni ili se razvijaju u državama članicama EU u oblasti e-nabavki (e-podnošenje ponuda, e-aukcije, e-dinamički sistem nabavke, e-katalozi...)

Vodeća institucija: Uprava za javne nabavke

Partneri: Služba za upravljenje kadrovima, organizacije civilnog društva, Ministarstvo trgovine, turizma, i telekomunikacija i Uprava za zajedničke poslove republičkih organa (za aktivnost 2)

Datum početka: nije precizirano

Datum završetka: u toku

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Srednji rok		Krajnji rok		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?				
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetno	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno		
			✓			✓	✓			✓					✓					✓			

## **Cilj obaveze:**

Ova obaveza ima za cilj da unapredi Portal za javne nabavke i sistem za elektronske nabavke. Transparentne procedure javnih nabavki, bolje informisani ponuđači i šira javnost, omogućavaju monitoring civilnog društva i umanjuju prostor za korupciju u procesu javnih nabavki. Ova obaveza POU dopunjuje napore Srbije da poboljša svoje procedure javnih nabavki, izjednačavajući ih sa pravim okvirom Evropske unije. Ova obaveza takođe uvećava transparentnost i efikasnost ovih procedura kroz implementaciju Strategije razvoja javnih nabavki za 2014–2017. godinu.

## **Status**

### **Srednji rok: Značajan**

Tokom prve godine implementacije akcionog plana, Portal javnih nabavki je unapređen u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i Zakonom o izmenama Zakona o javnim nabavkama. Raznovrsni treninzi i radionice održani su sa korisnicima. Istraživačice MNI su uzele u obzir, da cilju da se unapredi pozivni centar koji pruža tehničku podršku korisnicima portala javnih nabavki, nedostaje dovoljna jasnost da bi se obezbedila objektivna procena nivoa sprovedenosti obaveze. Što se tiče unapređenja sistema za elektronske javne nabavke, iako državni izveštaj o samoprocenjivanju ukazuje da su dve analize sprovedene, one nisu dostupne na internetu. Za više informacija o statusu ove obaveze u srednjem roku, pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### **Krajnji rok: Kompletan nivo sprovođenja**

Portal za javne nabavke je unapređen i to ne samo u pravnom okviru, kako je propisano u obavezi, već takođe i kroz uključivanje podataka o nabavkama u otvorenom formatu (iliti kao otvoreni podaci) na Portalu. Što se tiče unapređenja Sistema za elektronske javne nabavke, izrađene su i objavljene na internetu dve analize: jedna o postojećim pravnim i institucionalnim okvirima za sprovođenje e-nabavki<sup>1</sup> i druga o tehničkim rešenjima i primerima korišćenim u državama članicama EU u polju e-nabavki.<sup>2</sup> Obe su dostupne na sajtu Uprave za javne nabavke.

## **Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?**

### **Pristup informacijama: Značajan**

### **Učešće građana: Bez promene**

Ova obaveza predstavlja značajan iskorak u naporima Republike Srbije da uspostavi efikasan sistem e-Nabavki. Dostupnost informacija o procesu javnih nabavki na internetu, zajedno s organizovanjem treninga za korisnike čini procese javnih nabavki manje birokratskim i manje diskriminatornim, otvarajući prostor da veći broj ugovarača učestvuje u licitacijama. Istovremeno, proces javnih nabavki je transparentniji i stvaraju se uslovi za bolji nadzor OCD nad ovim procesima.<sup>3</sup> Prema predviđenom planu za sledeći niz aktivnosti, istraživačice MNI su ustanovile da dve analize izrađene kroz unapređen sistem e-Nabavki mogu biti od većeg značaja u budućnosti, pomažući javnoj upravi da učini procedure transparentnijim i stvori uslove za bolje praćenje i ocenjivanje procesa javnih nabavki. Međutim, objektivna procena trenutno nije izvodljiva jer se efekat sprovedenih analiza koje su dostupne na internetu, na otvorenu javnu upravu u Srbiji može jedino dugoročno posmatrati.

U pogledu pristupa informacijama, podaci dobijeni iz javne uprave ukazuju da se posećenost na Portalu uvećala u proseku za oko 34 procenta u periodu od kraja 2014. do juna 2016. godine.<sup>4</sup> Dodatno, Portal za javne nabavke je unapređen uvođenjem novih opcija.<sup>5</sup> Unapređena verzija portala pruža mogućnost pristupa podacima o javnim nabavkama u formatu otvorenih podataka, što je značajna izmena u pogledu otvorenosti javne uprave.

Ipak, promena u praksi javne uprave prema uključenju građana nije primetna u okviru ove obaveze. Veći nivo transparentnosti sistema javnih nabavki treba da omogući veći nivo učešća građana. Takođe više informacija, posebno u vezi sa velikim ugovorima, treba da bude dostupno na portalu. Otvoreni podaci ne uključuju finansijske vrednosti ugovora što značajno utiče na njihovu korisnost za civilno društvo, akademsku zajednicu, istraživače javnih politika, i aktere iz privatnog sektora. Predstavnici OCD u intervjuima sa istraživačicama MNI istakli su da dostupnost ovih informacija ne samo da bi

uvećala transparentnost već bi i omogućila OCD da identifikuju „crvene zastave“ u procesima javnih nabavki. Uprkos tome, ostvaren je rezultat u povećanju otvorenosti u pristupu informacijama. Nisu usvojene nove niti unapređene postojeće prakse za promovisanje ili podsticanje javnosti za upotrebu ovih podataka.

### **Budući koraci?**

Ova obaveza je kompletno sprovedena i nikakve druge dodatne obaveze u vezi sa portalom za javne nabavke nisu uključene u AP POU za 2016. i 2017. godinu.

---

<sup>1</sup> Republika Srbija „Analiza postojećih pravnih i institucionalnih okvira za implementaciju E-Nabavki u Republici Srbiji“, Uprava za javne nabavke, septembar 2015, <http://bit.ly/2g7i47U>.

<sup>2</sup> Republika Srbija „Analiza tehničkih rešenja i primera korišćenih u državama članicama EU u polju E-nabavki“ Uprava za javne nabavke, septembar 2015, <http://bit.ly/2gye0mk>.

<sup>3</sup> Intervjui sprovedeni sa predstavnicima OCD od strane istraživačica MNI pokazali su da je uvećanje dostupnosti informacija dobro prihvaćeno. Takođe, utvrđena je potreba da više informacija bude lakše dostupno, posebno informacije o finansijskim vrednostima ugovora.

<sup>4</sup> Uprava za javne nabavke je dobila sledeće informacije: a) posećenost Portala na kraju 2014. godine iznosila je 483.241; b) posećenost Portala na kraju 2015. godine iznosila je 592.383; c) posećenost Portala na kraju juna 2016. godine iznosila je 648.496 posetilaca.

<sup>5</sup> Vizuelnim poređenjima novog i starog portala se može pristupiti ovde: <https://flic.kr/s/aHskDN1vN2>. Iako su moguća poboljšanja engleske verzije portala, kao i dostupnost više informacija u otvorenim podacima, postojeći portal je postigao značajna poboljšanja. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

## Obaveza 4. – Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva

### Tekst obaveze Akcionog plana:

1. Izrada godišnjih zbirnih izveštaja o utrošku sredstava koja su kao podrška programskim i projektnim aktivnostima obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz javnih sredstava Republike Srbije u 2013. i 2014.

a. Pripremljeni godišnji zbirni izveštaji o utrošku sredstava za 2013. i 2014, dostavljeni Vladi, usvojeni, objavljeni i predstavljeni javnosti;

2. Uvođenje obaveze objavljivanja javnog konkursa, liste vrednovanja i rangiranja prijavljenih programa, odluka o izboru programa itd. na Portalu eUprave, kao i produženje roka za objavu liste vrednovanja i rangiranja lista na najmanje pet dana u postupku dodele budžetskih sredstava za finansiranje programa od javnog interesa, koje realizuju udruženja.

a. Priprema i donošenje Predloga uredbe o dopuni Uredbe;

3. Jačanje kapaciteta državnih organa u oblastima saradnje i transparentnog finansiranja organizacija civilnog društva iz budžetskih sredstava.

a. Organizovanje obuka za državne službenike na temu sprovođenja Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva;

b. Izrada Drugog dopunjenog izdanja „Vodiča kroz transparentno finansiranje OCD“ iz sredstava budžeta lokalnih samouprava.

[Napomena autorke: Zbog nedostatka prostora za pisanje, istraživačice MNI su sumirale podaktivnosti u okviru svake aktivnosti iz originalnog teksta akcionog plana.]

