

Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI): Izveštaj o napretku Srbije 2016–2017

Milena Lazarević, Katarina Kosmina i Dragana Bajić, Centar za evropske politike (CEP)

Sadržaj

Sažet pregled: Srbija	2
I. Uvod	10
II. Kontekst	11
III. Rukovođenje i proces uključivanja zainteresovanih strana	15
IV. Obaveze	23
1. Izrada modela opisa poslova radnog mesta za saradnju sa civilnim društvom	26
2. Organizovanje obuka za službenike javne uprave	29
3. Organizovanje obuka za predstavnike OCD	29
5. Standardi za učešće građana	37
10. Unapređenje javne rasprave u procesu izrade zakona	37
6. Informator o radu u otvorenom formatu	42
7. Izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama	46
8. Izrada portala otvorenih podataka	49
9. Izrada podzakonskog akta za ocenjivanje veb-prezentacija	49
11. Izrada metodologije za praćenje i vrednovanje programa i projekata OCD	53
12. Izmene i dopune uredbe o finansiranju OCD	53
V. Opšte preporuke	64
VI. Metodologija i izvori	68
VII. Aneks o uslovima podobnosti	70

Sažet pregled: Srbija

Izveštaj o napretku 2016–2017. Nezavisnog mehanizma za izveštavanje (MNI)

Iako je Akcioni plan Srbije obuhvatio mnoga ključna pitanja otvorene uprave, uključujući pristup informacijama i prostor za građansko učešće i delovanje, i dalje nedostaju transformativne obaveze. Nacionalni akteri će za naredni plan morati da ustanove na koji način mogu da unaprede sveukupne ambicije, uz mogućnost bliskog povezivanja sa relevantnim zahtevima za pristupanje Evropskoj uniji.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) je dobrovoljna međunarodna inicijativa čiji je cilj da osigura da se vlade obavežu svojim građanima na promociju transparentnosti, osnaživanje građana, borbu protiv korupcije i korišćenje novih tehnologija radi jačanja sistema upravljanja. MNI obavlja godišnji pregled aktivnosti svake zemlje koja učestvuje u POU inicijativi.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) je vodeće telo odgovorno za obaveze Srbije u POU. Budžet i ljudski resursi posvećeni direktno POU su ograničeni i MDULS ima slab autoritet nad drugim ministarstvima nadležnim za sprovođenje pojedinačnih obaveza.

Proces POU

Države koje učestvuju u inicijativi POU sprovode proces konsultacija tokom razvijanja svog Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (dalje u tekstu: Akcioni plan za POU ili Akcioni plan), kao i tokom implementacije.

MDULS je formiralo radnu grupu za POU i sprovelo otvoren poziv za učešće organizacija civilnog društva (OCD), uz podršku Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije. Ovaj poziv je objavljen onlajn, ali je ograničio kriterijume za učešće na one OCD koje su registrovane najmanje tri godine pre objave poziva, koje su se bavile oblastima relevantnim za POU, i koje su sprovele najmanje dva relevantna projekta ili objavile relevantnu studiju. Grupa se sastala pet puta. Činili su je predstavnici državnih institucija, Agencije za borbu protiv korupcije (nezavisno telo), Privredne komore i OCD. Vlada je, takođe, uključila dodatne aktere kroz okrugli sto sa četrdeset sedam učesnika koji su formulisali dvadeset dva predloga. Uprkos inkluzivnom procesu saradnje, tekući akcioni plan sadrži samo pet od dvadeset dve obaveze koje su dostavile OCD, zato što su neke obaveze uklonjene na kraju procesa, bez adekvatnog obaveštenja organizacijama civilnog društva.

Pregled:

Članica od:	2012.
Broj obaveza:	14

Nivo ispunjenosti:

Potpun:	3
Značajan:	3
Ograničen:	8
Nije počelo:	0

Značaj obaveze:

Pristup informacijama:	9
Učešće građana:	6
Javna odgovornost:	1
Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost:	5

Broj obaveza koje su bile:

Nedvosmisleno značajne za vrednosti POU:	9
Potencijalno transformativnog uticaja:	1
Znatno ili potpuno ispunjene:	6
Sva tri (★):	0

Ovaj izveštaj su pripremile Milena Lazarević, Katarina Kosmina i Dragana Bajić, koje su deo istraživačkog tima Centra za evropske politike (CEP).

Forum za zainteresovane strane (radna grupa) koji je formiran tokom pripreme tekućeg akcionog plana i dalje postoji, ali se nije formalno sastajao od usvajanja Akcionog plana. Jedan otvoreni sastanak za OCD (van obuhvata radne grupe) je organizovan u junu 2017. Dok je kontinuitet rada bio ograničen ili usporen zbog izbora, Vlada je trenutno u procesu uspostavljanja nove radne grupe (za izradu novog akcionog plana). MDULS je objavilo nacrt šestomesečnog izveštaja o samoproceni u oktobru 2017.

Ispunjavanje obaveza

Kao deo POU, države preuzimaju na sebe određene obaveze kroz dvogodišnji akcioni plan. Akcioni plan Srbije ima 14 obaveza. Tabela 1. daje sažetak svake od obaveza sa fokusom na nivo ispunjenosti obaveze i njen potencijalni uticaj. Tabela 2. pruža uvid u napredak za svaku obavezu i preporučuje naredne korake. U nekim slučajevima, slične obaveze su grupisane i reorganizovane da bi se olakšalo čitanje.

Napomena: MNI je ažurirao kriterijum za dodeljivanje zvezde obavezama početkom 2015. godine u cilju podizanja standarda za POU obaveze. Pod ovim kriterijumom, obaveze moraju da budu usko specifične, relevantne za vrednosti POU, transformativnog potencijalnog uticaja i u velikoj meri ili potpuno ispunjene. Nijedna obaveza Srbije nije dobila zvezdu.

Tabela 1: Procena napretka po obavezama

Skraćeno ime obaveze	POTENCIJALNI UTICAJ				NIVO ISPUNJENOSTI			
	NEPOSTOJEĆI	NEZNATAN	UMEREN	TRANSFORMATIVA	NIJE POČELO	OGRAĐEN	ZNAČAJAN	POTPUN
1. Izrada modela opisa poslova radnog mesta za saradnju sa civilnim društvom								
2. Organizovanje obuka za službenike javne uprave								
3. Organizovanje obuka za predstavnike OCD								
4. Unapređenje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede								
5. Uvođenje standarda za učešće građana								
6. Informator o radu u otvorenom formatu								
7. Izmena zakona o slobodnom pristupu informacijama								
8. Izrada portala otvorenih podataka								
9. Izrada podzakonskog akta za ocenjivanje veb-prezentacija								
10. Unapređenje javne rasprave u procesu izrade zakona								
11. Izrada metodologije za praćenje i vrednovanje programa i projekata OCD								
12. Izmene i dopune uredbe o finansiranju OCD								
13. Zakon o elektronskom dokumentu i identifikaciji								
14. Javni registar administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja								

Tabela 2: Sažetak napretka po obavezama

NAZIV OBAVEZE	REZULTATI
1. Izrada modela opisa poslova radnog mesta za saradnju sa civilnim društvom • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Neznatan • Ispunjenje: Znatno	U cilju povećanja poverenja javnosti i poboljšanja saradnje između lokalne samouprave i OCD, ova obaveza nastoji da uvede model opisa poslova radnog mesta službenika za saradnju sa OCD u jedinicama lokalne samouprave. Uticaj ovog modela bi bio ograničen zbog ograničenih administrativnih ovlašćenja službenika za saradnju, kao i nemogućnosti ove obaveze da se osvrne na veće probleme kao što su krute hijerarhije u upravi. Opis modela je razvijen u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština, Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, i sa organizacijom civilnog društva Građanske inicijative. MNI preporučuje nastavak ove obaveze procenom koliko zaposlenih u lokalnoj upravi odgovara ovom opisu i kako se njihov rad može poboljšati. Za unapređenje saradnje sa civilnim društvom na lokalnom nivou, istraživačice MNI za sledeći akcioni plan preporučuju uključivanje ambicioznijih aktivnosti građanskog učešća, kao što je participativno budžetiranje u opštinama.
2. Organizovanje obuka za službenike javne uprave • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Neznatan • Ispunjenje: Završeno	U cilju unapređenja učešća građana u procesima donošenja odluka i podsticanja poverenja između organa državne uprave i organizacija civilnog društva, ova obaveza predlaže odgovarajuće obuke zaposlenih u javnoj upravi i OCD. Obuke su usmerene na one delove uprave koji izrađuju i primenjuju propise i dokumenta javnih politika. Broj sati obuka, broj polaznika i spisak uključenih institucija je, međutim, ocenjen kao nizak, u poređenju sa ukupnim brojem službenika javne uprave u Srbiji (koji se procenjuje na oko 39.000 službenika u državnoj i lokalnoj upravi) i brojem OCD u državi (preko 31.000 registrovanih organizacija). Iako je ispunjavanje obaveze kasnilo, Vlada je razvila program obuke i sprovedla dva treninga za službenike i četiri treninga za OCD (s tim što su obuke za OCD održane između oktobra i novembra 2017, što je izvan vremenskog okvira ovog izveštaja). Prvi rezultati pokazuju povećanje znanja polaznika, međutim, polaznici su primetili teškoće u prevođenju stečenog znanja u praksu.
3. Organizovanje obuka za predstavnike OCD • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Neznatan • Ispunjenje: Završeno	Istraživačice MNI preporučuju održavanje budućih zajedničkih obuka za službenike i predstavnike civilnog društva, obezbeđivanje većeg prisustva službenika na visokom rukovodilačkom nivou, unapređivanje priručnika za uključivanje OCD, tako da posveti poseban deo lokalnim samoupravama, kao i izradu plana za bolje praćenje efekta obuke, uključujući indikatore ishoda.
4. Unapređenje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Neznatan • Ispunjenje: Značajno	Ova obaveza nastoji da poboljša Vladin onlajn sistem za prikupljanje i obradu inicijativa građana i privrede u Republičkom sekretarijatu za javne politike (RSJP). Iako se obaveza sastoji od aktivnosti za prikupljanje i obradu inputa, ona ne sadrži nikakve mehanizme koji obavezuju Vladine institucije da razmotre inicijative, i tekst obaveze ne precizira kako će se predložene inicijative uzeti u obzir. Uz pomoć UNDP, RSJP je kreirao onlajn portal „Adminhack” kao i onlajn forum. Međutim, procedure za korišćenje ovih alata nisu završene. Portal još uvek nije zaživeo kod građana ili privrede. Istraživačice MNI preporučuju uključivanje korisnika u redizajniranje interfejsa onlajn sistema za lakše korišćenje, određivanje državnog

NAZIV OBAVEZE	REZULTATI
	službenika koji će isključivo pratiti i administrirati portalom, kao i pojašnjenje svrhe, planiranog sastava i metoda foruma.
5. Uvođenje standarda za učešće građana • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Umeren • Ispunjenje: Završeno	U cilju unapređenja učešća građana u izradi zakona i javnih politika, ove dve obaveze predlažu stvaranje pravnog zahteva za učešće javnosti putem javnih konsultacija i rasprava tokom izrade dokumenata javnih politika i zakona, kao i uvođenje „polaznih osnova” za komunikaciju i uključivanje javnosti. Uprkos napretku u stvaranju uslova za učešće građana, obaveze se odnose samo na izradu predloga zakona (a ne njihovo usvajanje u Skupštini). Vlada je izradila Zakon o planskom sistemu planiranja i Zakon o državnoj upravi, kao i Uredbu o metodologiji za upravljanje javnim politikama, i sprovedla opsežan konsultativni proces sa civilnim društvom i državnim institucijama. Završna javna rasprava za Nacrt zakona o planskom sistemu uključila je 170 predstavnika civilnog društva, lokalne samouprave, kao i drugih aktera koji su izneli 30 različitih predloga. Međutim, proceduralne prepreke i zatvorenost nekih delova državne uprave, naročito u slučaju Zakona o državnoj upravi, usporili su usvajanje ovih zakona. Vladina pravila o procedurama nisu izmenjena. Istraživačice MNI preporučuju da ministarstvo nadležno za javnu upravu treba da podstiče razmenu najboljih praksi među svim državnim organima u vezi sa primenom procesa konsultacija, kao i da sprovodi obuke za državne službenike o održavanju konsultacija sa javnošću.
10. Unapređenje javne rasprave u procesu izrade zakona • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Umeren • Ispunjenje: Ograničeno	
6. Otvaranje podataka iz informatora o radu • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Transformativan • Ispunjenje: Ograničeno	Ova obaveza nastoji da izmeni Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako bi se regulisalo uspostavljanje jedinstvenog informatora o radu za sve organe javne vlasti, koji bi pružio otvoreni pristup podacima u svrhu transparentnosti uprave. Obaveza podrazumeva da će Vlada stvoriti jedinstven IT sistem za pristup informatoru, kao i obučiti zaposlene u javnoj upravi o tome kako da koriste sistem i da ga promovišu u javnosti. Izmene zakona su i dalje u fazi nacрта, i predstavnici civilnog društva se ne osećaju dovoljno uključeno u proces. Istraživačice MNI preporučuju da ova obaveza bude prenesena u sledeći akcioni plan, uprkos stalnom kašnjenju.
7. Izmena zakona o slobodnom pristupu informacijama • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Umeren • Ispunjenje: Ograničeno	Kako bi se rešilo neadekvatno postupanje organa državne uprave prema zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, ova obaveza ima za cilj da izmeni Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Izricanjem novčanih kazni za prekršaje i jačanjem uloge Poverenika, ova obaveza obezbeđuje poštovanje prava na pristup informacijama i rokova utvrđenih zakonom. Izmene zakona su još uvek u izradi i civilno društvo nije pružilo doprinos. Istraživačice MNI preporučuju bolju saradnju državnih organa (posebno Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti), kako bi se zainteresovane strane bolje informisale, zatim objavljivanje nacрта izmena zakona i otvaranje prilike za komentare i preporuke, jasnu komunikaciju sa građanima o važnosti ovog zakona i iniciranje konkretnih aktivnosti kako bi se obezbedilo pravilno sprovođenje.

NAZIV OBAVEZE	REZULTATI
8. Izrada portala otvorenih podataka • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Umeren • Ispunjenje: Ograničeno	Ove dve obaveze predlažu razvoj Portala otvorenih podataka za skladištenje i javnu dostupnost Vladinih skupova podataka, uz podršku UNDP. Pored toga, one zahtevaju izmenu smernica i kriterijuma za ocenjivanje kako bi se pojednostavili i uskladili sajtovi državnih organa, sa posebnim fokusom na otvorenost podataka i transparentnost. Iako obe obaveze kasne, portal otvorenih podataka je napravljen, trenutno ga koristi nekoliko institucija i novi skupovi podataka se postepeno postavljaju na veb-sajtove. U pogledu obaveze 1.9, redefinisane se odužilo zbog kašnjenja na posebnom Zakonu o elektronskoj upravi, koji još uvek prolazi kroz javne konsultacije. Istraživačice MNI preporučuju da se portal unapredi kako bi dozvolio korisnicima da pruže povratnu informaciju. Osim toga, buduće obuke o portalu bi mogle da uključe načine za predlaganje dodatnih podataka na portalu, skupovi podataka koji su već objavljeni mogli bi da se analiziraju kako bi se procenila njihova korisnost i uvidelo koje dodatne informacije mogu biti potrebne.
9. Izrada podzakonskog akta za ocenjivanje veb-prezentacija • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Umeren • Ispunjenje: Ograničeno	
11. Izrada metodologije za praćenje i vrednovanje programa i projekata OCD • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Neznatan • Ispunjenje: Ograničeno	U cilju rešavanja problema nepoverenja u civilno društvo, ova obaveza predlaže izradu metodologije za praćenje i vrednovanje programa civilnog društva koje finansira Vlada, a koja je povezana sa obavezom da se zakonski uredi mehanizam za izveštavanje o rezultatima pomenutih programa. Ove obaveze će povećati transparentnost tako što će detaljno predstaviti način na koji se troši javni budžet. Iako je MDULS formirao posebnu radnu grupu, sastavljenu od Vladinih institucija, za izradu izmena uredbe o finansiranju, izmene još uvek nisu usvojene. OCD su imale priliku da daju komentare o nacrtu uredbe, ali nije jasno da li će ovi komentari uticati na finalnu verziju. Istraživačice MNI preporučuju da Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom razvije dodatna sredstva i pomoć za državne službenike u cilju usklađivanja sa novim propisima, kao što je imenovanje kontakt osobe koja će odgovarati na pitanja OCD itd.
12. Izmene i dopune uredbe o finansiranju OCD • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Neznatan • Ispunjenje: Ograničeno	
13. Zakon o elektronskom dokumentu i identifikaciji • Relevantnost za vrednosti POU: Nejasna • Potencijalni uticaj: Umeren • Ispunjenje: Značajno	Ova obaveza predlaže donošenje novog zakona o elektronskom dokumentu i identifikaciji, koji će olakšati elektronske transakcije između uprave, građana i privrede, uključujući i korišćenje elektronskih potpisa na dokumentima. Iako je ovo važna inicijativa, ona ne uključuje elemente koji bi unapredili pristup informacijama, učešće građana i javnu odgovornost. Novi zakon je pripremljen sa predstavnicima poslovnog i civilnog sektora i smatra se veoma transparentnim. Skupština je usvojila zakon u oktobru 2017. godine, iako izrada podzakonskih akata još nije počela. Istraživačice MNI preporučuju ulaganje u aktivnosti izgradnje kapaciteta i razvijanje plana za podizanje svesti o digitalnom potpisu i ID tehnologiji. Primeri drugih država bi mogli da pomognu da se izvuku najbolje prakse u pogledu sprovođenja i promocije ovih procedura.

NAZIV OBAVEZE	REZULTATI
14. Javni registar administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja • Relevantnost za vrednosti POU: Jasna • Potencijalni uticaj: Umeren • Ispunjenje: Ograničeno	Ova obaveza nastoji da uspostavi jedinstveni elektronski javni registar koji će omogućiti privredi i građanima da lako pronađu sve administrativne procedure neophodne za poslovne aktivnosti i preuzmu sve potrebne obrasce, kao i informacije o naknadama i drugim zahtevima. Ovaj onlajn registar, takođe, predviđa opciju pomoću koje korisnici mogu da označe koje procedure smatraju zastarelim i mogu da vide prosečno vreme koje Vladinim institucijama treba za postupanje po zahtevu. Obaveza, takođe, predviđa obuku državnih službenika za popis procedura, od kojih je 422 obučeno. Registar trenutno sadrži 1.700 od 2.439 procedura, dok 500 procedura u vezi sa uvozom, kao i broj sudskih procedura, i dalje nedostaje. Međutim, javnost nije dovoljno upoznata sa registrom i privrednici još nisu videli rezultate. Istraživačice MNI preporučuju promotivne aktivnosti za povećanje svesti, posebno za civilno društvo, kao i uključivanje OCD koje bi pomogle u identifikovanju koristi registra za civilno društvo.

Preporuke

Iako je tekući akcioni plan obuhvatio značajan broj obaveza u vezi sa prioritetima zainteresovanih strana za pristup informacijama, mnogo obaveza je postiglo ograničen nivo ispunjenosti nakon prve godine ciklusa akcionog plana. Uбудućе, važno je da Vlada poboljša vidljivost procesa POU i obuhvati ambicioznije obaveze koje će se odnositi na otvoreni budžet, radnu grupu za POU i javnu odgovornost.

Počev od 2014. godine, svi izveštaji MNI uključuju pet ključnih preporuka za naredni ciklus akcionog plana za POU. Vlade koje učestvuju u POU će morati da odgovore na ove ključne preporuke u svojim godišnjim izveštajima o samoproceni. Ove preporuke slede SMART logiku; dakle one su konkretne, merljive, relevantne, vremenski ograničene i na njih se može odgovoriti. S obzirom na nalaze, istraživačice MNI predstavljaju sledeće ključne preporuke:

Tabela 3: Pet ključnih preporuka

Kako bi se obezbedio kontinuitet aktivnosti POU u kontekstu čestih promena u državnoj upravi i visoke učestalosti izbornog procesa, neophodni su odgovarajući mehanizmi primopredaje posla za službenike koji učestvuju u ovim aktivnostima. MNI preporučuje uspostavljanje foruma sa više zainteresovanih učesnika čije bi odgovarajuće nadležnosti i opseg posla pokrile sve faze ciklusa akcionog plana, uključujući implementaciju.
Kako bi se povećala finansijska transparentnost, naredni akcioni plan treba da uključi obavezu uvođenja koncepta otvorenog budžetiranja na nacionalnom i lokalnom nivou, uz posebno objavljivanje finansijskih planova i izveštaja o troškovima u obliku otvorenih podataka.
Kako bi se obezbedio kontinuitet obaveza koje imaju visok uticaj, Vlada treba da osigura nastavak i jačanje onih aktivnosti za koje se pokazalo da ostvaruju veliki uticaj. Na primer, tekuća obaveza u vezi sa portalom otvorenih podataka treba da se nadogradi kako bi obuhvatila širi opseg institucija i skupova podataka.
Fokusirati se na obaveze sa jasnim mehanizmima učešća građana i unapređenja javne odgovornosti. Proširiti načine građanskog doprinosa, poput portala koji je razvio Sekretarijat za javne politike, a koji je trenutno ograničen na predstavnike privrede. Organi treba da osiguraju transparentnost i pravovremenost odgovaranja na predloge građana.
Razviti usmereniji komunikacijski pristup i aktivnosti podizanja svesti, kako bi se povećalo učešće građana u formulisanju obaveza za naredni akcioni plan. Dodatno, Vlada treba da razmotri jačanje saradnje sa OCD na centralnom i lokalnom nivou.

Uslovi učešća: Da bi učestvovalе u POU, vlade moraju da pokažu posvećenost otvorenoj upravi tako što će postići minimalne kriterijume u oblastima koje su ključne za otvorenu upravu. Indikatori trećih strana se koriste za uvid u napredak države u svakoj oblasti. Za više informacija, videti Poglavlje VII „Kriterijumi podobnosti” na kraju ovog izveštaja ili posetiti stranicu bit.ly/1929F1l.

Milena Lazarević je programska direktorka u Centru za evropske politike (CEP <http://cep.org.rs/>). Katarina Kosmina i Dragana Bajić su istraživačice u CEP-u. One se bave temama koje obuhvataju reformu javne uprave, evropske integracije, javnu odgovornost, dobru vladavinu, kao i druge oblasti. CEP je nezavisna, neprofitna, nevladina think-tank organizacija, koja se nalazi u Srbiji i aktivna je na Zapadnom Balkanu.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) je multilateralna inicijativa čiji je cilj da osigura da se vlade obavežu svojim građanima na promociju transparentnosti, osnaživanje građana, borbu protiv korupcije i korišćenje novih tehnologija radi jačanja sistema upravljanja. Mehanizam za nezavisno izveštavanje Partnerstva za otvorenu upravu ocenjuje razvoj i sprovođenje nacionalnih akcionih planova kako bi se negovao dijalog između zainteresovanih strana i unapredila odgovornost.



I. Uvod

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) je međunarodna multilateralna inicijativa čiji je cilj da osigura da se vlade obavežu svojim građanima na promociju transparentnosti, osnaživanje građana, borbu protiv korupcije i korišćenje novih tehnologija radi jačanja sistema upravljanja. POU predstavlja i međunarodni forum za dijalog i razmenu znanja između vlada, organizacija civilnog društva i privatnog sektora, sa ciljem pružanja podrške zajedničkoj težnji ka otvorenoj upravi.

Srbija je formalno započela svoje učešće 2012. godine kada je Jasna Matić, jedna od državnih sekretarki u Ministarstvu kulture i informisanja, proglasila nameru države da učestvuje u inicijativi.¹ Sa reorganizacijom javne uprave, POU inicijativu u Srbiji trenutno koordinira Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS).

Kako bi učestvovala u POU inicijativi, vlade moraju da pokažu posvećenost otvorenoj upravi ispunjavanjem (minimalnih) kriterijuma učinka. Objektivni indikatori trećih strana se koriste kako bi se odredio napredak zemlje u svakom području: fiskalna transparentnost, objavljivanje imovine javnog funkcionera, učešće građana i pristup informacijama. Za više informacija videti poglavlje VII: Kriterijumi podobnosti.

Sve vlade učesnice POU razvijaju akcione planove za POU koji izlažu konkretne obaveze, sa ciljem da se promeni praksa iznad statusa kvo tokom perioda od dve godine. Obaveze mogu da se odnose na nastavak postojećih napora, određivanje novih koraka u cilju završetka tekuće reforme, ili pokretanje aktivnosti u potpuno novoj oblasti.

Srbija je razvila nacionalni Akcioni plan za POU od februara 2016. do juna 2016. Zvanični period implementacije je od novembra 2016. do juna 2018. godine. Ovaj izveštaj pokriva proces razvoja Akcionog plana i prvu godinu realizacije, u periodu od novembra 2016. do septembra 2017. Počev od 2015. godine, MNI je počeo da objavljuje završne izveštaje o statusu na kraju dvogodišnjeg perioda Akcionog plana. Bilo kakve aktivnosti ili napredak koji su se desili nakon prve godine primene, septembra 2017. godine, ocenjuju se u završnom izveštaju. U vreme pisanja ovog izveštaja, septembra 2017, Vlada i dalje nije objavila svoj izveštaj o samoproceni, ali je objavila šestomesečni izveštaj o realizaciji u junu 2017.

Da bi se zadovoljili zahtevi POU, mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI) Partnerstva za otvorenu upravu sarađuje sa Centrom za evropske politike (CEP), koji je sproveo ovu procenu razvoja i implementacije drugog akcionog plana Srbije. Kako bi prikupile stavove više zainteresovanih strana, istraživačice MNI su intervjuisale organizacije civilnog društva (OCD) i na lokalnom i na centralnom nivou, kao i predstavnike Vlade koji se nalaze u Beogradu. Organizovale su i sastanak zainteresovanih strana 19. septembra 2017. godine, kako bi uključile civilno društvo i predstavnike vlasti u dijalog o trenutnom napretku sprovođenja akcionog plana.² Međutim, radionica je uglavnom okupila civilno društvo. Cilj MNI je da pruži materijal za stalni dijalog o razvoju i implementaciji budućih obaveza. Metode i izvori su predstavljeni u članu VI ovog izveštaja (Metodologija i izvori).

¹ Partnerstvo za otvorenu upravu, Srbija, Izjava Srbije o nameri za pridruživanje POU: <https://www.opengovpartnership.org/countries/serbia>.

² Pogledati <http://cep.org.rs/odrzan-konsultativni-sastanak-otvorena-uprava-dostignuca-i-izazovi/>.

II. Kontekst

Stepen napretka Srbije ka otvorenoj upravi razlikuje se u zavisnosti od oblasti. Iako su ostvarena dostignuća u oblasti učešća javnosti i otvorenih podataka, javna odgovornost vlasti nije prioritet u akcionim planovima za POU. U kontekstu sužavanja slobode medija, problema korupcije i zloupotrebe vlasti na najvišim nivoima javne uprave,¹ drugi akcioni plan zaostaje u rešavanju sistemskih problema – same kulture Vladinog donošenja odluka. Obim važećeg akcionog plana je u velikoj meri ograničen na tehničke i zakonske mere koje ne pružaju adekvatan odgovor na potrebe za jačom primenom principa odgovornosti.

2.1 Pozadina

Od ranih 2000. godina Srbija je ostvarila značajan napredak u stvaranju zakonodavnog okvira za slobodu informisanja i transparentnost rada Vlade. Postala je kandidat za članstvo u EU 2012. godine. Proces pristupanja EU je bio glavni pokretač reformi, sa posebnim naglaskom na demokratiju, vladavinu prava i borbu protiv korupcije.