Vodeća institucija: Aktivnost 1, 3: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Aktivnost 2: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Partner: Organizacije civilnog društva

Početni datum: prvi kvartal 2015. godine

Datum završetka: četvrti kvartal 2015. Godine

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?						
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetoed	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno
				✓	✓	✓				✓			✓					✓			



## **Cilj obaveze:**

Ova obaveza ima za cilj uvećanje transparentnosti javnog finansiranja organizacija civilnog društva kroz objavljivanje izveštaja o troškovima, javnim pozivima, javnim tenderima, ocenjivanjima i rang listama, kao i drugih relevantnih dokumenata na portalu eUprava. Dodatno, obaveza obezbeđuje trening javnim službenicima o saradnji sa OCD i kako da osiguraju transparentnost finansiranja.

## **Status**

### **Srednji rok: Ograničen**

Tokom prve godine sprovođenja akcionog plana, ova obaveza je ostvarila ograničen nivo sprovedenosti. Priprema godišnjih zbirnih izveštaja o utrošku sredstava za podršku programima i projektnim aktivnostima zaostaje za predviđenim rokovima. Povrh toga, u vreme pisanja izveštaja o napretku MNI, nije bilo dokaza o objavljivanju zbirnih izveštaja o utrošcima sredstava na internetu. Obavezno objavljivanje na portalu eUprava je bilo nejasno i nema naznaka da je sprovođenje započeto u prvoj godini ciklusa akcionog plana. Konačno, dok su treninzi za jačanje kapaciteta sprovedeni kao deo treće obaveze, Vodič za transparentno finansiranje je pripremljen samo za internu upotrebu i nije formalno usvojen, niti objavljen.

### **Krajnji rok: Značajan**

Istraživačice MNI su ustanovile da je od objavljivanja srednjoročnog izveštaja ostvaren određeni napredak prema trima aktivnostima opisanim u obavezi. Što se tiče izveštaja o godišnjim utrošcima, jedino je objavljen izveštaj za 2013. u oktobru 2015 godine.<sup>1</sup> Izveštaj za 2014. nije dostupan na internetu, ali izvori iz javne uprave sugerišu da je ostvaren napredak u izradi izveštaja te da je trebalo da bude objavljen krajem 2016. godine. Nisu nađene naznake koje bi ukazale da je ostvaren napredak prema obaveznom objavljivanju poziva i tendera na portalu eUprava. Portal eUprava do sada nema većinu dokumenata predviđenih ovom obavezom. Vodič za transparentno finansiranje još uvek postoji samo kao interni dokument i još uvek nije objavljen javno. Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom na svom sajtu ima dostupnu verziju Vodiča za 2013. godinu.<sup>2</sup>

Prema državnim izvorima, 211 državnih službenika koji pokrivaju oko 70 procenata JLS je prošlo kroz treninge. Iako su istraživačice MNI potvrdile da su treninzi sprovedeni, ne postoje detaljne informacije pored tri kratka paragrafa u Godišnjem izveštaju o radu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom za 2015. godinu koji navode broj učesnika, procenat uključenih JLS, vremenski period i ciljeve treninga. Detaljni izveštaj o treninzima nije dostupan na internetu i ne postoje naznake da se obavila evaluacija treninga, ili analiza njihove uspešnosti.<sup>3</sup>

## **Da li je doprinelo otvanju javne uprave?**

### **Pristup informacijama: Ograničen**

### **Javna odgovorost: Bez promene**

Više istraživanja sprovedenih od strane medija i civilnog društva u Srbiji otkrilo je da su javni resursi predodređeni za finansiranje programa OCD dodeljivani bez praćenja kriterijuma, kao i da su dodeljivani organizacijama povezanim sa političkim partijama i uz generalan nedostatak transparentnosti.<sup>4</sup> S obzirom na to da je napredak u sprovođenju ove obaveze bio primarno unutrašnjeg karaktera, imajući u vidu na primer da izveštaj za 2014. i dopunjeno izdanje Vodiča nisu objavljeni, ova obaveza ima ograničen uticaj na pristup informacijama u pogledu većeg broja javno dostupnih dokumenata poput izveštaja o budžetskim utrošcima za 2013. godinu i treninzima pruženim državnim službenicima.

U domenu javne odgovornosti ova obaveza nije ostvarila uticaj, s obzirom na to da ne postoje mehanizmi za civilno društvo i širu javnost kako bi unapredili saradnju sa javnim službenicima u pogledu boljeg pristupa novim informacijama, obezbeđenih aktivnostima iz ove obaveze.

## Budući koraci?

Iako ova obaveza nije direktno sprovedena prema AP POU za 2016. i 2017. godinu, povezana obaveza, transparentno finansiranje OCD-a je uključena, konkretno to je obaveza 11, Izrada jedinstvene metodologije za planiranje, praćenje i ocenjivanje učinka programa i projekata sprovedenih od strane organizacija civilnog društva i praćenje utroška dodeljenih sredstava.

---

<sup>1</sup> Republika Srbija „Konsolidovani izveštaj o utrošcima“, 2013, <http://bit.ly/2cshGEJ>.

<sup>2</sup> Republika Srbija „Vodič za transparentno finansiranje“, 2013, <http://bit.ly/2gaPQux>.

<sup>3</sup> Internet stranica Kancelarije za OCD navodi da je deset treninga sprovedeno između januara i aprila 2015, međutim, link za izveštaj o ovim treninzima nije funkcionalan: <http://civilnodrustvo.gov.rs/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0.122.html> (pristup pokušao u julu i septembru 2016, i ponovo u januaru 2017). Jedine druge informacije o treninzima su u Godišnjem izveštaju o radu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom za 2015. godinu, koji navodi da je tih deset treninga obuhvatilo 211 državnih službenika pokrivajući tačno 73 procenta JLS.

<sup>4</sup> Na primer, videti: „Srbija: Transparentnost u trošenju lokalnih budžetskih sredstava u aktivnosti OCD, Izveštaj o tehničkoj podršci OCD, (TASCO), 6. septembar 2011, <http://tacso.org/documents/reports/?id=5316>.

## II. Prevencija i borba protiv korupcije

### Obaveza 5. – Proširenje i razgraničenje nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije

#### Tekst obaveze Akcionog plana:

1. Poboljšati odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije tako da jasno razlikuju i regulišu koncepte gomilanja funkcija (da bi se sprečilo obavljanje više javnih funkcija koje su povezane i predstavljaju sukob interesa) i sukob interesa (da bi se eliminisali privatni interesi tokom vršenja javnih funkcija), i da bi se proširio krug osoba u srodstvu za koje javni zvaničnik treba da podnese izjavu o prihodima i imovini, kao i da bi Agencija pravno dobila moć da izvodi vanredne kontrole imovine i postupa po anonimnim dojavama.

- a. Osnivanje posebne radne grupe;
- b. Priprema Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije;
- c. Odrediti i objaviti program javne rasprave;
- d. Održavanje javne rasprave;
- e. Podnošenje Nacrta zakona Vladi na razmatranje i usvajanje zakona

Vodeća institucija: Ministarstvo zaduženo za pravosuđe

Partneri: Agencija za borbu protiv korupcije i organizacije civilnog društva

Datum početka: prvi kvartal 2015. godine  
2015. godine

Datum završetka: četvrti kvartal

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Srednji rok		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?				
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetod	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno
			✓		✓					✓			✓				✓				

#### Cilj obaveze:

Borba protiv korupcije u Srbiji je reglisana brojnim dokumentima koji vode sukobu interesa i nejasnim podelama odgovornosti. Ova obaveza nastoji da osnaži borbu protiv korupcije rešavanjem ovih pitanja kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Izmene jasno definišu funkcije Zakona i ovlašćenja za sprovođenje administrativnih kontrola, između ostalog.

## Status

### Srednji rok: Ograničen nivo sprovođenja

Formirana je radna grupa za pripremu Nacrta izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Primetno je malo dokaza o radnim sastancima i napretku u pripremi izmena, kao i o napretku u tri preostale podaktivnosti. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### Krajnji rok: Ograničen nivo sprovođenja

Osim formiranja radne grupe u prvoj polovini ciklusa akcionog plana i sastanaka radne grupe, istraživačice MNI nisu mogle da pronađu dalje pokušaje nadležne institucije da učini napredak u sveobuhvatnim aktivnostima u roku predviđenom obavezom. Ipak, nacrt Zakona i Program javnih rasprava su sačinjeni i Javna rasprava je odobrena za 28. septembar 2016.<sup>1</sup> što izlazi iz perioda istraživanja obuhvaćenog ovim izveštajem. Dodatno, prema obrazloženju Vlade o nacrtu Zakona,<sup>2</sup> nacrt Zakona i Program javnih rasprava nisu deo napora POU Srbije. Oni su uokvireni u kontekstu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018<sup>3</sup>, Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije<sup>4</sup> i Akcionog plana za poglavlje 23 pregovaračkog procesa o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji.<sup>5</sup> Stoga, nivo sprovedenosti ove obaveze u kontekstu POU u Srbiji na kraju roka o izveštavanju ostaje ograničen.

## Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?

### Pristup informacijama: Bez promene

### Javna odgovornost: Bez promene

Borba protiv korupcije se kotira visoko na zvaničnoj listi Vladinih prioriteta.<sup>6</sup> Međutim, još uvek su prisutni osnovni zakonodavni problem: na koji način su nadležnosti za prevenciju i borbu protiv korupcije definisane i raspoređene. Obaveza nastoji da izmenama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Agenciji delegira više administrativne kontrole kao i da bolje definiše njene funkcije. Ova obaveza ipak nije dovela do promene u pristupu informacijama kao ni učešću javnosti. Nivo njene sprovedenosti je ograničen, dok nacrt Zakona nije kreiran u roku predviđenom akcionim planom, niti je proizveo bilo kakav efekat na otvorenost uprave, bilo u pogledu pristupa informacijama ili javne odgovornosti bez konačnog usvajanja u Parlamentu.

### Budući koraci?

Ova obaveza nije sprovedena prema AP za 2016. i 2017. godinu i njeno sprovođenje je planirano van okvira POU.

---

<sup>1</sup> Republika Srbija, Odluka Vlade o Programu javnih rasprava iz Nacrta zakona (septembar 2016), <http://bit.ly/2fdIKCU>.

<sup>2</sup> Republika Srbija, obrazloženje Vlade o Nacrtu zakona, <http://bit.ly/2fRP5p6>.

<sup>3</sup> Republika Srbija, „Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018,“ 1. jul 2013, <http://bit.ly/2gaNdjf>.

<sup>4</sup> Republika Srbija, „Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018“, 25. avgust 2013, <http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2837/akcioni-plan-za-sprovodjenje-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije.php>.

<sup>5</sup> Republika Srbija, „Akcionni plan za poglavlje 23, Nacrt radne grupe za poglavlje 23“, april 2015, <http://bit.ly/2fRLFmr>.

<sup>6</sup> Premijer Aleksandar Vučić, „Ekspoze“, Republika Srbija, 2014, <http://bit.ly/1fIXhk9>.

## Obaveza 6. – Treninzi i kampanje o zaštiti uzbunjivača

### Tekst obaveze Akcionog plana:

1. *Sprovođenje profesionalnih obuka državnih službenika iz administrativnih tela i zaposlenih u jedinicama lokalnih samouprava o procedurama i značaju zaštite za uzbunjivače u svrhu prevencije korupcije.*
  - a. *Razvoj programa za profesionalne obuke za državne službenike i zaposlene u jedinicama lokalne samouprave;*
  - b. *Sprovođenje profesionalnih obuka državnih službenika iz administrativnih tela i zaposlenih u jedinicama lokalnih samouprava.*
2. *Sprovođenje kampanje da bi se podigao nivo svesti građana o pravima i zaštiti uzbunjivača.*
  - a. *Razvoj programa kampanje;*
  - b. *Usvajanje programa kampanje;*
  - c. *Implementacija programa kampanje.*

Vodeća institucija: Ministarstvo zaduženo za pravosuđe

Partneri: Agencija za borbu protiv korupcije; Služba za upravljanje kadrovima; Organizacije civilnog društva

Datum početka: drugi kvartal 2015. godine

Datum završetka: U toku

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?							
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetod	Ograničeno	Srednji rok	Krajnji rok	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno	
			✓		✓		✓				✓				✓				✓			

## **Cilj obaveze:**

Obaveza ima za cilj podizanje nivoa znanja javnih službenika i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave o pravima i zaštiti uzbunjivača kroz adekvatne treninge sprovedene od Službe za upravljanje kadrovima. Takođe, ima za cilj informisanje šire javnosti kroz kampanju podizanja nivoa svesti kod građana.

## **Status**

### **Srednji rok: Značajan nivo sprovođenja**

Dok državni izveštaj o samoprocenjivanju ukazuje na to da su treninzi održani za javne službenike, istraživačice MNI nisu mogle da pronađu pouzdane odgovore da li su treninzi održani za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave, koliko treninga je ukupno održano ukoliko su uopšte održani, koliko su trajali i koliko je javnih službenika prisustvovalo. Kampanja podizanja nivoa svesti o Zakonu o zaštiti uzbunjivača je sprovedena u junu 2015. uz podršku USAID Projekta za reformu pravosuđa i odgovornost vlasti, (JRG).<sup>1</sup> Sajt kampanje pruža jasne i precizne informacije o ulozi, pravima i zaštiti uzbunjivača. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### **Krajnji rok: Značajan nivo sprovođenja**

Dok je kampanja za podizanje nivoa svesti kod građana sprovedena u značajnom delu u prvoj godini i potpuno sprovedena nakon što je kampanja zaključena, treninzi za javne službenike su sprovedeni ograničeno. Istraživačice MNI nisu bili u mogućnosti da potvrde koliko treninga je održano za javne službenike i zaposlene u jedinicama lokalne samouprave, ali medijski izvori potvrđuju da je održano više od 500 treninga za sudije.<sup>2</sup> Treninzi će nastaviti da se održavaju u 2016, a sledeći trening organizovan od Službe za upravljanje kadrovima planiran je za 25. oktobar 2016 godine.<sup>3</sup>

## **Da li je obaveza dopinela otvaranju javne uprave?**

### **Pristup informacijama: Ograničen**

### **Javna odgovornost: Ograničena**

Uzbunjivači su ključni akteri u borbi protiv korupcije, ipak nivo njihove zaštite i svesti o njihovim pravima obeshrabrivao je potencijalne uzbunjivače. Zakon za zaštitu uzbunjivača usvojen je tek 2014. godine. Prema ciljevima ove obaveze, treninzi razvijeni obavezom se odvijaju i dalje, dok uticaj kampanje može biti sveobuhvatno procenjen tek u dugom roku. Procena uticaja kampanje za podizanje nivoa svesti kod građana zahtevala bi horizontalne podatke o trendovima uzbunjivanja u Srbiji, koji trenutno nisu dostupni, s obzirom na to da je Zakon prilično nov, te da podaci postoje samo za 2014. i 2015. godinu. Ombudsman Republike Srbije je izneo ovakav zaključak u svom godišnjem izveštaju za 2015. godinu. Naime, Ombudsman navodi da je prerano za procenu uticaja Zakona ali da je broj pojedinaca koji su zatražili zaštitu Zakonom porastao sa tri u 2014. godini na trinaest u 2015. godini.<sup>4</sup> Ipak, efekti ove obaveze ostali su ograničeni s obzirom na to da su na konsultativnom sastanku MNI u septembru 2015, predstavnici OCD istakli manjkavosti Zakona.<sup>5</sup> Predstavnici OCD su istakli da Zakon neće biti dovoljno uverljiv da podstakne građane da postanu uzbunjivači jer naglašava sprečavanje korupcije pre nego zaštitu građana<sup>6</sup>, takođe, Zakon nedovoljno precizira njihovu zaštitu ukoliko prijave korupciju.<sup>7</sup>

Sveukupno ova obaveza ima ograničen uticaj na pristup informacijama u kontekstu podizanja nivoa svesti građana i ostvarenja zaštite uzbunjivača. Ograničen efekat je najbolje vidljiv kroz slabo uvećanje broja pojedinaca koji su zatražili zaštitu Zakona. To se može objasniti činjenicom da je kampanja kratko trajala i da promotivni sajt kampanje iako je sadržajan, jasan i pristupačan, ne pruža prostor za interakciju sa građanima (npr. postavljanje pitanja, komentara...)<sup>8</sup>.

Promovišući prevenciju korupcije kroz pravni okvir ali sa limitiranim nivoom podizanja svesti građana, ova obaveza je postigla ograničen uticaj na broj pojedinaca uključenih u uzbunjivanje, sa povećanjem od 10 pojedinaca u odnosu na prethodnu godinu.

Na kraju istraživačice MNI su zaključile da dugoročni efekti ove obaveze i njene sporedne aktivnosti mogu uvećati otvorenost uprave. To će u najvećoj meri zavisiti od toga kako se zakon primenjuje.

Preciznije, uticaj obaveze se može uvećati adekvatnom primenom zakona i kada se građani i javni funkcioneri vremenom naviknu na pravni okvir, praksu uzbunjivanja i zaštitu uzbunjivača, koji predstavljaju relativno nov koncept u Srbiji, s obzirom na to da je Zakon o zaštiti uzbunjivača stupio na snagu tek 2014. godine.<sup>9</sup>

### **Budući koraci?**

Iako obaveza nije zaključena, sama obaveza kao ni povezane obaveze sa zaštitom uzbunjivača nisu uključene u AP POU za 2016. i 2017. godinu.

---

<sup>1</sup> Sajt kampanje: <http://uzbunjavaci.rs/postupak.html>.

<sup>2</sup> „Prva presuda u korist uzbunjivača u Novom Sadu“, RTV, 19. septembar 2016, <http://bit.ly/2gaLeEH>.

<sup>3</sup> Sajt ne pruža detaljne informacije o prethodnim treninzima, „Kalendar treninga“, Služba za upravljanje kadrovima, Republika Srbija, <http://bit.ly/2g7ioTY>.

<sup>4</sup> Zaštitnik građana: Ombudsman Republike Srbije, „Godišnji izveštaj 2015“ Republika Srbija, 15. mart 2015, <http://bit.ly/2eUdkGE>.

<sup>5</sup> Održan konsultativni sastanak OCD o Otvorenoj upravi u Srbiji, <http://bit.ly/2eU95eb>.

<sup>6</sup> Održan konsultativni sastanak OCD o Otvorenoj upravi u Srbiji, <http://bit.ly/2eU95eb>.

<sup>7</sup> „Zaštita uzbunjivača u Srbiji“, Centar za Evro-Atlanske studije (CEAS), jun 2015, <http://bit.ly/2fdjDLI>.

<sup>8</sup> Sajt kampanje, <http://uzbunjavaci.rs/postupak.html>.

<sup>9</sup> Igor Jovanović, „Uzbunjivači dobijaju bolju zaštitu u Srbiji“, *Vesti, Balkan Insight*, 5. jun 2015, <http://bit.ly/2gaPAfd>.

## Obaveza 7. – Nacrt zakona kojim se uređuje inspeksijski nadzor u državnoj upravi

### Tekst obaveze akcionog plana:

1. Unapređenje zakonodavnog okvira kojim se uređuje inspeksijski nadzor
  - a. Upućivanje Nacrta zakona Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona

Odgovorna institucija: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Ostali učesnici: Organi državne uprave koji vrše inspeksijski nadzor; USAID

Datum početka: Nije preciziran..

Datum završetka: Četvrti kvartal 2015. godine

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?						
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetno	Ograničeno	Srednji rok	Krajnji rok	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno
	✓				Nejasno						✓					✓	✓				

### Cilj obaveze:

Ova obaveza se bavi pitanjem nedostatka sistematskog pravnog okvira koji bi regulisao inspeksijski nadzor. Generalno regulisanje nadzornih aktivnosti prvenstveno ima za cilj unapređivanje poslovnog i investicionog okruženja, rešavanje pitanja sive ekonomije i povećanje transparentnosti ovih aktivnosti. Međutim, MNI istraživačice označile su ovu obavezu, u njenoj izvornoj formulaciji, kao nejasnu u smislu POU vrednosti, s obzirom na nedostatak okrenutosti ka široj javnosti. Aktivnosti predviđene ovom obavezom i njihov efekat u potpunosti su interne prirode.

### Status: Kompletan nivo sprovođenja

Zakon o inspeksijskom nadzoru je stupio na snagu 29. aprila 2015. godine i primenjuje se od 30. aprila 2015. godine. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### „Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?“

#### Pristup informacijama: Bez promene

Zakon o inspeksijskom nadzoru predstavlja važan korak kako za privatni sektor, tako i za širu javnost koji su ukazali na potrebu za jačanjem standarda inspeksijskog nadzora i jasnim pravnim okvirom za regulisanje inspeksijskih aktivnosti.<sup>1</sup> Međutim, u svojoj izvornoj formulaciji, obaveza je internog



karaktera i nema direktan uticaj na otvaranje uprave. Stoga, u Izveštaju o napretku 2014–2015, relevantnost POU vrednosti ove obaveze označena je kao nejasna. Ipak, Zakon pruža osnovu za uspostavljanje informacionog sistema za inspekcije, pod nazivom „e-Inspektor“. Smatra se da će e-Inspektor omogućiti građanima da prate aktivnosti inspekcije sa lakoćom na internet mreži, kao i da će povećati transparentnost ukupnog procesa inspekcije. Potencijal ove obaveza da doprinese otvaranju uprave u Srbiji može biti procenjen samo dugoročno. Prema tome, iako u potpunosti sprovedena, ova obaveza nije direktno doprinela otvaranju uprave. Istraživačice MNI smatraju da bi dugoročno gledano ovaj zakon mogao imati veliki uticaj na povećanje pristupa podacima o inspeksijskom nadzoru. Ovo zavisi od načina na koji se informacioni sistem uspostavi i od toga da li su inspeksijske aktivnosti transparentne u toku implementacije ovog procesa. Efekat ove obaveze na duže staze previše je neizvestan kako bi se procenilo da li će imati uticaj u kontekstu otvaranja uprave.

### **Budući koraci?**

Obaveza je do kraja sprovedena i nijedna obaveza koja bi bila u direktnoj vezi sa njom nije uključena u AP POU za 2016. i 2017. godinu usvojen u novembru 2016. godine.

---

<sup>1</sup> „Modernizing Inspection Oversight – Prevention Before Repression“, saopštenje za javnost, USAID, 6. mart 2015. godine, <http://bit.ly/1SVMPu4>.

### III. Pristup informacijama

#### Obaveza 8. – Podizanje nivoa svesti o portalu eUprava i mobilna aplikacija

##### Tekst obaveze Akcionog plana:

*Podizanje svesnosti i znanja u pogledu rada i korišćenja Portala eUprava:*

*Organizovanje obuke za sve kategorije korisnika Portala (obrađivače, generatore usluga iz organa, korisnike tehničkog pregleda, auto-škole koje koriste sistem, imenovane iz organa koji postavljaju javne rasprave itd.).*

*Obuka državnih službenika na temu elektronske uprave i rada na Portalu eUprava;*

*Sprovođenje promotivnih aktivnosti i kampanja u vezi sa uslugama Portala eUprava.*

*Unaprediti Portal eUprava u pravcu njegovog korišćenja putem mobilnih telefona i drugih mobilnih uređaja:*

*Izrada aplikacije za mobilne telefone putem koje će biti moguće pristupiti i koristiti usluge Portala putem mobilnog telefona.*

Odgovorna institucija: Ministarstvo zaduženo za poslove elektronske uprave

Ostali učesnici: Služba za upravljanje kadrovima i organizacije civilnog društva

Datum početka: u toku

Datum završetka: u toku

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Srednji rok		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?				
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočeto	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno
			✓		✓	✓	✓			✓			✓						✓		

##### Cilj obaveze:

Ova obaveza ima za cilj da poveća broj strana zainteresovanih za korišćenje elektronskih usluga državne uprave, Portal eUprave.

##### Status

##### Srednji rok: Ograničen nivo sprovođenja

Jedna od aktivnosti koju ovu obaveza predlaže, obuke korisnika portala i državnih službenika, sadržajno je sprovedena u toku prve godine implementacije. Međutim, podizanje svesti kroz promotivne aktivnosti i kampanje dovelo je do nedostatka konkretnosti u okviru sprovođenja obaveze,

kao i nemogućnosti da se kratkoročno proceni uticaj ovih aktivnosti. Usled budžetskih ograničenja, aplikacije za mobilne telefone nisu razvijene i ostalo je nejasno da li će biti razvijene u narednom periodu. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### **Završni rok: Značajan nivo sprovođenja**

U pogledu podizanja svesti, postignut je napredak u toku druge godine implementacije u smislu sprovođenja promotivnih aktivnosti i kampanja. Naime, analiza medijskog izveštavanja o Portalu pokazuje da se njegova upotreba znatno povećala u poslednjih godinu dana. Ovo se najbolje ogleda u jubilarnom dvomilionitom zahtevu za uslugama građana koji je stigao na Nacionalni portal eUprave u martu 2016. godine.<sup>1</sup> Dodatno, na primer, u periodu od oktobra 2015. do marta 2016. godine, broj registrovanih korisnika povećao se za 12 procenata.<sup>2</sup> Mobilne aplikacije nisu razvijene kako je predviđeno drugom aktivnošću. Istraživačice MNI pokušale su da koriste Portal kako na Android, tako i na iOS uređajima i došle su do zaključka da na mobilnim telefonima i srodnim uređajima Portal nije prilagođen korisniku, da njegovo korišćenje oduzima dosta vremena i da je u pitanju zahtevan proces. Značajan napredak bio bi postignut da je Portal eUprave bio optimizovan za pregled na mobilnim uređajima; međutim, imajući u vidu da se Portalu eUprave ne može lako pristupiti preko mobilnih telefona i drugih mobilnih uređaja,<sup>3</sup> ukupan nivo sprovedenosti ove obaveze ocenjuje se kao značajan, pre nego kompletan.