Srpski Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja trenutno se smatra jednim od najjačih zakona koji uređuju slobodu informisanja na svetu. Kako ocenjuje *Global Right to Information*, Srbija ima drugi po redu najbolje ocenjeni pravni okvir.² Zakon proširuje pravo na pristup informacijama na sva fizička lica, bez obzira na državljanstvo, i odnosi se na sve grane vlasti, kao i državna preduzeća, organe javne vlasti i privatna tela koja primaju značajna javna sredstva.³ Međutim, veliki broj institucija ne odgovara adekvatno na zahteve građana za pristup informacijama. Od svog osnivanja 2004. godine, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je primio 27.697 žalbi, i oko 78% ovih žalbi su bili slučajevi „ćutanja uprave.“⁴ Institucije koje ne uspevaju da daju informacije građanima na osnovu postojećeg pravnog okvira nisu propisno sankcionisane.⁵ Važeći akcioni plan obuhvata obavezu da se dopuni Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi se osigurala odgovornost institucija kada ne pružaju građanima tražene informacije i kako bi uključio otvorene podatke.

Pristup informacijama Vlade ima ključan značaj u radu medija i istraživačkih novinara u zemlji, koji otkrivaju priče o korupciji i organizovanom kriminalu.⁶ Međutim, u poslednjih nekoliko godina, sloboda medija je postala problem, s obzirom da su zabeleženi slučajevi pretnji, zastrašivanja i nasilja nad novinarima, kao i problemi finansiranja medija.⁷ Srbija pokazuje pad u najnovijem Indeksu slobode medija iz 2017. godine.⁸ Kako Indeks navodi, srpski mediji „rade pod oštrim finansijskim i uredničkim pritiskom, a oni koji najviše kritikuju Vladu su javno napadnuti.“⁹ Nedavni lični napadi na istraživačke novinare su čak podstakli Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti da objavi izjavu kojom potvrđuje da svaki građanin ima pravo da traži informacije od javnog značaja, ne objašnjavajući svoje motive.¹⁰

Srbija ima aktivno civilno društvo koje se sastoji od profesionalnih OCD, kao i „grassroots“ pokreta i građanskih inicijativa koji su sve važniji.¹¹ Dok civilno društvo ostaje nedovoljno finansirano, proces pristupanja EU je podstakao unapređenje učešća civilnog društva u kreiranju politika i obezbeđenje neprekidnog dijaloga sa Vladom. Nedavni Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2016.¹² navodi da, iako je napredak ostvaren u pogledu stvaranja povoljnog okruženja za civilno društvo, treba preduzeti još akcija da bi se „osiguralo sistematsko uključivanje civilnog društva u politički dijalog i razvio pun potencijal OCD“. ¹³

Sprovođenje obaveza POU odvija se paralelno sa procesom pregovora sa EU.¹⁴ Do sada je otvoreno 10 od 35 pregovaračkih poglavlja.¹⁵ Trenutno otvorena poglavlja su komplementarna sa napretkom Srbije u POU jer regulišu relevantne oblasti, kao što su javne nabavke (poglavlje 5) i demokratija, vladavina prava i borba protiv korupcije (poglavlja 23 i 24).¹⁶ Izgledi za članstvo u EU su podstakli veću političku volju za teme otvorene uprave, kao što je budžetska transparentnost, između ostalog.¹⁷ U oblasti budžetske transparentnosti, Srbija znatno zaostaje za svojim susedima, balkanskim članicama EU, kao što su Hrvatska, Bugarska, Rumunija i Slovenija.¹⁸ Prema *Open Budget Survey*, Vlada Srbije samo četiri od osam ključnih budžetskih dokumenata objavljuje onlajn, ne pružajući mnogo mogućnosti za učešće javnosti u budžetskom procesu.

Korupcija i dalje predstavlja problem, gde je Srbija postigla 42 boda od ukupno 100 u Indeksu percepcije korupcije.¹⁹ Dok je zakonodavstvo u oblasti borbe protiv korupcije ojačano, primena pravnih normi u praksi ostaje izazov. Ministri Vlade Srbije i drugi visoki funkcioneri su u prošlosti bili optuženi za korupciju, plagiranje doktorskih teza, zloupotrebu javnih fondova, između ostalog, čime se podriva poverenje javnosti.²⁰ Sprovođenje posledica za ove postupke dodatno otežava upitno stanje nezavisnosti sudova. Kako objašnjava *Izveštaj o Srbiji 2016*, komentari političara u vezi sa postojećim kontroverzama i istragama dovode u pitanje u kojoj meri je sudstvo dovoljno nezavisno da reši takve slučajeve.²¹

Nakon predsedničkih izbora 2017. i reorganizacije organa državne uprave, bivša Kancelarija za evropske integracije Srbije je zamenjena novim Ministarstvom za evropske integracije, ukazujući na važnost ovog procesa u Srbiji. U tom kontekstu, pozitivni efekti ostvareni u procesu pristupanja u EU bi se potencijalno mogli preneti na napore POU.

Proces POU u Srbiji su ometali česti izbori, koji su usporavali napredak u sprovođenju obaveza. U prethodnom izveštaju o napretku, intervjui MNI istraživačica su ukazivali da, nakon izbora, ministarstvima treba otprilike šest meseci da se vrate na predizborni nivo aktivnosti.²² Ovo pitanje se pojavilo i u Završnom izveštaju 2014–2016, kao i intervjuima urađenim za ovaj izveštaj. Iako se civilno društvo žalilo da je bilo manje proaktivne transparentnosti i komunikacije između državnih institucija i organizacija civilnog društva,²³ predstavnici privatnog sektora su imali osećaj da je sve stalo sa radom u periodu oko izbora.²⁴ Osim toga, Vladini predstavnici često iskazuju nezadovoljstvo načinom na koji izbori utiču na njihov rad – usporavanjem napretka u obavezama i ometanjem međuinstitucionalne saradnje.

2.2 Obim Akcionog plana u odnosu na nacionalni kontekst

Akcioni plan 2016–2018. se prvenstveno fokusira na učešće građana i pristup informacijama, a sadrži nekoliko obaveza koje su pravne prirode.

Pohvalno je što tekući akcioni plan predviđa izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, budući da su se i Poverenik za informacije od javnog značaja i organizacije civilnog društva godinama zalagale za izmenu ovog zakona, kako bi se postiglo njegovo veće poštovanje od strane državnih organa.

Reforme koje se odvijaju u okviru poglavlja 23 i 24 u pregovorima o pristupanju EU, sa fokusom na politike u oblasti pravosuđa i osnovnih prava (poglavlje 23) i pravde, slobode i bezbednosti (poglavlje 24), nisu stigle do obaveza iz Akcionog plana za POU. PreEUGovor, glavna koalicija civilnog društva sastavljena od sedam organizacija koje prate pregovore o pristupanju u ovim poglavljima,²⁵ ne učestvuje u izradi Akcionog plana ni kao koalicija, ni kao pojedinačne organizacije. Članovi koalicije izlažu različite razloge. Beogradski centar za bezbednosnu politiku doživljava POU proces u Srbiji kao simulaciju, dok se suštinska transparentnost postepeno smanjuje.²⁶ Centar za istraživačko novinarstvo Srbije nema kapacitete da

se bavi ovom temom izvan potencijalnog medijskog pokrivanja tema iz oblasti POU.²⁷ Transparentnost Srbija nije razmatrala ulazak u radnu grupu i smatra da im Vlada nije dala dovoljan razlog da veruje da će mere u POU procesu dovesti do istinskog napretka u ovoj oblasti.²⁸ Dok su Agencija za borbu protiv korupcije i Uprava za javne nabavke deo razgovora o obavezama POU, druge nezavisne institucije koje imaju nadzornu ulogu kada je u pitanju borba protiv korupcije i promovisanje transparentnosti vlasti – kao što su Državna revizorska institucija, kancelarija Zaštitnika građana i kancelarija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – nisu zastupljene u radnim grupama za POU.

Trenutni akcioni plan nije nastavio neke od bitnih obaveza povezanih sa borbom protiv korupcije koje su bile deo prethodnog Akcionog plana 2014–2015, a koje nisu u potpunosti ispunjene. Ovo podrazumeva obaveze u različitim tematskim oblastima, kao što su budžetiranje, javne nabavke i finansiranje političkih stranaka. Iako u oblasti budžetske transparentnosti Srbija znatno zaostaje za svojim susedima iz EU,²⁹ važeći akcioni plan ne sadrži obavezu u ovoj važnoj oblasti, uprkos predlozima iz civilnog društva tokom izrade plana.

Pored toga, s obzirom da pokazatelji slobode medija u Srbiji ukazuju na pad slobode medija,³⁰ to potencijalno ograničava objektivno izveštavanje o aktivnostima Vlade. Stoga, postoji potreba za više obaveza koje promovišu javnu odgovornost uprave i podstiču građane, civilno društvo i Vladu na konstruktivan dijalog. To bi zahtevalo uspostavljanje i unapređenje mehanizama komunikacije, kao i pružanje pomoći državnim službenicima da ih efikasno koriste. Obim trenutnog akcionog plana ne dovodi do daljeg učešća i poboljšanja poverenja javnosti.

¹ Prvi akcioni plan nije nikada sproveden. Za više informacija o istoriji POU u Srbiji, videti <http://ogp.rs/pou-srbija/#istorijat>

² Global Right to Information Rating, Country Data, <http://www.rti-rating.org/country-data>

³ Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, <http://www.poverenik.rs/en/pravni-okvir-pi/laws-pi/881-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja-preciscen-tekst-sl-glasnik-rs-12004-5407-10409-i-3610.html>

⁴ Podaci su uzeti sa portala otvorenih podataka Poverenika, dostupnog na <http://data.poverenik.rs/>

⁵ Stanojla Mandić, zamenica Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije, intervju sa istraživačicom MNI, 15. septembar, 2017.

⁶ Videti, na primer, <https://www.occrp.org/component/tags/tag/119-serbia?lang=en>

⁷ Shannon O'Toole, "A Cry for Help from Serbia's Independent Media", Freedom House, <https://freedomhouse.org/blog/cry-help-serbia-s-independent-media#.WdZo312d4lw.twitter>.

⁸ Freedom House, Freedom of the Press 2017, Serbia Profile, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/serbia>

⁹ Ibid.

¹⁰ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, „Pravo na pristup informacijama u posedu vlasti – pravo svakog građanina”, [http://www.poverenik.org.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2651-pravo-na-pristup-informacijama-u-posedu-vlasti-pravo-svakog-gradjanina.html](http://www.poverenik.org.rs/sr/saopštenja-i-aktuelnosti/2651-pravo-na-pristup-informacijama-u-posedu-vlasti-pravo-svakog-gradjanina.html)

¹¹ Ovaj proces su podržali međunarodni projekti kao što su 27-mesečni program USAID, koji traje od 2012. do 2015. Videti, <http://www.iscvt.org/program/serbia-civil-society-forward/>

¹² Evropska komisija, "Serbia 2016 Report SWD(2016) 361", https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

¹³ Ibid, 8.

¹⁴ Dragana Brajović i Dražen Maravić, intervju sa istraživačicama MNI, 11. septembar, 2017.

¹⁵ Za više informacija, videti https://europa.rs/images/publikacije/07-35_Steps_Toward_EU.pdf.

¹⁶ Za detaljniji vremenski okvir pogledati https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en.

¹⁷ Ibid, 10–11.

¹⁸ Evropska komisija.

¹⁹ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2016, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

²⁰ Na primer, pogledatu KRIK, <http://www.krik.rs>

²¹ Evropska komisija, "Serbia 2016 Report SWD(2016) 361", https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf, 55.

²² Videti Izveštaj o napretku Srbije 2014–2016, <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-2014-2016-progress-report-final-english>

²³ Radionica sa zainteresovanim stranama koju su organizovale istraživačice MNI, Beograd, 19. septembar 2017.

²⁴ Intervju sa Savetom stranih investitora, Beograd, 14. septembar, 2017.

²⁵ PreUgovor, <http://www.preugovor.org/prEUgovor/1121/About-us.shtml>

²⁶ Bojan Elek, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, komunikacija e-poštom sa istraživačicama MNI, 7. decembar, 2017.

²⁷ Branko Čečen, Centar za istraživačko novinarstvo, komunikacija e-poštom sa istraživačicama MNI, 7. decembar, 2017.

²⁸ Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija, komunikacija e-poštom sa istraživačicama MNI, 7. decembar, 2017

²⁹ Evropska komisija.

³⁰ Freedom House, Freedom of the Press 2017, Serbia Profile, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/serbia>

III. Rukovođenje i proces uključivanja zainteresovanih strana

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, uz podršku Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, formiralo je početkom 2016. godine radnu grupu koja je okupila predstavnike vlasti i civilnog društva. Ova grupa je vodila proces konsultacija koje su, za razliku od prethodnog akcionog plana, uključile i blagovremeno obaveštavanje o sastancima i aktivnosti podizanja svesti. Stoga, konsultacije su bile dublje i obimnije, posebno uzimajući u obzir da su organizovani događaji na centralnom i lokalnom nivou. Međutim, redovne konsultacije sa zainteresovanim stranama su prestale nakon usvajanja plana rada zbog predsedničkih izbora 2017. Samoprocena Vlade još uvek nije dostupna.

3.1 Rukovođenje

Ovaj pododeljak opisuje rukovođenje u okviru procesa POU i institucionalni kontekst za POU u Srbiji. Tabela 3.1 sumira ovu strukturu, dok narativna sekcija (ispod) pruža dodatne detalje.