### **„Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?“**

#### **Pristup informacijama: Značajan**

##### **Učešće građana: Ograničeno**

Povećanje upotrebe elektronskih javnih servisa na Portalu eUprave u Srbiji neophodan je korak u cilju uklanjanja prekomernog tereta građana, preduzeća i državnih službenika, kao i omogućavanja transparentnijeg funkcionisanja javnih servisa. Iako je završetak sprovođenja aktivnosti podizanja svesti stvorio veliki porast kada je informisanost o Portalu u pitanju, kao što je i dokazano povećanim brojem korisnika i zahteva za javnim uslugama na Portalu, korisnici ne mogu da pristupe servisima na internet mreži preko svojih mobilnih telefona. Međutim, ekspert u IKT koji je saradivao sa više ministarstava ukazao je na činjenicu da aplikacija možda neće nužno predstavljati uspešnu i ekonomičnu strategiju, jer postoji mogućnost da neće značajno poboljšati dostupnost elektronskih javnih servisa ili povećati broj građana koji te usluge koriste.

Kada je reč o Portalu, predstavnici civilnog društva izveštavaju o različitim iskustvima koja variraju od uspešnog pristupa uslugama do neuspešnih pokušaja korišćenja dostupnih servisa. Neuspešni pokušaji zahtevali su više utrošenog vremena građana zato što državni službenici u javnoj upravi nisu uzimali u obzir rezultate elektronskih usluga (npr. zakazivanje termina) i zahtevali su od građana da ponove proces na internet mreži.<sup>4</sup> Ipak, prisutan je trend uspešnih usluga. Na primer, usluga upisivanja dece u beogradske vrtiće<sup>5</sup> bila je jedna od usluga sa najviše komentara u medijima. Ova usluga je omogućila roditeljima da prođu kroz proces upisa popunjavajući samo jedan elektronski obrazac i besplatno, što nije bio slučaj prethodnih godina kada je bilo neophodno popuniti brojne obrasce i lično ih predati.<sup>6</sup> Način na koji je Portal stavio naglasak na usluge koje su u širokoj upotrebi ili veoma potrebne građanima pokazuje pozitivan, mada ograničen uticaj na građansko učešće.

Sve u svemu, čak i kada se u obzir uzme delimičan nivo sprovođenja ove obaveze, dolazi se do zaključka da je postignut značajan uticaj na građansko učešće i pristup informacijama, s obzirom na to da su sprovedene promotivne aktivnosti podizanja svesti, kao i obuke na tu temu, značajno uticale na nivo znanja i svesti o *online* javnim uslugama dostupnim putem Portala eUprave.

### **Budući koraci?**

Obaveza nije prenesena u naredni period i nijedna obaveza koja bi bila u direktnoj vezi sa Portalom eUprave nije uključena u AP POU za 2016. i 2017. godinu, iako je za obavezu 8 zadužena Direkcija za eUpravu čiji je cilj razvijanje centralnog Portala otvorenih podataka.

---

<sup>1</sup> „Na Portal eUprava stigao dvomilioni zahtev“, B92, 18. mart 2016, <http://bit.ly/2fRLDuD>.

<sup>2</sup> „Na Portal eUprava stigao dvomilioni zahtev“ B92, 18. mart 2016, <http://bit.ly/2fRLDuD>.

<sup>3</sup> Portal eUprave Republike Srbije, <http://www.euprava.gov.rs/>.

<sup>4</sup> Ova iskustva su dobijena iz intervjua i konsultacija koje su MNI istraživačice vodile sa predstavnicima civilnog društva, preduzetnicima i građanima i naizgled preovlađuju na lokalnom nivou, mada procena nije vršena kvantitativno, već isključivo kvalitativno.

<sup>5</sup> „Nova elektronska usluga – *online* prijava dece u vrtiće građanima Beograda dostupna od 9. maja“, Portal eUprave, 4. maj 2016. godine, <http://bit.ly/2gaPa8v>.

<sup>6</sup> M. Simić Miladinović, „Onlajn upis u vrtiće“, *Politika*, 4. maj 2016, <http://bit.ly/2gyutqA>.

## Obaveza 9. – Harmonizacije internet stranice državne uprave i izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

### Tekst obaveze akcionog plana:

1. Usaglašavanje sajtova organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave sa Smernicama za izradu internet prezentacija.
  - a. Proširenje ocenjivanja prilagođenosti sa Smernicama na jedinice lokalne samouprave;
  - b. Godišnji izveštaj o usaglašenosti, koji usvaja Vlada.
2. Unaprediti odredbe Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja tako da se utvrdi obaveza organa javne vlasti da izrade i održavaju internet prezentacije sa svim informacijama o radu organa i u skladu sa važećim propisima POU; utvrditi obavezu organa javne vlasti da povereniku dostavljaju nacрте propisa na mišljenje, kao i da se poverenik ovlasti da podnosi prekršajne prijave zbog povrede prava na pristup informacijama.
  - a. Priprema Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja;
  - b. Utvrđivanje i objavljivanje programa javne rasprave;
  - c. Sprovođenje javne rasprave;
  - d. Upućivanje Nacrta zakona Vladi na razmatranje i utvrđivanje Predloga zakona.

Odgovorna institucija: Ministarstvo nadležno za poslove elektronske uprave, Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Ostali učesnici: organizacije civilnog društva

Datum početka: četvrti kvartal 2014. godine  
kvartal 2015. godine

Datum završetka: četvrt i

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?								
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetoed	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Srednji rok	Krajnji rok	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno
				✓	✓	✓	✓				✓		✓							✓			

## **Cilj obaveze:**

Nivo informacija koje se nalaze na internet stranicama (veb-sajtovima) jedinica lokalne samouprave (JLS) varira u velikoj meri. Cilj ove obaveze jeste da poveća nivo transparentnosti državnih organa, kao i da poboljša pristup informacijama na njihovim veb-sajtovima. Dodatno, ova obaveza ima za cilj da se pozabavi pitanjem usklađenosti. U kontekstu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ovo je pitanje koje ometa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u efikasnom i uspešnom sprovođenju prava na slobodan pristup informacijama.

## **Status**

### **Srednji rok: Ograničen nivo sprovođenja**

Usklađivanje veb-sajtova organa državne uprave i JLS suštinski je završeno. Proširen je obim procesa ocenjivanja i usvojen je Godišnji izveštaj o usklađivanju internet stranica, iako izvan delokruga izveštaja o napretku. Međutim, unapređivanja utvrđena nacrtom izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nisu započeta, uprkos činjenici da je trebalo sprovesti tri od ukupno četiri aktivnosti pre isteka srednjeg roka, u skladu sa rokovima AP. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### **Završni rok: Značajan nivo sprovođenja**

Proširenje obima procesa ocenjivanja usklađenosti veb-sajtova na osnovu Smernica za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: Smernice), završeno je u toku prve godine implementacije. Godišnji izveštaj o usklađivanju internet stranica usvojen je u julu 2015. godine.<sup>1</sup> Dakle, proširenje obima usklađivanja veb-sajtova sprovedeno je u roku predviđenim AP. Istovremeno, ograničen uspeh je postignut u radu na nacrtu izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Iako je Radna grupa za izradu nacrtu izmena Zakona formirana 31. marta 2015. godine, nisu ostvarene dalje aktivnosti u okviru ove obaveze. Nivo ukupne sprovedenosti ove obaveze ostaje definisan kao značajan, ali ne i kompletan.

## **„Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?“**

### **Pristup informacijama: Ograničen**

#### **Učešće građana: Bez promene**

Sa jedne strane, završetak procesa usklađivanja imao bi umeren efekat na povećanje nivoa transparentnosti rada državnih organa. Sa druge strane, izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja mogle su ostvariti značajan uticaj na podizanje nivoa transparentnosti. Ipak, mišljenja dobijena od civilnog društva kao i eksperata preko njihovih intervjuja i konsultacija sa MNI istraživačicama pokazuju da je ostvaren napredak u smislu količine i kvaliteta informacija. Na primer, informacije o trenutnim aktivnostima sprovedenim od strane pojedinačne institucije bile su dostupne na veb-sajtovima državne uprave, a objavljivanje informacija sprovedeno je blagovremeno. Samo je mali broj institucija u značajnoj meri pratilo Smernice u odnosu na vođenje svojih veb-sajtova. Procene Vlade mogu se uporediti sa izjavama civilnog društva i eksperata. Na primer, skorašnji izveštaj Vlade navodi oblasti u kojima je neophodno unaprediti veb-sajtove JLS.<sup>2</sup>

Opšte mišljenje dobijeno preko intervjuja i konsultacija jeste da pristupačnost i jednostavnost upotrebe treba unaprediti. Razlog se nalazi u velikoj količini informacija koje su državne institucije dužne da objave. Ipak, kako je istakao ekspert u IKT koji ima prethodnog iskustva u radu sa javnom upravom, državni službenici ne poseduju dovoljno veština i znanja potrebnih za organizaciju informacija na način prilagođen korisniku.<sup>3</sup> S obzirom na to da nijedna od aktivnosti u cilju izrade nacrtu izmena Zakona nije sprovedena, usklađivanje je postiglo samo ograničen efekat kada je pristup informacijama u pitanju.

Napredak u sprovođenju obaveze, zaključno sa junom 2016. godine, nije uticao na građansko učešće. Preciznije govoreći, s obzirom na to da se sa javnom raspravom kasni, obaveza bi mogla ostvariti uticaj na građansko učešće u zavisnosti od toga da li se i na koji način povratne informacije od strane javnog mnjenja uzimaju u razmatranje.

## Budući koraci?

Akcionni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu sadrži obavezu donošenja izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Obaveza 7), kao i obavezu unapređivanja smernica i kriterijuma za evaluaciju veb-sajtova državne uprave (Obaveza 9).

---

<sup>1</sup> Usvojen dokument bio je dostupan na sledećoj adresi:

[http://www.digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/Zakljucak\\_Vlade\\_Izvestaj\\_o\\_ocenjivanju\\_za\\_2014.pdf](http://www.digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/Zakljucak_Vlade_Izvestaj_o_ocenjivanju_za_2014.pdf).

<sup>2</sup> Ljiljana Mihajlović i Ivan Branislavljević, „Podrška Unapređenju eUsluga na Lokalnom Nivou u Republici Srbiji“, Republika Srbija, april 2016. godine, <http://bit.ly/2g7rnor>.

<sup>3</sup> Ivan Branislavljević, konsultacije sa MNI istraživačicama, oktobar 2016. godine, Beograd.

## Obaveza 10. – Uvođenje novih tehnologija radi poboljšanja usluga koje se pružaju građanima

### Tekst obaveze akcionog plana:

1. Uspostavljanje „Elektronske oglasne table“ u svim policijskim upravama i policijskim stanicama, Ministarstvu unutrašnjih poslova.
  - a. Postavljanje kioska u policijskim stanicama na kojima se može dobiti informacija o postupku za dobijanje usluge, ali i podneti zahtev za usluge sa Portala;
  - b. Omogućavanje plaćanja administrativnih taksi putem platnih kartica na kioscima.
2. Realizacija elektronskih servisa vezanih za izdavanje ličnih dokumenata do nivoa koji je limitiran obaveznom prisustvom građana radi identifikacije i uzimanja biometrijskih podataka.
  - a. Nabavka opreme i instalacija;
  - b. Početak rada pomenutih servisa.

Odgovorna institucija: Ministarstvo nadležno za poslove elektronske uprave

Ostali učesnici: Ministarstvo unutrašnjih poslova i organizacije civilnog društva

Datum početka: u toku

Datum završetka: četvrti kvartal 2015. godine

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Srednji rok		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?							
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočeto	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Krajnji rok		Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno	
			✓		✓		✓		✓				✓						✓					

### Cilj obaveze:

Ova obaveza je osmišljena u cilju unapređivanja pružanja javnih usluga i, na kraju, smanjivanja birokratskih troškova za građane i državne organe. Ona se odnosi na javne usluge koje pruža Ministarstvo unutrašnjih poslova. Preciznije govoreći, Ministarstvo bi bilo u mogućnosti da izda lična dokumenta i pruži ostale usluge brže, a same usluge bi postale dostupnije građanima.

### Status

**Srednji rok: Ograničen nivo sprovođenja**



Došlo je do zastoja u realizaciji obe aktivnosti u fazi testiranja, a u toku prve godine ciklusa sprovođenja nije postignut nikakav napredak. Intervjui koje su MNI istraživačice vodile sa relevantnim zainteresovanim stranama pokazali su da aktivnosti predstavljaju značajne izazove za Direkciju za eUpavu, jer nije bilo dovoljno raspoloživih sredstava za realizaciju aktivnosti fokusiranih na tehnologiju. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### **Završni rok: Ograničen nivo sprovođenja**

Izvor iz Vlade, koji je izrazio želju da ostane anonimn, izjavio je da je obaveza uspostavljanja „Elektronske oglasne table“ napuštena početkom septembra 2016. godine usled finansijskih ograničenja. Izvor je identifikovao finansijska ograničenja kao razlog za nepostizanje napretka po pitanju elektronskog izdavanja ličnih dokumenata. Međutim, izvor iz vlade i nezavisni ekspert u IKT naznačili su da je napredak postignut u smislu postavljanja osnova za pružanje usluga, ali da sama realizacija usluga zahteva dalje napore. Stoga, ukupni nivo sprovedenosti za ovu obavezu u okviru perioda istraživanja ostaje ograničen.

### **„Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?“**

#### **Pristup informacijama: Bez promene**

Efikasnost javnih usluga u Srbiji rangira se relativno nisko u odnosu na susedne zemlje članice EU.<sup>1</sup> Osim toga, potrebno je unaprediti elektronske javne usluge koje bi trebalo da su dostupne građanima, kao i informacionim sistemima tela u okviru državne uprave RS u cilju podizanja njihove efikasnosti i upotrebe. Za MNI istraživače ova obaveza, u svojoj izvornoj formulaciji, imala je ograničen značaj za POU vrednosti s obzirom na to da druga aktivnost nije bila usmerena ka široj javnosti. Stoga, iako je „Elektronska oglasna tabla“ imala potencijal da poboljša pristup informacijama, činjenica da je rad na oglasnoj tabli zaustavljen znači da nije postignuta promena u otvorenosti uprave. Sve u svemu, uzimajući u obzir fazu napretka na prvoj aktivnosti i nejasan značaj druge, ova obaveza nije donela promene u otvorenosti javne uprave u Srbiji.

#### **Budući koraci?**

U AP POU za 2016. i 2017. godinu nije uključena obaveza u svojoj izvornoj formulaciji, kao ni obaveza slične formulacije.

---

<sup>1</sup> „Analiza efikasnosti javnog sektora u (post)tranzicijskim zemljama Evrope za 2015. godinu“ <https://libek.org.rs/uploads/files/1449125600.Xz7cpAslD2QYeISz.pdf>.

## IV. Učešće javnosti

### Obaveza 11. – Saradnja sa organizacijama civilnog društva u kreiranju javnih politika

#### Tekst obaveze Akcionog plana:

1. *Izrada Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2014–2018. godina i Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije, kroz širok konsultativni proces sa zainteresovanim stranama širom Srbije. Izrada Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2014–2018. godina i Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije, kroz širok konsultativni proces sa zainteresovanim stranama širom Srbije.*
  - a. *Priprema teksta radne verzije Nacionalne strategije i Akcionog plana;*
  - b. *Sprovođenje 10 konsultativnih sastanaka širom Srbije sa predstavnicima lokalnih i regionalnih institucija, organizacija civilnog društva i poslovnog sektora;*
  - c. *Utvrđen i objavljen program javne rasprave;*
  - d. *Sprovođenje javne rasprave;*
  - e. *Upućivanje Predloga nacionalne strategije i Predloga akcionog plana Vladi na razmatranje i donošenje.*
2. *Unapređenje odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi kako bi se u cilju saradnje državnih organa sa jedinicama lokalne samouprave posebno konsultovala Stalna konferencija gradova i opština*
  - a. *Podnošenje Nacrta zakona Vladi radi utvrđivanja Predloga zakona.*

Odgovorna institucija: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i Ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave

Ostali učesnici: organizacije civilnog društva

Datum početka: treći kvartal 2014. godine  
godine

Datum završetka: drugi kvartal 2015.