Tabela 3.1: POU rukovođenje

1. Struktura	Da	Ne
Da li postoji jasno određena kontakt osoba za POU (pojedinaac)?	✓	
	Podeljeno	Jedno
Da li postoji jedno vodeće telo za POU?		✓
	Da	Ne
Da li šef Vlade vodi POU inicijativu?		✓
2. Pravna nadležnost	Da	Ne
Da li je Vladina obaveza u okviru POU uspostavljena zvanično i objavljena javnosti?	✓	
Da li je obaveza Vlade u okviru POU uspostavljena kao pravno obavezujuća?	✓	
3. Kontinuitet i stabilnost	Da	Ne
Da li je bilo promene u organizaciji koja vodi ili koja je uključena u POU inicijativu tokom sprovođenja ciklusa akcionog plana?		✓
Da li je bilo promene izvršnog rukovodioca tokom trajanja ciklusa akcionog plana za POU?	✓	

Srbija je parlamentarna demokratija sa tri grane vlasti: izvršnom, zakonodavnom i sudskom. Osim toga, Ustav Srbije priznaje tri odvojena nivoa vlasti: centralni, pokrajinski i lokalni. POU proces je pravno regulisan¹ i vodi ga Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS). Svaki akcioni plan je razvilo MDULS kao koordinator radne grupe, u saradnji sa drugim ministarstvima, državnim organima i organizacijama civilnog društva. Kada radna grupa sačini nacrt, on prolazi kroz proces međuministarskih konsultacija, kroz koji svaki organ državne uprave koji se

bavi nacrtom daje svoje pismeno mišljenje. U tom procesu, najjača i najviše obavezujuća mišljenja su iz Ministarstva finansija i Sekretarijata za zakonodavstvo. Zbog toga, ove dve institucije imaju odlučujući uticaj na konačnu verziju strateškog dokumenta. Vlada zatim usvaja verziju akcionog plana koja proizilazi iz ovog konsultativnog procesa, kroz akt pod nazivom Zaključak Vlade.² (Vidi tabelu 3.1 koja opisuje rukovođenje i nadležnost za POU u Srbiji). Tokom prethodnog ciklusa izveštavanja o sprovođenju akcionog plana, istraživačica je primetila da MDULS ima neznatan autoritet nad drugim ministarstvima, što je negativno uticalo na proces koordinacije POU budući da su druga ministarstva zadužena za izvršenje određenih obaveza. Posle predsedničkih izbora 2017, šef MDULS je imenovan za premijera, što može dovesti do uvećanja vidljivosti POU. Međutim, izbori 2017. su takođe usporili realizaciju akcionog plana za 2016–2018. i smanjili broj konsultativnih sastanaka sa vladom i civilnim društvom. Ovo nije nova pojava, jer se ista situacija dogodila tokom završetka prethodnog ciklusa akcionog plana i parlamentarnih izbora 2016. godine.

Uopšteno, budžet i kadrovi direktno nadležni za POU su ograničeni. Budući da ceo POU proces koordinira jedna osoba u MDULS, nedostatak ljudskih resursa je posebno opterećujuće pitanje, koje su naglasili predstavnici kako vlasti tako i civilnog društva. Koordinacija POU i sprovođenje većine obaveza iz akcionog plana su već planirani u okviru drugih strateških dokumenata ili projekata, kako bi se osiguralo da ove aktivnosti mogu da budu adekvatno finansirane.

3.2 Međuvladino učešće

Ovaj pododjeljak opisuje koje Vladine institucije su bile uključene u različite faze POU. Sledeći odeljak će opisati koje nevladine organizacije su bile uključene u POU.

Tabela 3.2: Učešće Vladinih institucija u POU

Kako institucije učestvuju?	Ministarstva, odeljenja, i agencije	Zakonodavne	Sudske (uključujući kvazisud-ske agencije)	Druge (uključujući ustavno nezavisna ili autonomna tela)	Podnacionalne vlade
Konsultuju: Ove institucije su posmatrale ili bile pozvane da posmatraju akcioni plan, ali ne moraju biti odgovorne za obaveze u njemu.	8	1	0	1	0
Predlažu: Ove institucije su predlagale obaveze za uključivanje u akcioni plan.	5	1	0	1	0

Sprovode: Ove institucije su odgovorne za sprovođenje obaveza u akcionom planu, bez obzira da li su predlagale obaveze.	5	1	0	1	0
---	---	---	---	---	---

U Srbiji, učešće u POU je bilo ograničeno na mali broj ministarstava i kancelarija koje na neki način već sarađuju sa civilnim društvom.

Ipak, učešće nekih od ovih tela u POU, poput Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom (OCD), bilo je obimno. Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom je osnovala Vlada Republike Srbije, kao službu vlade – instituciju koja obavlja stručne i tehničke poslove za celu Vladu, ministarstava i Vladine organizacije. Stoga je direktno odgovorna Vladi, koja takođe imenuje njenog direktora. Prema Uredbi o osnivanju Kancelarije, ona obavlja stručne poslove za Vladu koji se odnose na obezbeđivanje doslednosti rada državnih organa i promovisanja saradnje javnih vlasti sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva.

Tokom prvog okruglog stola sa predstavnicima organizacija civilnog društva u februaru 2016, predstavnici različitih državnih institucija služili su kao moderatori koji su pomogli civilnom društvu u definisanju predloga obaveza za naredni akcioni plan. Dok je MDULS definisalo teme akcionog plana, predstavnici vlasti iz drugih organa i civilnog društva su napravili nacrt prvih obaveza. Vladine institucije uključene u ovaj proces su zatim u zvaničnom akcionom planu određene kao odgovorne institucije, zajedno sa imenima pojedinaca koji vode proces sprovođenja.

Predsednički izbori u prvoj godini sprovođenja doveli su do reorganizacije u ovim institucijama, što je dovelo do nedoslednosti između akcionog plana i aktuelnih institucija koje ga sprovode. Na primer, Direkcija za elektronsku upravu, koja je prethodno bila organ u sastavu MDULS, sada ima veću nezavisnost kao Kancelarija za IT i e-upravu.³

3.3 Učešće civilnog društva

Zemlje koje učestvuju u POU pridržavaju se niza zahteva za sprovođenje konsultacija u toku razvoja, implementacije i evaluacije svog akcionog plana za POU. Tabela 3.3 sumira učinak Srbije tokom akcionog plana za 2016–2018.

Tabela 3.3: Nacionalni POU proces

Ključni koraci koji su učinjeni: 5 od 7						
Pre	1. Vremenski okvir i dostupnost			2. Blagovremeno obaveštenje		
	Vremenski okvir i proces dostupni onlajn pre konsultacija	Da	Ne	Blagovremeno obaveštenje o konsultacijama	Ne	Da
		✓				✓
	3. Podizanje svesti			4. Višestruki kanali		

	Vlada je sprovela aktivnosti podizanja svesti	Da	Ne	4a. Onlajn konsultacije:	Da	Ne
		✓			4b. Konsultacije „licem u lice”:	✓
				Da		Ne
				✓		
	5. Dokumentacija i povratne informacije					
	Sažetak primljenih komentara				Da	Ne
					✓	
Tokom	6. Redovni forum zainteresovanih strana					
	6a. Da li je postojao forum?	Da	Ne	6b. Da li je redovno održavan?	Da	Ne
		✓				X
Posle	7. Vladin izveštaj o samoproceni					
	7a. Da li je Godišnji izveštaj o samoproceni objavljen?	Da	Ne	7b. Izveštaj je dostupan na engleskom i jeziku administracije?	Da	Ne
		✓			✓	
	7c. Javnost može da komentariše izveštaj dve nedelje.	Da	Ne	7d. Izveštaj odgovara na glavne preporuke MNI?	Da	Ne
✓			✓			

Mali broj organizacija civilnog društva je prvobitno uključeno u proces POU kroz radnu grupu za POU koja je osnovana u januaru 2016. godine.⁴ Vlada je osnovala ovu grupu na transparentan način, putem otvorenog poziva za OCD, koji je objavljen onlajn i uključivao je niz kriterijuma.⁵ Samo OCD registrovane najmanje tri godine pre objavljivanja poziva, koje se bave relevantnim pitanjima POU (npr. pitanja fiskalne transparentnosti, otvorenih podataka, borbe protiv korupcije itd.) i koje su sprovele najmanje dva relevantna projekta ili objavile relevantnu studiju u prethodne tri godine, ispunjavale su kriterijume učešća. Grupa je okupila predstavnike iz dvadeset četiri institucije, osamnaest državnih institucija, Privredne komore Srbije, i pet organizacija civilnog društva. Prvi sastanak grupe održan je 8. februara 2016, a okupio je osamnaest predstavnika Vlade, jednog predstavnika Privredne komore Srbije, jednog predstavnika UNDP i šest predstavnika OCD. Zapisnici sa ovog skupa, kao i svim kasnijim sastancima, dostupni su onlajn, na srpskom jeziku.⁶

Nakon ovog procesa, Vlada je kroz okrugli sto za predstavnike organizacija civilnog društva 19. februara 2016. uključila širi opseg aktera iz civilnog društva. Četrdeset sedam predstavnika je prisustvovalo ovom okruglom stolu i formulisalo dvadeset dva predloga obaveza za naredni akcioni plan; dok je dodatnih šest predloga poslato MDULS nakon okruglog stola putem e-pošte.⁷ Ukupno, radna grupa je od februara do avgusta 2016. održala pet sastanaka i svaki je okupio predstavnike Vlade i civilnog društva, iako se veličina sastanaka razlikovala. Dva dodatna konsultativna sastanka su održana na lokalnom nivou u dva velika grada, Nišu i Novom Sadu. Ovi sastanci nisu ishodovali dodatnim obavezama i njihova priroda je bila više usmerena na podizanje svesti u vezi sa procesom POU u Srbiji. Generalno, suština procesa konsultacija je prvenstveno bila usmerena na stručne organizacije koje su već

upoznate sa POU procesom, dok neformalne građanske inicijative nisu oblikovale akcioni plan. Ovaj aspekt zahteva više pažnje, jer se neformalni akteri ne služe nužno „jezikom” javne politike, ali mogu biti upoznati sa problemima na lokalnom nivou.

Civilno društvo je imalo značajan prostor za doprinos u izradi akcionog plana. Međutim, samo pet od dvadeset dve obaveze koje su predložile organizacije civilnog društva⁸ prihvaćene su tokom finalizacije tekućeg nacionalnog akcionog plana (u završnoj fazi međuministarskih konsultacija), a neki od ključnih predloga OCD nisu bili uključeni. Naime, Ministarstvo finansija⁹ je odbilo obavezu koja predlaže otvaranje budžeta Srbije u formatu otvorenih podataka, nakon niza sastanaka sa civilnim društvom i predstavnicima Vlade koji su pokušali da pregovaraju o ovoj obavezi.¹⁰ Dakle, dok su OCD iskazale zadovoljstvo u saradnji sa državnim institucijama tokom konsultacija o ovom akcionom planu, problema je bilo sa nekim institucijama koje su ostale zatvorene za konstruktivnu saradnju. Izveštaj o procesu konsultacija i primljeni komentari objavljeni su u septembru 2016.¹¹

Tabela 3.4: Nivo javnog uticaja

MNI je usvojio „Spektar učešća” Međunarodnog udruženja za učešće javnosti (IAP2) kako bi ga primenio u kontekstu POU.¹² Ovaj spektar pokazuje potencijalni nivo javnog uticaja na sadržaj akcionog plana. U duhu POU, većina zemalja treba da teži „saradnji”.

Nivo javnog uticaja		Tokom razvoja akcionog plana	Tokom sprovođenja akcionog plana
Oснаžiti	Vlada je predala moć odlučivanja pripadnicima javnosti.		
Sarađivati	Postojao je učestali dijalog i javnost je pomogla u postavljanju agende.		
Uključiti	Vlada je dala povratne informacije o tome kako su građanski inputi razmatrani.		
Konsultovati	Javnost je mogla da da mišljenje.	✓	✓
Informisati	Vlada je javnosti pružila informacije o akcionom planu.		
Bez konsultacija	Bez konsultacija		

3.4 Konsultacije tokom sprovođenja

Kao deo svog učešća u POU, vlade se obavezuju da uspostave forum koji će omogućiti redovne konsultacije sa više zainteresovanih strana o implementaciji POU. To može biti postojeći ili novi entitet. Ovaj odeljak sumira te informacije.

MDULS je u januaru 2016. formiralo radnu grupu koja je za potrebe zajedničke izrade akcionog plana okupila predstavnike Vlade i civilnog društva. Međutim, s obzirom da je obim posla grupe bio ograničen na jedan ciklus akcionog plana, MDULS je pokazalo potrebu za ponovnim uspostavljanjem radne grupe, kako bi se proširio obim posla tako da obuhvati nastavak sprovođenja trenutnog akcionog plana i početak procesa izrade novog. Proces uspostavljanja nove radne grupe je trebalo da počne krajem 2017.¹³ U ovom kontekstu, pre toga, formalni sastanci radne grupe nisu organizovani tokom procesa implementacije.

Ipak, šest meseci od početka sprovođenja akcionog plana, MDULS je organizovalo jedan otvoreni sastanak za organizacije civilnog društva u junu 2017, van delokruga rada radne grupe. Zapisnik ili izveštaj o ovom sastanku nisu objavljeni,¹⁴ iako je intervjuisani predstavnik OCD potvrdio da im je sastanak pružio priliku da daju povratnu informaciju o realizaciji akcionog plana.¹⁵ S druge strane, dobra praksa iz faze razvoja akcionog plana je da su zapisnici sa sastanaka radnih grupa, kao što je navedeno u prethodnom delu, bili dostupni na internetu, uključivali su imena Vladinih predstavnika i organizacija civilnog društva koji su prisustvovali sastancima.¹⁶

Najveći deo saradnje se odvio tokom procesa izrade, a konsultacije u toku implementacije su bile ograničene i usporene izborima. Sa formiranjem nove radne grupe, istraživačica MNI očekuje da će dobre prakse tokom procesa izrade akcionog plana biti nastavljene i tokom implementacije.

3.5 Samoprocena

Odredbe o upravljanju (*Articles of Governance*) Partnerstva za otvorenu upravu nalažu da zemlje učesnice objave izveštaj o samoproceni tri meseca nakon završetka prve godine sprovođenja. Izveštaj o samoproceni mora biti dostupan za komentare javnosti dve nedelje. Ovo poglavlje ocenjuje usaglašenost sa ovim zahtevima i kvalitet izveštaja.

MDULS je objavilo šestomesečni izveštaj o samoproceni u junu 2017. godine. Period za javne komentare nije bio najavljen. Umesto toga, jedan otvoreni sastanak, koji je okupio predstavnike OCD i Vlade, održan je 27. juna 2017. (pominje se u odeljku 3.4 iznad).¹⁷ Kvalitet izveštaja se razlikovao u zavisnosti od obaveza, jer su pojedine institucije zadužene za konkretne obaveze u svom izveštavanju bile detaljnije od drugih.

S obzirom da je Akcioni plan Srbije usvojen novembra 2016, a ne juna te godine, MDULS je kasnilo sa objavljivanjem nacrt izveštaja o samoproceni nakon prve godine sprovođenja.¹⁸ Ovaj nacrt je objavljen 17. oktobra 2017. i bio je otvoren za komentare dve nedelje.¹⁹ Iako je obimniji nego šestomesečni izveštaj o samoproceni, mala je razlika u analizi i napretku svake obaveze, što ukazuje na spor proces implementacije. Konačna verzija izveštaja je objavljena 17. novembra 2017.