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Srednji rok		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?				
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetod	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno
			✓		✓	✓				✓					✓			✓			

## **Cilj obaveze:**

Cilj ove obaveze jeste da poboljša mehanizme i procese saradnje između javne uprave i zainteresovanih strana u okviru organizacija civilnog društva. Izrada nacarta Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2014–2018. godine i odgovarajućeg akcionog plana, koje je trebalo razviti u međusobnoj saradnji, uključujući i civilno društvo kao i širu javnost, predstavlja prekretnicu u procesu postizanja ovog cilja. Osim toga, trebalo je unaprediti odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi u konsultaciji sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO).

## **Status**

### **Srednji rok: Značajan nivo sprovođenja**

Sprovedene su sve aktivnosti u vezi sa nacionalnom strategijom, uključujući organizaciju konsultativnih sastanaka i javne rasprave, osim podnošenja Predloga Nacionalne strategije i Predloga Akcionog plana Vladi na razmatranje. Kod izmena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi postignut je ograničeniji nivo sprovedenosti uzevši u obzir da, iako su izmene i dopune donete, one nisu u potpunosti usaglašene sa izmenama i dopunama predviđenim Akcionim planom. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### **Završni rok: Značajan nivo sprovođenja**

Strategija i Akcioni plan nisu podneti Vladi na razmatranje i usvajanje. Zakon o lokalnoj samoupravi je izmenjen i dopunjen,<sup>1</sup> ali ne uključuje SKGO koja je trebalo da olakša saradnju između centralnih i lokalnih administrativnih nivoa. „Ograničen“ nivo sprovedenosti može se smatrati velikodušnom ocenom. Međutim, s obzirom da su učinjeni naporu u procesu izmene Zakona, ova obaveza ne može biti ocenjena kao „nezapočeta“. Stoga, ukupni nivo sprovedenosti ove obaveze ostaje značajan, bez važnijih razvoja nakon perioda obuhvaćenih Izveštajem o napretku.

## **„Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?“**

### **Pristup informacijama: Ograničen**

#### **Učešće građana: Ograničeno**

Pristup Srbije unapređivanju učešća i saradnje civilnog društva i javne uprave, kao i u stvaranju participativnog procesa kreiranja javnih politika, nije sistematičan. On vodi ka učešću civilnog društva koje je često *ad hoc*, neblagovremeno i reaktivno, pre nego istinski participativno.<sup>2</sup>

Proces izrade nacarta nacionalne strategije i njenog sprovođenja trebalo je da unapredi participativni okvir za OCD, pogotovo ako se uzme u obzir da su OCD konsultovane i pri izradi Strategije i pri izradi Akcionog plana. Osim toga, izmene Zakona o lokalnoj samoupravi trebalo je da uvedu SKGO kao posredničku instituciju i katalizatora za saradnju između lokalne samouprave i aktera civilnog društva. Međutim, nacrt Nacionalne strategije je suštinski završen, dok su izmene i dopune Zakona još uvek na ograničenom nivou sprovedenosti. Stoga, procena je da je ova obaveza postigla samo ograničen efekat na stvaranje ambijenta participativnog kreiranja javnih politika u Srbiji i omogućavanje boljeg pristupa informacijama.

Ograničeni efekat na pristup informacijama i građansko učešće proističe iz participativnog načina na koji je sprovedena prva aktivnost. Organizovane su tri javne rasprave<sup>3</sup> i deset konsultativnih sastanaka<sup>4</sup> kao deo ove aktivnosti i predstavljaju korak ka otvorenijem kreiranju politika u Srbiji. Stoga, mišljenje MNI istraživačica jeste da Nacrt Nacionalne strategije gradi osnovu za proces saradnje civilnog društva i Vlade. Dodatno, ovi efekti se mogu povećati na duže staze usvajanjem Nacionalne strategije. Strategija je dostupna na veb-sajtu, ali MNI istraživačice naglašavaju da je stranica poslednji put revidirana 19. avgusta 2015. godine, što potvrđuje da je postignuto malo napretka u okviru ove aktivnosti.<sup>5</sup>

## **Budući koraci?**

Obaveza je u značajnoj meri sprovedena i ne prenosi se direktno u naredni AP POU za 2016. i 2017. godinu. Međutim, AP sadrži komplementarne obaveze koje se fokusiraju na obezbeđivanje kvalitetnog

konsultativnog procesa za državne službenike i predstavnike OCD-a. Naime, obaveze 1, 2, 3, 4 i 5 imaju za cilj unapređivanje konsultativnog procesa sa civilnim sektorom na nacionalnom i lokalnom nivou, usvajanje dokumenata koji se odnose na javne politike, kao i povećanje uloge građana u sistemu upravljanja javnim politikama.

---

<sup>1</sup> Republika Srbija, *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014, <http://bit.ly/2gbtx7t>.

<sup>2</sup> Amanda Orza, „Civilno društvo i Vlada: Participativna formulacija javne politike u Srbiji“, Centar za evropske politike, 2014, <http://bit.ly/2f1o8qy>.

<sup>3</sup> Javna rasprava, Beograd, 30. jul 2015. godine; Javna rasprava, Novi Sad, 3. avgust 2015. godine; Javna rasprava Niš, 19. avgust 2015. godine.

<sup>4</sup> Konsultativni sastanci, 10 različitih gradova, u periodu od oktobra do novembra 2014. godine. Raspored održanih konsultativnih sastanaka može se naći na sledećoj adresi: <http://strategija.civilnodrustvo.gov.rs/javni-pozivi/onlajn-konsultacije-o-strategiji-otvorene-1-12-2014-godine>.

<sup>5</sup> Nacionalna strategija za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji, <http://strategija.civilnodrustvo.gov.rs/>.

## Obaveza 12. – Jačanje učešća građana u poslovima lokalne vlasti

### Tekst obaveze Akcionog plana:

*Potpisivanje Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi kojim se garantuje učešće građana u poslovima lokalne vlasti*

*Priprema Nacrta zakona o ratifikaciji Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi;*

*Upućivanje Nacrta zakona Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona*

*Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava u oblastima saradnje sa organizacijama civilnog društva i transparentnog finansiranja OCD iz budžeta lokalnih samouprava.*

*Organizovanje obuka na temu primene Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa i transparentnog finansiranja OCD iz budžetskih sredstava za službenike u jedinicama lokalne samouprave.*

Vodeća institucija: Ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave

Partneri: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i organizacije civilnog društva

Datum početka: prvi kvartal 2015. godine

Datum završetka: drugi kvartal 2015. godine

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti			Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Srednji rok		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?						
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetoed	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno	
			✓			✓				✓									✓			

### Cilj obaveze:

Ova obaveza nastoji da osnaži pravni okvir ratifikovanjem Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Ovim će se uvećati kapaciteti JLS za konsultacije i adekvatnu saradnju sa OCD, organizovanjem treninga za javne službenike zaposlene u JLS.

### Status

#### Srednji rok: Značajan nivo sprovođenja

Nivo sprovedenosti ove obaveze ostaje ograničen. Vlada Republike Srbije sprovela je samo pripreme za ratifikovanje Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj upravi. Trening za zaposlene u JLS

je sproveden iako s malim kašnjenjem prema predviđenom roku Akcionog plana. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### **Krajnji rok: Značajan nivo sprovođenja**

Istraživačice MNI nisu pronašle dokaze o napretku u vezi sa ratifikovanjem Dodatnog protokola, za koji državni izveštaj o samoprocenjivanju ukazivalo se da će biti usvojen u prvom kvartalu 2016. godine. S obzirom na to da je trening za zaposlene u JLS sproveden u prvoj godini ciklusa implementacije, sprovedenost ove obaveze ocenjuje se značajnom.

### **Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?**

#### **Učešće građana: Oraničeno**

Redovno uključenje civilnog društva u aktivnosti lokalne samouprave ograničeno je na tek nekoliko JLS. Iz JLS tvrde da saraduju sa OCD kroz proces svog strateškog planiranja, kao i da imaju razvijene specifične procedure za ovaj oblik saradnje. Prema istraživanju iz 2014. sprovedenom od strane Centra za ravnomeran regionalni razvoj, samo 13 procenata JLS se izjasnilo da imaju procedure za regulisanje i uključenje OCD i građana. Sedamdeset devet procenata JLS tvrdi da uključuje predstavnike OCD kao članove radnih grupa za izradu strateških dokumenata.<sup>1</sup> Trening za 211 zaposlenih u JLS iz 120 JLS uspešno je sproveden u prvoj godini ciklusa implementacije.<sup>2</sup> Uzimajući u obzir ograničen napredak prema usvajanju dodatnog protokola, kao i činjenicu da je za ocenjivanje saradnje civilnog društva i javne uprave u procesima strateškog planiranja potrebna dugoročna perspektiva, efekat ove obaveze na otvorenost uprave trenutno je ograničen.