3.6 Odgovor na prethodne preporuke MNI

Tabela 3.5: Prethodne ključne preporuke MNI izveštaja

	Preporuke	Uzete u obzir?	Integrirane u sledeći akcioni plan?
1	Unaprediti vlasništvo nad Akcionim planom za POU imenovanjem relevantnog nadležnog organa sa većim ovlašćenjima za sprovođenje ukupne koordinacije Akcionog plana. To bi trebalo da bude nezavisna uloga, po uzoru na državnog sekretara za javne prihode.	✓	✓
2	Kako bi se osiguralo značajno učešće zainteresovanih strana u razvoju i implementaciji akcionog plana, Vlada bi trebalo da se uskladi sa parlamentom i da uspostavi pravni mandat za otvorenu upravu i stalni mehanizam za javne konsultacije.	✓	✓
3	Podržati postojeće napore da se objavljivanje skupova podataka poveže sa posebnim	✓	✓

	reformskim naporima u kritičnim oblastima javnih politika.		
4	Obaveze treba da budu definisane tako da jasno obrazlažu koje ciljeve politike nameravaju da postignu i na koji način će ove aktivnosti dovesti do reformi u pojedinačnoj oblasti politike.	✓	✓
5	Obim akcionog plana treba da obuhvati i druge oblasti javnih politika kojima bi veća otvorenost i rešenja koja se koriste u otvorenoj upravi doneli koristi, kao što su zdravstvo, penzioni sistem i neprijavljeni radnici.	✓	✓

Od pet ključnih preporuka, MDULS je obratilo pažnju na sve i u izvesnoj meri ih integrisao u važeći akcioni plan. Prva preporuka je pokrivena tako što su organizovani brojni formalni i neformalni konsultativni sastanci sa predstavnicima civilnog društva. Ovi sastanci su se kretali od formalnih sastanaka radne grupe, preko otvorenih sastanaka sa OCD u Beogradu i na lokalnom nivou, do pojedinačnih sastanaka OCD sa ministarstvima nadležnim za pojedinačne obaveze. Međutim, predstavnici privatnog sektora su uključeni u prilično ograničenoj meri.²⁰ Drugo, iako je MDULS razvio svoje komunikacijske aktivnosti i proširio geografski domet konsultacija u vezi sa Akcionim planom, ovo ministarstvo i dalje ima problema sa nedostatkom ljudskih resursa. Konkretno, predstavnik MDULS se žalio da nedovoljni kapaciteti ljudskih resursa sprečavaju inovativne i ambiciozne inicijative.²¹ U pogledu četvrte preporuke, MDULS se pobrinulo da uključi predstavnike Vlade i civilnog društva u konsultativni proces dok je Akcioni plan bio još uvek u razvoju. Na kraju, jedinice lokalne samouprave i Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) su uključene u saradnju na tekućem akcionom planu i njegovim obavezama. I MDULS i dve beogradske organizacije civilnog društva, Građanske inicijative i Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), trenutno pokušavaju da na mnoštvo načina podignu svest o POU na lokalnom nivou, uključujući sastanke, prezentacije i informativne video-snimke.²² Posebno, rad CRTA na lokalnom nivou može dovesti do akcionih planova za POU na lokalnom nivou.²³ Građanske inicijative i MDULS su organizovali događaje podizanja svesti u Beogradu, Zaječaru, i Subotici, koji su bili namenjeni lokalnim OCD i lokalnoj samoupravi i imali su veliki odziv.²⁴ Srednjoročni i dugoročni efekti ovih aktivnosti civilnog društva će se tek videti, međutim, kratkoročno, broj informativnih događaja u vezi sa POU je doprineo većem broju predstavnika civilnog društva i Vlade koji su upoznati sa POU.

¹ Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 021-10793/2016 o usvajanju Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu.
http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=279281.

² Na primer, Vladin zaključak kojim se usvaja važeći akcioni plan se može naći ovde: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/d0cfa421-8773-4a35-8369-294e5e28abaf>.

³ Na primer, pogledati: Nevenka Rangelov, „Ukinuta direkcija za e-upravu — šta su implikacije?“, <https://startit.rs/ukinuta-direkcija-za-e-upravu-sta-nam-to-govori/>

⁴ Vremenski okvir za ovaj proces se može naći ovde <https://ogp.rs/akcioni-plan-2016-2017/>

⁵ „Javni poziv“, Republika Srbija, <http://bit.ly/2fRuXnb>

⁶ Pogledati: <https://ogp.rs/vesti/>

⁷ Istraživačica MNI je bila prisutna na okruglom stolu kao posmatračica.

⁸ Vidi vizualizaciju tekućeg akcionog plana 2016–2018, <https://ogp.rs/video/>.

⁹ Vidi više na <http://www.istinomer.rs/clanak/1790/Ministarstvo-finansija-Građani-ne-bi-razumeli-budzet-u-Excelu>

¹⁰ Dragana Brajović, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 24. avgust 2017.

¹¹ Ovaj izveštaj možete naći ovde: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/partnerstvo-za-otvorenu-upravu.php> ili <https://ogp.rs/vesti/izvestaj-o-sprovedenim-javnim-konsultacijama/>

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

¹³ Dragana Brajović, MDULS, Radionica sa zainteresovanim stranama koju su organizovale istraživačice MNI, 19. septembar 2017, Beograd.

¹⁴ Javni poziv za ovaj događaj možete naći ovde <https://ogp.rs/vesti/poziv-za-ucisce-na-sastanku-u-okviru-pracenja-procesa-sprovođenja-ap-pou/#more-590>

¹⁵ Danijela Božović, CRTA, intervju sa istraživačicom MNI, 16. avgust 2017.

¹⁶ Zapisnici sa sastanka radne grupe se mogu pronaći ovde <https://ogp.rs/vesti/>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Dragana Brajović, MDULS, Radionica sa zainteresovanim stranama koju su organizovale istraživačice MNI, 19. septembar 2017, Beograd.

¹⁹ Videti <https://ogp.rs/vesti/javni-poziv-za-davanje-komentara-na-privremeni-godisnji-izvestaj/>

²⁰ Predstavnici Saveta stranih investitora su приметили da privatni sektor poseduje malo znanja o POU inicijativi i sličnim akcionim planovima, intervju sa istraživačicama MNI, 14. septembar 2017.

²¹ Dragana Brajović, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 24. avgust 2017.

²² Danijela Božović, CRTA, intervju sa istraživačicom MNI, 16. avgust 2017.

²³ CRTA je 20. septembra organizovala prezentaciju modela lokalnog akcionog plana i priručnik za kreiranje akcionog plana u Zrenjaninu. Vidite još (na srpskom), <https://ogp.rs/vesti/predstavljen-nacrt-lokalnog-akcionog-plana/#more-612>.

²⁴ Videti izveštaj o organizovanim događajima: <https://www.gradjanske.org/u-subotici-predstavljen-akcioni-plan-za-otvorenu-upravu/>; <https://www.gradjanske.org/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-u-zajecaru/>; <https://www.gradjanske.org/predstavljen-akcioni-plan-za-sporvodjenje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu/>

IV. Obaveze

Sve vlade učesnice POU razvijaju akcione planove za sprovođenje POU koje obuhvataju konkretne obaveze kroz period od dve godine. Vlade započinju svoje akcione planove za POU prikazivanjem postojećih napora ka otvaranju uprave, uključujući i posebne strategije i tekuće programe.

Obaveze treba da odgovaraju jedinstvenim okolnostima i izazovima svake zemlje. POU obaveze treba da odgovaraju vrednostima POU koje su izložene u Odredbama o upravljanju POU i Deklaraciji otvorene uprave, koje su potpisale sve zemlje učesnice.

Šta čini dobru obavezu?

Imajući u vidu da postizanje obaveza otvorene uprave često obuhvata višegodišnji proces, vlade bi trebalo da svojim obavezama, koje ukazuju na ono što treba da se postigne svake godine, postave vremenske okvire i standarde, kad god je to moguće. Ovaj izveštaj objašnjava svaku od obaveza koju je država uključila u svoj akcioni plan i analizira prvu godinu njihovog sprovođenja.

Indikatori koje je MNI koristio za procenu obaveze su:

- **Specifičnost:** Ova promenljiva procenjuje nivo specifičnosti i merljivosti svake obaveze. Opcije su:
 - Visoka: Jezik obaveze daje jasne, merljive aktivnosti i merljive rezultate za postizanje cilja obaveze.
 - Srednja: Jezik obaveze opisuje aktivnost koja je objektivno merljiva i uključuje rezultate, ali ovi rezultati nisu jasno merljivi ili relevantni za postizanje ciljeva obaveze.
 - Niska: Jezik obaveze opisuje aktivnost koja se može smatrati proverljivom, ali zahteva tumačenje čitaoca kako bi se utvrdilo šta aktivnost pokušava da uradi i šta bi bili njeni rezultati.
 - Nepostojeća: Jezik obaveze ne sadrži merljive aktivnosti, rezultate ili ključne događaje.
- **Značaj:** Ova promenljiva ocenjuje značaj obaveze za vrednosti POU. Na osnovu pažljivog čitanja teksta obaveza navedenog u akcionom planu, ključna pitanja za utvrđivanje značaja su:
 - Pristup informacijama: Da li će vlada objaviti više informacija ili poboljšati kvalitet informacija dostupnih javnosti?
 - Učešće građana: Da li će vlada stvoriti ili poboljšati mogućnosti ili sposobnosti javnosti da informiše donosiocima odluka ili utiče na donošenje odluka?
 - Javna odgovornost: Da li će vlada stvoriti ili poboljšati mogućnosti da funkcioneri budu odgovorni za svoje postupke?
 - Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost: Da li će se tehnološke inovacije koristiti u kombinaciji sa jednom od ostale tri vrednosti POU za unapređenje, bilo transparentnosti ili odgovornosti?¹
- **Potencijalni uticaj:** Ova promenljiva procenjuje *potencijalni uticaj* obaveze, ako bude ispunjena onako kako je napisana. Istraživačice MNI su koristile tekst iz akcionog plana da:
 - Utvrde socijalni, ekonomski, politički ili ekološki problem;
 - Utvrde postojeće stanje na početku sprovođenja akcionog plana; i
 - Procene stepen do kog bi obaveza, ako bi bila ispunjena, uticala na učinak i rešenje problema.

Obaveze sa zvezdom se smatraju obavezama POU koje treba da posluže kao primer. Da bi dobila zvezdu, obaveza mora da ispuni nekoliko kriterijuma:

- Obaveze sa zvezdom će imati „srednju” ili „visoku” specifičnost. Obaveza mora izložiti jasno definisane aktivnosti i korake kako bi se ocenio njen potencijalni uticaj.
- Jezik obaveze treba jasno da pokaže njen značaj za otvaranje uprave. Konkretno, mora da se odnosi na bar jednu od vrednosti POU kao što su pristup informacijama, učešće građana ili javna odgovornost.
- Obaveza bi imala „transformativan” potencijalni uticaj ako je u potpunosti ispunjena.²
- Vlada mora da ostvari značajan napredak u ovoj obavezi tokom perioda implementacije akcionog plana, dobijanjem ocene „znatne” ili „potpune” ispunjenosti obaveze.

Primenjujući ove kriterijume, Akcioni plan Srbije nije sadržao nijednu obavezu sa zvezdom.

Konačno, tabele u ovom odeljku predstavljaju izvod iz podataka koje MNI prikuplja tokom procesa izveštavanja o napretku. Za potpun skup podataka za Srbiju i sve zemlje učesnice POU, pogledajte *POU Explorer*.³

Opšti pregled obaveza

Akcioni plan je podeljen u šest oblasti obaveza i to:

- Učešće javnosti (obaveze 1–5)
- Pristup informacijama (obaveze 6 i 7)
- Otvoreni podaci (obaveze 8 i 9)
- Integritet vlasti (obaveza 10)
- Fiskalna transparentnost (obaveze 11 i 12)
- Javne usluge (obaveze 13 i 14)

S obzirom da se neke od ovih oblasti preklapaju, kako se pokazalo tokom procesa konsultacija, postoje značajne povezanosti između obaveza koje se odnose na učešće javnosti i integritet vlasti, kao i između onih koji se odnose na pristup informacijama i otvorene podatke. Ove povezanosti su uticale, i dalje će nastaviti da utiču, na način na koji se aktivnosti u okviru ovih obaveza sprovode.

Teme

Imajući u vidu navedeno preklapanje u ciljevima i aktivnostima obaveza koje se odnose na različite oblasti, istraživačice MNI su reorganizovale analizu obaveza na sledeći način:

- Učešće javnosti i integritet vlasti (obaveze 1–5 i 10, gde su zajedno obuhvaćene obaveze 2 i 3, kao i 5 i 10)
- Pristup informacijama (obaveze 6 i 7)
- Otvoreni podaci (obaveze 8 i 9, analizirane zajedno)
- Fiskalna transparentnost (obaveze 11 i 12, analizirane zajedno)
- Javne usluge (obaveze 13 i 14)

Istraživačice MNI veruju da će ova reorganizacija učiniti da izveštaj bude razumniji, sa manje ponavljanja, imajući u vidu da obaveze koje su analizirane zajedno dele ili imaju iste ciljeve ili aktivnosti.

¹ Priručnik o procedurama MNI, dostupan na: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx

² Međunarodni ekspertski panel je 2015. promenio ovaj kriterijum. Za više informacija, posetiti: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

³ POU Explorer: bit.ly/1KE2WII

1. Izrada modela opisa poslova radnog mesta za saradnju sa civilnim društvom

Tekst obaveze:*

Naslov: Izrada modela opisa poslova radnog mesta odnosno dela radnog mesta službenika zaduženog za saradnju sa civilnim društvom u lokalnoj upravi

Izrada i dostavljanje modela opisa radnog mesta, odnosno dela radnog mesta zaposlenog zaduženog za saradnju sa civilnim društvom svim JLS u Republici Srbiji. Model opisa radnog mesta sadržiće opis poslova, nivo složenosti poslova i odgovornosti, sa preporukom službeničkog zvanja, stepenu i vrsti obrazovanja, potrebnim kvalifikacijama i veštinama.