#### **Budući koraci?**

Ova obaveza je delimično prenesena u AP POU za 2016. i 2017. godinu. Naime, obaveza 1 ima za cilj da razvije „model za opis posla ili opis dela posla službenika zaduženog za saradnju sa civilnim društvom u lokalnoj samoupravi.“ Obaveze 2 i 3 se fokusiraju na odredbu o treninzima za javne službenike kao i za predstavnike OCD zarad unapređenja konsultativnih procesa pri usvajanju dokumenata javnih politika.

---

<sup>1</sup> Vanesa Belkić, Danijela Jović, Petar Đurović, Peđa Martinović, Dušan Vukajlović, „Učešće civilnog sektora u dosadašnjem strateškom planiranju razvoja na lokalnom nivou u Srbiji“, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), oktobar 2014, <http://bit.ly/IOCRAVf>.

<sup>2</sup> Jovana Timotijević, Tijana Stoilković-Rolović i Marina Tadić, „Prema daljem razvoju i održivosti civilnog društva u Srbiji“ (Izveštaj septembar 2016), Vlada Republike Srbije i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/2gbt7hn>.

### Obaveza 13. – Jačanje učešća organizacija civilnog društva u praćenju sprovođenja Strategije reforme javne uprave

#### Tekst obaveze Akcionog plana:

1. Uspostavljanje sistema koordinacije praćenja Strategije reforme javne uprave.
  - a. Osnivanje Međuministarske projektne grupe koju čine zaposleni iz reda državnih službenika u organima državne uprave i predstavnici organizacija civilnog društva;
  - b. Sprovođenje obuke za članove Međuministarske projektne grupe;
  - c. Redovno održavanje sastanaka Međuministarske projektne grupe (najmanje četiri puta godišnje).

Vodeća institucija: Ministarstvo nadležno za poslove javne uprave

Partneri: organizacije civilnog društva

Datum početka: drugi kvartal 2015. godine toku

Datum završetka: u

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost		Srednji rok		Krajnji rok		Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?				
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn I Ino. Za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočetno	Ograničeno	Značajno	Kompletno	Pogoršano	Bez promene	Ograničeno	Značajno	Izuzetno		
				✓	✓	✓				✓					✓				✓				

#### Cilj obaveze:

Ova obaveza ima za cilj uvećanje nivoa saradnje između civilnog društva i službi javne uprave u kontekstu reforme javne uprave. Najbitnije, ova obaveza nastoji da omogući uključjenje OCD u koordinaciju i praćenje RJU, kroz formiranje međuministarske projektne grupe sačinjene od javnih službenika i predstavnika civilnog društva.

## Status

### **Srednji rok: Značajan nivo sprovođenja**

Međuministarska projektna grupa je formirana i njeni članovi su prošli obuku u prvoj godini ciklusa sprovođenja. Projektna grupa je formirana 23. februara 2015. godine.<sup>1</sup> Obuka je sprovedena i održana su dva sastanka. Za više informacija pogledati: „MNI Srbija: Izveštaj o napretku 2014–2015“.

### **Krajnji rok: Kompletan nivo sprovođenja**

Istraživačice MNI su intervjuisale dva člana međuministarske projektne grupe, jednog predstavnika iz službi javne uprave i jednog predstavnika civilnog društva. Intervjuima je potvrđeno da se međuministarska grupa sastala četiri puta tokom godine, kao i da su sastanci vremenom tematski bili sve specifičniji, ukazujući da je obaveza sprovedena. Međutim, intervjuisani sagovornici su istakli da su sastanci u 2016. godini bili ređi. Ovo se objašnjava održavanjem prevremenih parlamentarnih izbora, ali je projektna grupa planirala da se vrati redovnoj radnoj rutini nakon formiranja Vlade u avgustu 2016. godine.

### **Da li je obaveza doprinela otvaranju javne uprave?**

#### **Pristup informacijama: Ograničeno**

#### **Učešće građana: Ograničeno**

#### **Javna odgovornost: Nepromenjeno**

Praćenje složenog procesa reforme javne uprave zahteva saradnju od strane relevantnih aktera iz službi javne uprave i predstavnika civilnog društva. Do osnivanja međuministarske projektne grupe nije postojao mehanizam koji bi pružio garancije da se saradnja odvija sistematski i efikasno. S obzirom na to da je međuministarska projektna grupa formirana relativno skoro, kao i da su sastanci održavani neredovno tokom 2016. godine, zbog održavanja parlamentarnih izbora,<sup>2</sup> efekat ove obaveze na otvaranje javne uprave u Srbiji, do danas ostaje ograničen.

Kreiranjem okruženja veće uključenosti kroz projektnu grupu, javna uprava je civilnom društvu omogućila pristup relevantnim i ažuriranim informacijama o toku reforme javne uprave. Međutim, zbog relativno malog broja održanih sastanaka, postignuti efekat projektne grupe ostaje ograničen. Uticaj učešća javnosti je takođe ograničen, iako je poboljšán kroz obuku i saradnju javne uprave i predstavnika civilnog društva u projektnoj grupi. Predstavnicima civilnog društva je tokom intervjuja istakla da teme pokrivene na sastancima projektne grupe nisu ostavile mnogo prostora za veće uključivanje javnosti, s obzirom na to da su stavljale fokus na interne administrativne probleme koji se odnose na implementaciju određenih delova RJU.

Iako je uticaj ove grupe trenutno ograničen, istraživačice MNI veruju da projektna grupa može imati veliki uticaj na odnos saradnje između javne uprave i civilnog društva, koliko informacija je podeljeno sa civilnim društvom i koliko je efikasno praćenje i ocenjivanje RJU u Srbiji. Efektivnost projektne grupe će zavisiti od toga da li će nastaviti sa redovnim sastancima i da li će se proširiti opseg pokrivenih tema. Dodatno, način na koji OCD prate i izveštavaju o procesu RJU može imati dugoročan uticaj na pristup informacijama i uključenost, čineći proces praćenja javnih politika inkluzivnijim, a informacije dostupnije široj javnosti.

### **Budući koraci?**

Obaveza je sprovedena, dok nikakva slična obaveza u odnosu na međuministarsku projektnu grupu nije uključena u AP POU 2016. i 2017. godinu.

---

<sup>1</sup> „Rešenje o formiranju međuministarske projektne grupe za stručne poslove koordinacije i praćenja procesa implementacije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017“ Republika Srbija, <http://ogp.rs/wp-content/uploads/2016/02/Resenje-o-osnivanju-RG-final.pdf>.

<sup>2</sup> Danijela Božović, „Intervju sa istraživačima MNI“, Beograd, avgust 2016.



## METODOLOŠKA NAPOMENA

Obaveze su grupisane na osnovu originalnog AP POU. Ovaj izveštaj se zasniva na sekundarnom (*desk*) istraživanju i analizi nacrtu zakona, objavljenih izveštaja Vlade i civilnog društva, analizi AP obaveza, intervjuua i pisanih konsultacija sa akterima državne uprave i civilnog društva, kao i praćenju procesa pripreme drugog akcionog plana. Istraživačice MNI su u obzir uzele uticaj koji su na sprovođenje AP imali vanredni parlamentarni izbori održani 2016. godine, kao i drugi kontekstualni faktori.

Milena Lazarević je programska direktorka u Centru za evropske politike (CEP), Katarina Kosmina je istraživačica, a Dragana Bajić je mlađa istraživačica. One rade na temama reforme javne uprave, evropskih integracija, javne odgovornosti i dobre vladavine, između ostalog. Kao istraživački tim, redovno primenjuju pristup kombinovanih metoda istraživanja, kvalitativnih i kvantitativnih, u cilju sprovođenja što sveobuhvatnijih analiza procesa kreiranja i sprovođenja javnih politika u Srbiji.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) ima za cilj da obezbedi sprovođenje konkretnih obaveza državnih uprava da promovišu transparentnost, osnažuju građane, bore se protiv korupcije i koriste nove tehnologije kako bi ojačale vladavinu. Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI) u okviru POU procenjuje razvoj i sprovođenje nacionalnih akcionih planova u cilju podsticanja dijaloga između zainteresovanih strana i unapređivanja odgovornosti.