* Uvodna napomena: Za potpun tekst obaveze pogledajte Nacionalni akcioni plan na: <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-second-national-action-plan-2016-2018-english>

Odgovorne institucije: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), Stalna konferencija gradova i opština (SKGO).

Druge relevantne institucije: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, jedinice lokalne samouprave, Građanske inicijative.

Datum početka: oktobar 2016.

Datum završetka: decembar 2017.

Pregled obaveze	Specifičnost				Relevantnost za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravo-vrem-enost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Završeno
1. Izrada opisa posla službenika za saradnju sa civilnim društvom			✓			✓				✓			✓			✓	

Kontekst i ciljevi

Iako je prethodnih godina došlo do povećane saradnje između civilnog društva i Vlade na centralnom nivou u Srbiji, isto se ne može reći za saradnju između lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva. Brojni izveštaji civilnog društva ukazali su na nedostatak poverenja javnosti i odsustvo konstruktivne saradnje sa lokalnim samoupravama. Na primer, na lokalnom nivou postoji malo javnih rasprava, a mehanizmi za saradnju ne postoje.¹

Ova obaveza predlaže uvođenje modela opisa poslova radnog mesta službenika za

saradnju sa civilnim društvom u okviru jedinica lokalne samouprave. Postojanje pojedinca čiji bi posao uključivao zadatke izgradnje i održavanja mehanizama saradnje između odgovarajućih jedinica lokalne samouprave i civilnog društva može poboljšati ovu saradnju. Stoga, ova obaveza je relevantna za unapređenje učešća građana kao vrednosti POU.

Iako je predložena mera vrlo specifična, njen potencijalni uticaj je neznatan jer joj nedostaje ambicije, i predstavlja minimalni prvi korak za poboljšanje saradnje sa civilnim društvom. Direktor Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom je ovu obavezu nazvao „važnim momentom” u definisanju povezanosti civilnog društva i jedinica lokalne samouprave.²

Međutim, iskustvo na lokalnom nivou pokazuje da formalni opis poslova radnih mesta zaposlenih u lokalnoj samoupravi ne mora da odgovara njihovim stvarnim aktivnostima.³ Što je još važnije, predstavnik SKGO⁴ i različiti predstavnici OCD⁵ naglasili su da se nizak stepen poverenja građana i civilnog društva u lokalne vlasti ne može rešiti bez rešavanja većih pitanja, uključujući poboljšanje kadrovskih kapaciteta u jedinicama lokalne samouprave i rešavanje stroge hijerarhije u upravi. Da bi ova obaveza dovela do bilo kakvih opipljivih rezultata, važno je da zaista dođe do zapošljavanja službenika za saradnju sa civilnim društvom, da se obezbede neophodni resursi i da ta uloga ima određeni autoritet u lokalnom izvršnom organu.

Ispunjenost

Obaveza je znatno ispunjena. MDULS i SKGO su, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom i Građanskim inicijativama, razvile model opisa poslova. Glavni zadaci uključuju predlaganje i unapređenje mehanizama za saradnju sa OCD, pružanje podrške u organizovanju javnih rasprava i konsultacija sa OCD, obezbeđenje učešća OCD u lokalnom budžetiranju, vođenje evidencije o najboljim praksama i druge zadatke koji se odnose na promovisanje učešća OCD, kao i izveštavanje o ishodima saradnje.⁶ Budući da model opisa radnog mesta predviđa radno mesto sa zvanjem izvršioca na nižem ili srednjem nivou, s obzirom da se pozicija nalazi u veoma formalističkim službama za opšte administrativne poslove, istraživačice MNI ne očekuju da će ovi službenici imati visok uticaj u formalnoj hijerarhiji.

Od septembra 2017. godine, SKGO je završavala svoj izveštaj, koji uključuje „praćenje povećanja broja organa javne vlasti koje imaju sistematizovano mesto za saradnju sa OCD” (predviđeno kao poslednja aktivnost u okviru ove obaveze). Ova obaveza je jedna od retkih aktivnosti u Akcionom planu koju nisu usporili ili na drugi način značajno uticali predsednički izbori 2017. godine.

Rani rezultati (ako postoje)

Prema skorašnjoj analizi SKGO, poslovi ili radna mesta koja se odnose na saradnju sa OCD predviđeni su u 50% gradova.⁷ Broj je manji u slučaju opština, gde je, na osnovu uzorka od 43% opština, samo 13% uključilo ove poslove u opis radnog mesta. Međutim, predstavnik SKGO ukazuje na to da većina opština nema dovoljno kadrova i ima problema u izvršavanju čak i osnovnih poslova.⁸

Iako su i predstavnici civilnog društva i uprave pohvalili način ispunjavanja i blagovremenost ove obaveze, svi ispitanici su na različite načine doveli u pitanje delotvornost ove obaveze. Predstavnik MDULS je objasnio da, čak i ako jedinice lokalne samouprave imaju zaposlene zadužene za saradnju sa civilnim društvom, ti zaposleni neće biti u poziciji autoriteta i nezavisnosti potrebnih za kreiranje i sprovođenje čvrstih mehanizama saradnje. Kao što je gore navedeno, istraživačice MNI ovu procenu smatraju tačnom, imajući u vidu predviđeno zvanje službenika, kao

i činjenicu da će biti smešteni u prilično formalističkim i tradicionalno legalističkim službama za opšte poslove. Dodatno, s obzirom na to da se jedinice lokalne samouprave u velikoj meri razlikuju i po broju OCD koje deluju na njihovoj teritoriji, predstavnik MDULS je istakao da postojanje ove vrste položaja neće imati smisla kod najmanjih jedinica lokalne samouprave, sa vrlo malo ili nimalo aktivnosti civilnog društva.⁹

Suprotno ovom stavu, predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom veruje da veličina jedinica lokalne samouprave i postojeće aktivnosti civilnog društva nisu značajni faktori.¹⁰ Naime, on smatra da će zaposleni koji rade u manjim jedinicama lokalne samouprave imati obim posla kao i oni koji rade u velikim, sa proaktivnim i dinamičnim civilnim društvom, ali na drugačije načine. Zaposleni u velikim jedinicama lokalne samouprave će morati da održavaju saradnju i komunikaciju sa postojećim ekosistemom civilnog društva, dok će zaposleni u malim morati da rade na razvijanju i podsticanju aktivnosti civilnog društva.

Sledeći koraci

Ispunjavanje ove obaveze bi moglo da se prati posmatrajući one jedinice lokalne samouprave koje imaju zaposlenog zaduženog za rad sa civilnim društvom i analizirajući šta je ovim zaposlenima potrebno za dalje unapređenje saradnje Vlade i civilnog društva na lokalnom nivou (kao što su izgradnja kapaciteta ili razmena najboljih praksi). Drugo, kada se analiza SKGO objavi, bilo bi korisno tokom vremena pratiti broj zaposlenih koji odgovaraju modelu opisa posla. Štaviše, dodatne analize, takođe, treba da uključe procenu ovlašćenja i resursa koji su na raspolaganju službenicima zaduženim za saradnju OCD, kako onih propisanih, tako i u praksi.

Ukupno gledano, stav istraživačica MNI je da bi ova obaveza, iako koherentna i jasna, mogla biti ambicioznija. Prema intervjuu sa jednim predstavnikom Vlade, na lokalnom nivou ima i važnijih aktivnosti koje mogu da podstaknu bolju saradnju između Vlade i civilnog društva, te je Akcioni plan trebalo da uključi nadovezivanje na ove inicijative.¹¹ Jedan od primera je projekat participativnog budžetiranja u deset opština.¹² Drugi primer je inicijativa koju je predvodila NVO CRTA kako bi promovisala POU na lokalnom nivou i razvila lokalne Akcione planove za sprovođenje POU.¹³

¹ Na primer, videti: Vanesa Belkić, Danijela Jović, Petar Đurović, Peđa Martinović i Dušan Vukajlović, „Učešće civilnog sektora u dosadašnjem strateškom planiranju razvoja na lokalnom nivou u Srbiji”, Beograd, oktobar 2014, 17, <http://bit.ly/1OCRAVf>

² Žarko Stepanović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 18. septembar 2017.

³ Marko Tomašević, Stalna konferencija gradova i opština, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

⁴ Ibid.

⁵ OCD lokalnog nivoa, na radionici sa zainteresovanim stranama koju su organizovale istraživačice MNI, Beograd, 19. septembar 2017.

⁶ Opis radnog mesta je dostupan ovde: <http://www.skgo.org/reports/details/1882>

⁷ Na osnovu uzorka od 18 od ukupno 26 gradova (70%), dodatne informacije koje je obezbedio Marko Tomašević, Stalna konferencija gradova i opština, 17. novembar 2017.

⁸ Dodatne informacije koje je obezbedio Marko Tomašević, Stalna konferencija gradova i opština, 17. novembar 2017.

⁹ Saša Mogić, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

¹⁰ Žarko Stepanović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 18. septembar 2017.

¹¹ Saša Mogić, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

¹² Vidi više na <https://birn.eu.com/uncategorized/participatory-budgeting-project-completed-in-serbia/>

¹³ Vidi više na <https://ogp.rs/vesti/nastavak-promocije-partnerstva-za-otvorenu-upravu/#more-627>

2. Organizovanje obuka za službenike javne uprave

Naslov: Organizovanje obuka za službenike javne uprave u vezi sa primenom Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa

Planirano je organizovanje do 5 obuka za predstavnike organa javne uprave na temu značaja i mogućih modaliteta saradnje sa organizacijama civilnog društva u procesu kreiranja i sprovođenja propisa i drugih dokumenata javnih politika.

Obuke će biti organizovane u saradnji sa Službom za upravljanje kadrovima i drugim službama javne vlasti. Planirani broj učesnika obuka jeste minimum 20 i obuhvataće službenike zaposlene na poslovima izrade nacrt propisa, kao i službenike koji rade na poslovima finansiranja i saradnje sa organizacijama civilnog društva.

(Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Služba za upravljanje kadrovima, organizacije civilnog društva. Decembar 2016 – decembar 2017)

3. Organizovanje obuka za predstavnike OCD

Naslov: Organizovanje obuka za predstavnike OCD u vezi sa primenom Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa

Planirano je da se, u saradnji sa Građanskim inicijativama, a na osnovu raspisanog javnog poziva za prijavu zainteresovanih OCD za predmetnu oblast, organizuju 4 obuke za predstavnike OCD u vezi sa primenom Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, u više gradova u Republici Srbiji. Planirano je da minimum 30 predstavnika OCD prođe ovu obuku.

(Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom; Jedinice lokalne samouprave, Građanske inicijative, organizacije civilnog društva. Decembar 2016 – decembar 2017)

Pregled obaveze	Specifičnost				Relevantnost za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravovremenost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Završeno
2. Organizovanje obuka za službenike javne uprave				✓		✓				✓			X				✓
3. Organizovanje obuka za predstavnike				✓		✓				✓			X				✓

Kontekst i ciljevi

Javni službenici, naročito na lokalnom nivou, nemaju uvek u vidu prednosti uključivanja civilnog društva u procese donošenja odluka. Sa druge strane, same OCD bi mogle da zahtevaju veće učešće i ponude, konstruktivno partnerstvo sa državom. Dok lokalne vlasti imaju tendenciju da saradnju sa OCD posmatraju kroz prizmu pružanja finansijske pomoći,¹ uz ograničenu svest o drugim mogućim načinima interakcije,² lokalnim organizacijama civilnog društva često nedostaju ljudski resursi i značajnija pravna ekspertiza.³

Cilj ove dve obaveze je povećanje svesti i kapaciteta organa državne uprave i organizacija civilnog društva u cilju podsticanja međusobnog poverenja i povećanja uključenosti građana u kreiranje i implementaciju javnih politika. Vlada je u tu svrhu predložila obuku za ove dve ciljne grupe, što je relevantno za promovisanje učešća građana kao vrednosti POU. Tekstovi obaveza su veoma specifični jer predviđaju jasne aktivnosti i merljive rezultate.

Obe obaveze imaju neznatan uticaj na promenu postojećeg stanja. Državni službenici bi stekli dodatna znanja i veštine, naučili da bolje razumeju potrebe OCD i mehanizme za dosledniju saradnju u procesima donošenja odluka. Primeri dobre prakse uključeni u program obuke mogu biti korisni za promovisanje pozitivne dinamike međusobnog pritiska i podsticaja između institucija. Međutim, efekti bi kratkoročno ostali ograničeni jer je broj polaznika, spisak uključenih institucija i broj sati obuke relativno mali, u poređenju sa ukupnim brojem službenika javne uprave u Srbiji (koji se procenjuje na oko 39.000 službenika u državnoj upravi i lokalnim samoupravama) i brojem OCD u državi (preko 31.000 registrovanih organizacija).⁴ Pored toga, ne postoji plan praćenja da li se naučene lekcije primenjuju. Iako predstavnici civilnog društva vide obuke za OCD kao korisne za izgradnju svojih organizacionih kapaciteta i unapređenje znanja,⁵ smatraju da obuke namenjene službenicima nisu zadovoljavajući izbor za rešavanje dubljih sistemskih problema.⁶ Oni ovu aktivnost vide kao blag pristup koji neće dovesti do dugoročnih efekata, posebno jer su polaznici često službenici nižeg nivoa, sa ograničenim ovlašćenjima za donošenje odluka. Sa druge strane, javni službenici pohvaljuju svrhu, značaj i potrebu obuka za predstavnike javne uprave.⁷

Ispunjenost

Značajan napredak je postignut u ispunjavanju obe obaveze. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je razvila program obuke za javne službenike na osnovu redovnog programa opšteg kontinuiranog stručnog usavršavanja za državne službenike, koje pruža Vladina Služba za upravljanje kadrovima.⁸ Za razliku od redovnog modula koji je širi i obuhvata sprovođenje unutarministarskih i međuministarskih konsultativnih sastanaka i javnih rasprava, program obuke koji je razvila Kancelarija ima veći fokus na saradnju između OCD i uprave. Obuhvata institucionalni i pravni okvir za saradnju, prezentaciju rada Kancelarije i raspoloživu podršku, finansiranje OCD, smernice za uključivanje civilnog društva i konkretne modele saradnje poput informisanja OCD, konsultovanja OCD, uključivanja OCD u donošenje odluka i uspostavljanja partnerstva.⁹ Istraživačice MNI ocenjuju sadržaj obuke kao adekvatan, uzimajući u obzir ciljne grupe i identifikovane probleme i potrebe. Istovremeno, prelazak sa uvodnih tema na napredni program obuke bi bolje pomogao postizanju željenih efekata, na dugoročnom nivou.

Obuke za službenike lokalnih samouprava su, nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana, i dalje u toku. Tokom vremenskog okvira koji pokriva ovaj izveštaj, Vlada je sprovela dve od tri planirane obuke za državnu upravu. Četiri obuke za OCD su organizovane između oktobra i novembra 2017, što je izvan vremenskog okvira ovog izveštaja. Do sada je obučeno ukupno trideset devet polaznika iz devetnaest lokalnih samouprava i pet gradskih opština, što je otprilike polovina ciljanog broja institucija.¹⁰

Obuke za predstavnike javne uprave su u početku kasnile zbog ograničenih kapaciteta u Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom.¹¹ Predstavnik Kancelarije veruje da će sve obuke završiti na vreme (do kraja 2017. godine).¹² Prema Službi za upravljanje kadrovima, obično je mali broj ovakvih obuka godišnje u okviru opšteg stručnog usavršavanja državnih službenika, što je rezultat nekoliko faktora: 1) procena potreba za obukom koja se sprovodi na nivou državne uprave i koja pokazuje koje su teme popularnije,¹³ 2) mali broj državnih službenika se prijavljuje za obuke, 3) naporan raspored i veliki obim posla za neke od trenera (budući da su mnogi od trenera redovni državni službenici).¹⁴

Konačno, Kancelarija je pripremila Izveštaj o sprovedenim obukama sa preporukama za dalje unapređenje procesa saradnje. Izveštaj pokriva dve obuke za javne službenike i javno je dostupan.¹⁵

Rani rezultati (ako postoje)

Kao rezultat treninga, Kancelarija je naizgled uspostavila čvršće veze sa organima lokalne uprave, upoznavajući ih sa postojećim mogućnostima za traženje podrške, saveta i smernica za interakciju sa OCD. Osamdeset odsto polaznika je sadržaj obuke ocenilo visoko, od čega 64% navodi da bi stečeno znanje bilo primenjivo u praksi i poboljšalo njihovu ulogu u saradnji OCD.¹⁶ Prema navodima Kancelarije, polaznici su povećali svoje znanje za približno 11.3% u poređenju sa početnim nivoom.¹⁷ Realni efekti obuke, u smislu konkretnih slučajeva saradnje, očekuju se u narednom periodu.¹⁸

Istraživačice MNI su sprovodile onlajn intervju sa više polaznika obuka, ispitujući ih o njihovim ličnim utiscima o kvalitetu i efikasnosti obuka. Uopšteno, stav među polaznicima je bio pozitivan, uz isticanje da su obuke korisne i primenjive za njihov budući rad. Pored toga, mnogi su rekli da je komponenta razmene iskustava između učesnika bila korisna. Na negativnoj strani, učesnici su ukazali da je značajan broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi već obučen za rad sa OCD, ali da nemaju delegirana ovlašćenja za samostalno planiranje i sprovođenje aktivnosti. Stoga, njihovo delovanje je ograničeno na ono što lokalno političko rukovodstvo misli da treba da se uradi.

Sledeći koraci

Prema rečima predstavnika Kancelarije, preostale obuke za obe ciljne grupe biće sprovedene do kraja 2017. godine.¹⁹ Jedan predstavnik lokalne samouprave, koji je pohađao obuke, iskazao je potrebu za poboljšanjem pravnog okvira za saradnju između lokalnih samouprava i OCD, kao i potrebu da se i političko rukovodstvo dalje edukuje o mogućnostima i značaju ove saradnje.²⁰ Sa druge strane, predstavnik OCD naglašava da bi samo krovni zakon o saradnji između civilnog društva i Vlade dao opipljive i dugoročne rezultate.²¹

Istraživačice MNI preporučuju da obe obaveze budu završene do kraja tekućeg akcionog plana i da tema poboljšanja saradnje i povećanja kapaciteta za OCD i

državne službenike bude uključena u naredni akcioni plan, ali sa znatno većom ambicijom.

U cilju poboljšanja kvaliteta treninga, istraživačice MNI preporučuju:

- Sprovesti *zajedničke obuke* za državne službenike i predstavnike OCD. Ovo može dovesti do boljeg međusobnog razumevanja potreba i kapaciteta za saradnju u donošenju odluka, a istovremeno može biti vežba izgradnje poverenja.
- Bolja promocija obuke među državnim službenicima na višim nivoima (npr. rukovodiocima) i zahtev za njihovim učešćem zajedno sa njihovim zaposlenima. To će omogućiti senzitivizaciju onih koji imaju ovlašćenja za donošenje odluka i omogućiti bolju primenu obuka.
- Razmotriti unapređenje, zajedno sa lokalnim OCD, dela priručnika za sprovođenje smernica za uključivanje OCD koji će posebno biti posvećen lokalnim samoupravama i obuhvatiti stvarna iskustva sa lokalnog nivoa i primere dobre prakse.
- Razviti plan za praćenje efekata obuka. Da bi se bolje utvrdili efekti, uprava bi trebalo da razmotri naprednije indikatore uspeha treninga: na primer, da li službe proaktivno objavljuju više informacija, da li OCD aktivnije učestvuju itd.

¹ Milena Banović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 18. septembar 2017.

² Jelena Kokotović, Regionalna građanska unija, radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017.

³ Jelena Kokotović, Regionalna građanska unija, radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017.

⁴ Agencija za privredne registre <http://bit.ly/2ois6ZH>

⁵ Radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017.

⁶ Bojana Selaković, Građanske inicijative, radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017.

⁷ Onlajn intervju sa polaznicima obuka iz lokalnih samouprava, 26–29. septembar 2017.

⁸ Milena Banović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 18. septembar 2017.

⁹ Ibid.

¹⁰ Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Izveštaj o sprovedenim obukama, <http://civilnodrustvo.gov.rs/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0.122.html>

¹¹ Bojana Selaković, Građanske inicijative, radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017; Milena Banović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa MNI istraživačicama, 18. septembar 2017.

¹² Ibid.

¹³ Služba za upravljanje kadrovima, Izveštaj o proceni potreba za obukom, <http://suk.gov.rs/dotAsset/21470.pdf>

¹⁴ Dragana Janković, Služba za upravljanje kadrovima, intervju sa MNI istraživačicom, 7. septembar 2017.

¹⁵ Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Izveštaj o sprovedenim obukama, <http://civilnodrustvo.gov.rs/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0.122.html>

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Milena Banović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 18. septembar 2017.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Onlajn intervju sa polaznicima obuka, 26–29. septembar 2017.

²¹ Bojana Selaković, radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, 19. septembar 2017.

4. Unapređenje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede

Tekst obaveze:

Potrebno je obezbediti različite modele uključivanja građana i privrede u proces donošenja odluka. Jedan od značajnih mehanizama za proces donošenja odluka je unapređenje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede. Ova obaveza podrazumeva postavljanje odgovarajućeg online softvera i obezbeđenje funkcionalnosti internet strane RSJP kroz bolji, brži i lakši pristup građana i privrednih subjekata sadržaju internet strane RSJP. Takođe, u planu je i uspostavljanje Forum za inicijative za izmenu neefikasnih propisa u zakonodavnom procesu. Zahvaljujući pomenutom sistemu, građani i privreda će moći da podnose inicijative za izmene i dopune postojećih propisa, odnosno za donošenje novih. Za pravilno funkcionisanje pomenutog sistema, neophodno je i podizanje kapaciteta zaposlenih u RSJP koji su angažovani na ovim poslovima.

Odgovorna institucija: Republički sekretarijat za javne politike.

Druge relevantne institucije: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Direkcija za e-upravu, Ministarstvo privrede, Organizacije civilnog društva i privredna društva.

Datum početka: U toku.

Datum završetka: drugi kvartal 2017.

Pregled obaveze	Specifičnost				Relevantnost za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravo vreme nost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Završeno
4. Unapređenje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede			✓			✓		✓		✓			X			✓	

Kontekst i ciljevi

Propisi u Srbiji se često donose bez uzimanja u obzir stavova ključnih aktera na koje će nova pravila da utiču, što dovodi do usvajanja zakonskih rešenja koja se ne osvrću na konkretne probleme na odgovarajući način ili u celosti.¹ Ono što često motiviše donosiocima odluka u Srbiji da uključe zainteresovane strane u proces je samo formalno poštovanje propisanih procedura ili dobijanje potvrde za unapred

donete odluke.² U slučaju privrede, složeni administrativni postupci ozbiljno ometaju razvoj poslovanja.³

Ova obaveza nastoji da građanima i privredi olakša učešće u procesu donošenja odluka. Onlajn portal za prikupljanje inicijativa za izmenu ili donošenje novih propisa, kao i ukidanje nepotrebnih postojećih propisa, omogućio bi korisnicima da direktno komuniciraju sa Republičkim sekretarijatom za javne politike (RSJP) i ukazuju na to koji propisi nameću administrativne prepreke. Nakon toga, RSJP bi prosledio inicijativu nadležnoj instituciji i obavestio podnosioca, dok bi javnost mogla da prati ishode. Još jedan od rezultata ove obaveze bi bio forum za diskusiju o prikupljenim inicijativama.

Ova obaveza ne opisuje ciljeve i aktivnosti dovoljno precizno. Obaveza nije dovoljno jasna u pogledu uspostavljanja foruma, jer ne navodi njegovu svrhu, formu, sastav ili metode rada. Prema rečima predstavnika OCD⁴, ova obaveza je dodata Akcionom planu na samom kraju konsultativnog procesa i tek nakon okončanja javnih konsultacija.⁵

Iako predstavlja pozitivan korak u cilju poboljšanja prikupljanja podataka od građana i poslovne zajednice, obaveza bi imala neznatan uticaj. U obavezi se ne navodi kako će se predložene inicijative razmatrati, niti predviđa mehanizme koji bi obavezali državne institucije da razmotre neku od predloženih inicijativa. Predstavnici OCD i privrede pohvaljuju ovu ideju, ali i izražavaju svoju zabrinutost povodom njene efikasnosti, transparentnosti procesa, i kvaliteta povratnih informacija.⁶

Ispunjenost

Postignut je značajan napredak u ispunjavanju ove obaveze. Uz pomoć UNDP, krajem 2016. je osnovan onlajn portal „Adminhack”⁷ koji se može koristiti i za podnošenje inicijativa i za praćenje procesa. Sve podnete inicijative, njihov status, kao i odgovor administracije, vidljivi su na portalu. Iako je dostupan za svakog građanina, portal je „pilotiran” na zajednici predstavnika informaciono-komunikacione tehnologije (ICT) putem eksplicitnog poziva da podnesu prve inicijative.⁸ Štaviše, UNDP je angažovao konsultante kako bi razvili komunikacionu strategiju, na osnovu koje je RSJP organizovao okrugle stolove sa predstavnicima ICT zajednice, kako bi predstavio i promovisao portal.⁹ Pored promotivnih članaka na internetu, napravljena je i Facebook stranica, ali je poslednja aktivnost bila u februaru 2017. godine, što bi moglo da ukazuje na slabo angažovanje sa Vladine strane.¹⁰ Istraživačice MNI nisu uspele da utvrde na koji način su građani uključeni u ovu obavezu, jer su pregledani promotivni članci¹¹ usmereni samo na privredu. Sa druge strane, predstavnik RSJP prepoznaje da je trenutni odziv i interakcija sa korisnicima i dalje izazov zbog niskih kadrovskih kapaciteta RSJP.¹² Naime, iako su četiri osobe zadužene za uređivanje portala, nijedna od njih, zbog drugih prioriteta, ne radi isključivo na tome. Dugoročni uspeh ovih mehanizama u velikoj meri zavisi od obaveze vlade da pruži povratne informacije i preduzme akcije zasnovane na podnetim inicijativama. Stoga, istraživačice MNI smatraju pozitivnim to što je RSJP i dalje oprezan u široj promociji portala, sve dok su kapaciteti za rad na portalu i dalje niski.

Pokretanjem portala, Vlada je stvorila onlajn forum na kome se o inicijativama može javno raspravljati. Za sada, forum ima samo ograničenu publiku – ICT zajednicu, kao pozvane „pilot” korisnike. Iako AP predviđa kvartalne sastanke organizacija civilnog društva, javne uprave i privrednika, RSJP još nije razvio fizički forum, što nije u skladu s Vladinim Izveštajem o samoproceni o implementaciji Akcionog plana, u kom se navodi da su sve aktivnosti u okviru ove obaveze završene.¹³ Predstavnik RSJP potvrđuje da bi forum trebalo da ima i onlajn i fizičku komponentu.¹⁴ Dosadašnja

poruka u vezi sa sastavom fizičkog foruma, metodama rada ili očekivanim rezultatima nije konzistentna.

Interne procedure za prikupljanje i obradu inicijativa su završene 29. septembra 2017. godine i početkom oktobra 2017. bi trebalo da postanu zvanične¹⁵, što je šestomesečno kašnjenje usled nedostatka kadrovskih kapaciteta.¹⁶ Iako su prvobitno izrađene početkom 2017. godine, procedure su „testirane” paralelno sa pilot-portalom i stoga prilagođavane nekoliko puta. Konačna verzija će biti integrisana sa opštim procedurama koje je RSJP koristio za inicijative primenjene putem e-pošte ili običnom poštom. Stanovište RSJP je da su procedure primenjene u 90% slučajeva, ali da brzo reagovanje na inicijative ostaje izazov.¹⁷ Još uvek nema pokazatelja da primena ovih procedura efektivno dovodi do promena, budući da ne postoje mehanizmi koji bi podsticali ili zahtevali povratne informacije od relevantne institucije koja primi inicijativu.

Rani rezultati (ako postoje)

ICT zajednica je do sada na portalu podnela sedamnaest inicijativa, od kojih su tri rešene/sprovedene, četiri su u toku, sedam se trenutno obrađuje i trebalo bi da budu rešene do kraja septembra 2017.¹⁸ Preostale tri inicijative je RSJP odbio kao neosnovane, obavestivši podnosiocima o razlozima. Neki korisnici portala su ukazali na loš kvalitet argumentacije s Vladine strane i da je malo učinjeno kako bi se odgovorilo na problem dostavljen putem portala.¹⁹ Oni vide portal kao odlično sredstvo putem kojeg građani mogu da daju bitne informacije javnoj upravi, međutim, ocenjuju trenutnu funkciju portala kao „oglasnu tablu za kačenje problema”, bez izraženog stvarnog interesovanja za promene.²⁰

Sledeći koraci

Kako bi se obezbedili bolji efekti i šira primena predloženog mehanizma, istraživačice MNI preporučuju sledeće:

- Poboljšati interakciju između korisnika portala i administratora uključivanjem korisnika u redizajniranje i poboljšanje interfejsa portala, radi lakše upotrebe. Dodatno, ime domena veb stranice treba da se promeni u nešto što bi bilo intuitivnije za korisnike i komplementarno njegovom sadržaju i svrsi.
- Kratkoročno, razmotriti mogućnost određivanja jedne osobe čiji bi isključivi zadatak bio da uređuje portal. Dugoročno, razmisliti o jačanju kadrovskih kapaciteta RSJP. Uključiti druge organe državne uprave u direktnu komunikaciju sa korisnicima portala, obavezujući svaku instituciju da ima imenovanog korisnika na forumu i da ga podstiče da bude aktivan.
- Kada kadrovski resursi RSJP budu ojačani, promovisati portal među ostalim zainteresovanim stranama izvan ICT zajednice.
- Učiniti Forum za inicijative potpuno funkcionalnim. Razjasniti svrhu onlajn i fizičkog foruma pružanjem više detalja o planiranom sastavu, načinima rada i očekivanim rezultatima. Fizički forum bi mogao da posluži da se omogući suštinska diskusija između Vlade, podnosilaca inicijativa i stručne zajednice (uključujući OCD) u vezi sa konkretnim inicijativama, dok bi onlajn forum mogao da posluži kao instrument odgovornosti, kako bi se omogućilo javnosti da nadzire kako se prikupljene inicijative razmatraju i pretaču u zakonska rešenja.

¹ Think for Europe Network, “Policymaking in the Western Balkans: Creating demand for Evidence Beyond EU Conditionality” Think for Europe Network, Novembar 2016, http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/policymaking_in_the_western_balkans_final.pdf.

-
- ² Aleksandar Bogdanović, *Think tank organizacije u Srbiji: u potrazi za uticajem*, Evropski pokret u Srbiji, 2016, p.2., <http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/08-PB-Think-tank--NETSRB.pdf> 8
- ³ <http://ceves.org.rs/wp-content/uploads/2017/05/Mapiranje-prepreka-za-preduzetni%C5%A1tvo-mladih.pdf> p. 30 ; Onlajn intervju sa predstavnicima privatnog sektora, 28. septembar 2017.
- ⁴ Danijela Božović, CRTA, intervju sa istraživačicom IRM, 16. avgust 2017.
- ⁵ Zapisnik sa petog sastanka radne grupe za izradu Akcionog plana, <http://ogp.rs/vesti/zapisnik-sa-petog-sastanka-radne-grupe-za-izradu-akcionog-plana/>) Onlajn intervju sa predstavnicima privatnog sektora, 28. septembar 2017. i radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017.
- ⁶ Onlajn intervju sa predstavnicima privatnog sektora, 28. septembar 2017. i radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017.
- ⁷ Adminhack portal, <https://adminhack.vrpi.org/group/883>
- ⁸ <http://www.rsip.gov.rs/ukljuci-se-i-kreiraj-svoje-poslovno-okruzene/t>
- ⁹ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.
- ¹⁰ <https://www.facebook.com/AdminHackRS/>
- ¹¹ Vidi: <https://startit.rs/pokrenut-adminhack-rs-traze-se-predlozi-it-industrije-za-smanjenje-administrativnih-prepreka/> <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/ukljuci-se-i-kreiraj-svoje-poslovno-okruzenje/>; <https://www.vesti.rs/Dobre-vesti/Ponudite-predlog-za-smanjenje-administrativnih-prepreka.html>; <https://www.rnids.rs/publikacije/RNIDSinfo34.pdf>
- ¹² Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.
- ¹³ MDULS, „Privremeni godišnji Izveštaj o samoproceni implementacije Akcionog plana za sprovođenje POU inicijative u Republici Srbiji za 2016. i 2017”, <http://www.mduls.gov.rs/doc/Privremeni%20godisnji%20izvestaj-samoprocena%20o%20implementaciji%20AP%20OGP%202016-17.doc>
- ¹⁴ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.
- ¹⁵ Vladin izveštaj o prvih šest meseci implementacije Akcionog plana.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ Onlajn intervju sa predstavnikom privatnog sektora, 28. septembar 2017.
- ²⁰ Ibid.

5. Standardi za učešće građana

Naslov: Uvođenje standarda za učešće građana u sistemu upravljanja javnim politikama

U okviru ove obaveze najznačajnije je regulisati konsultacije, odnosno propisati obavezu organima državne uprave da sprovode konsultacije u procesu izrade predloga dokumenata javnih politika. Potrebno je utvrditi pravni okvir koji bi definisao postupak konsultacija, kriterijume pomoću kojih bi se mogli utvrditi adekvatne vrste i obim konsultacija, kriterijumi za odabir reprezentativnih predstavnika građana i privrede koji se bave konkretnom materijom a koji bi mogli da uzmu učešće u konsultacijama, kao i propisati javni poziv za učešće zainteresovanih strana i ciljnih grupa.

Drugi značajan oblik učešća građana u proces odlučivanja jeste javna rasprava. Potrebno je propisati metodološka pravila za sprovođenje javne rasprave, standardizovati proces sprovođenja javne rasprave i obezbediti odgovarajuće učešće zainteresovanih strana i ciljnih grupa u postupku donošenja dokumenata javnih politika.

(Republički sekretarijat za javne politike, Ministarstvo finansija, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Generalni sekretarijat, Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom. U toku – jun 2017)

10. Unapređenje javne rasprave u procesu izrade zakona

Naslov: Unapređenje instituta javne rasprave u procesu pripreme zakona

Izmene Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade u pogledu obaveznog održavanja javne rasprave u postupku pripreme zakona.

(Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Generalni sekretarijat Vlade, Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Republički sekretarijat za javne politike, Organizacije civilnog društva. Četvrti kvartal 2016 – drugi kvartal 2017)

Pregled obaveze	Specifičnost				Relevantnost za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravovremenost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Završeno
5. Standardi učešća građana			✓		✓	✓					✓		X				✓
10. Javne rasprave o nacrtu zakona			✓		✓	✓					✓		X		✓		

Kontekst i ciljevi

Građani Srbije imaju malo načina da utiču na proces izrade propisa i predloga javnih politika, i još manje načina za praćenje njihove implementacije. Zbog neodgovarajućeg pravnog i institucionalnog okvira, uključivanje civilnog društva se često svodi na *ad-hoc* aktivnosti, obično kroz učešće u javnim raspravama ili u radnim grupama za izradu zakona.¹ Javne rasprave su obavezne samo za zakone, ali je njihov opseg ograničen, ne održavaju se uvek i donosioci odluka često nisu svesni njihovih ishoda.² U slučajevima kada se sprovede, javna rasprava često nema efekata zbog toga što se održava *pro forma*, ili suviše kasno u procesu izrade zakona.³ Zainteresovani građani koji učestvuju na ovim sastancima obično ne dobijaju kvalitetne povratne informacije nakon dostavljenih komentara.⁴ Osim toga, koncept konsultacija tokom izrade zakona i dokumenata javnih politika još uvek nije prepoznat u srpskom pravnom sistemu i neki organi javne uprave ga često pogrešno tumače kao ekvivalent javnih rasprava.⁵

Cilj ove dve obaveze je da se olakša i poveća učešće građana u procesu kreiranja javnih politika i zakona. Prvo, predviđeno je uvođenje zakonske obaveze održavanja javne rasprave o nacrtima zakona i dokumenata javnih politika. Izuzeci bi bili dozvoljeni za zakone samo kada postoji hitna potreba za usvajanjem, kao što je potvrđivanje međunarodnih ugovora ili izmene koje su samo „tehničke” i ne utiču na prava ili obaveze građana ili pravnih lica. Drugo, pre početka procesa izrade propisa, nadležne institucije bi bile u obavezi da informišu javnost i otvore konsultativni proces u svim fazama. Ovo bi se moglo sprovesti kroz uvođenje „polaznih osnova”, koje bi se koristile za komunikaciju ka javnosti i uključivanje iste u procese odlučivanja u ranoj fazi. Najzad, nadležne institucije bi bile u obavezi da objavljuju sve primljene predloge i komentare, kao i da pruže i objave zvanične odgovore.

Da bi se ovo postiglo, Vlada se obavezala na izmene Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade, kao i donošenje Zakona o planskom sistemu i izradu metodoloških pravila za sprovođenje konsultacija i javnih rasprava tokom pripreme i usvajanja dokumenata javnih politika. Ove obaveze bi imale umeren uticaj na građane, jer bi se stvorili uslovi za unapređenje učešća građana, a istovremeno poboljšao pristup informacijama, podstakla transparentnost, kao i javna odgovornost. Jačanje mehanizma davanja povratnih informacija bi povećalo međusobno poverenje između civilnog društva i države.⁶ Civilno društvo kao pozitivan iskorak posebno naglašava deo koji se odnosi na polazne osnove, koji unosi više transparentnosti i prostora za diskusiju.⁷ Otvaranje vrata javnosti u toku primarne faze pre početka izrade nacrtu zakona, srpski pravni stručnjak smatra skoro revolucionarnim u odnosu na postojeće stanje i nešto što bi moglo da bude osnova potpuno drugačijeg pristupa zakonodavstvu od strane Vlade.⁸ Međutim, pošto obaveza podrazumeva samo izradu predloga zakona (a ne usvajanje u parlamentu), njen potencijalni uticaj je umeren.

Ispunjenost

Obaveza u vezi sa uvođenjem standarda učešća građana u sistemu upravljanja javnim politikama je ispunjena u potpunosti. Nakon javne rasprave održane u januaru 2017. godine, RSJP je izradio tekst Nacrta zakona planskom sistemu u martu 2017. godine.⁹ RSJP je prikupio mišljenja na Nacrt zakona od drugih organa državne uprave, ali je reorganizacija Vlade 2017. nakon predsedničkih izbora zahtevala od RSJP da sakupi dodatna mišljenja od novoosnovanih ministarstava, što je dovelo do kašnjenja. Vlada je konačno usvojila Predlog zakona 31. avgusta 2017.¹⁰ i prosledila ga parlamentu 6. septembra. Predstavnici RSJP tvrde da je proces izrade obuhvatio

široke javne konsultacije, uključujući oko 170 predstavnika javnosti, lokalnih samouprava i civilnog društva.¹¹ Bilo je dodatnih, neformalnih konsultacija sa pozvanim pojedincima, dok je u toku javne rasprave prikupljeno ukupno 30 predloga.¹²

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika pripremljena je u martu 2017. godine. Očekuje se da se ova uredba usvoji u roku od šest meseci od stupanja na snagu zakona, a između ostalog treba da bliže odredi uslove i metode za sprovođenje procesa konsultacija. Ovo predstavlja korak napred jer će državnim organima ponuditi širok spektar metoda konsultacija, uključujući okrugle stolove, panele, ankete, fokus grupe, intervjue i prikupljanje pisanih komentara. Iako Uredba propisuje da organi treba da izaberu metod prema datom problemu, raspoloživom vremenu i dostupnosti potencijalnih učesnika,¹³ ne propisuje precizno koji je metod obavezan u kojim slučajevima, npr. na osnovu konteksta i faze kreiranja javne politike.

Obaveza u vezi sa unapređenjem javnih rasprava u procesu izrade zakona nije još ispunjena. Nakon javne rasprave u decembru 2016. godine, kao i sporijeg od očekivanog procesa međuministarskih konsultacija, tekst Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi je bio završen i dostavljen nadležnom Vladinom odboru u aprilu 2017. godine.¹⁴ Međutim, predsednički izbori su prouzrokovali dalje odlaganje, budući da je Vlada odložila sve aktivnosti i razmatrala samo „suštinske zakone” do njenog restrukturiranja u junu 2017.¹⁵ MDULS je moralo da ponovi proces konsultacija, koji je trajao do kraja leta.¹⁶ Predstavnici MDULS su potvrdili da je proces prikupljanja oko trideset šest mišljenja o Nacrtu zahtevao dosta vremena.¹⁷ Izveštaj Vlade za prvih šest meseci implementacije Akcionog plana za POU precizira da su aktivnosti u vezi sa tekstom Nacrta odložene kako bi se zadovoljio širi proces konsultacija i osiguralo uključivanje svih zainteresovanih strana.¹⁸

Pored proceduralnih razloga za kašnjenje, u nekim delovima državne uprave je takođe bio prisutan otpor, što je u velikoj meri doprinelo usporavanju i komplikovanju procesa.¹⁹ Posle unetih izmena u nacrt, MDULS je dostavilo novi materijal Vladi u septembru 2017. godine.²⁰ Međutim, u vreme pisanja ovog izveštaja, Vlada još nije razmatrala tekst iz razloga koje istraživačice MNI nisu mogle da utvrde. Prema mišljenju pravnog eksperta i predstavnika OCD, činjenica da je mala izmena Zakona uzrokovala visok stepen oklevanja i otpora među relevantnim institucijama, ukazuje na značaj predloženih promena.²¹ Ovo, takođe, može da nagovesti oklevanje među relevantnim institucijama da primenjuju Zakon, što posledično može da ugrozi potencijal za veći uticaj ove obaveze.

MDULS je obavestilo istraživačice MNI da izmene Poslovnika Vlade neće biti urađene, jer se ciljevi ove obaveze mogu postići i bez izmena Poslovnika.²² Naime, Ministarstvo tvrdi da bi veći fokus trebalo staviti na proces konsultacija, koji spada pod Zakon o državnoj upravi, a ne na Poslovnik Vlade. Međutim, civilno društvo smatra da je ova odluka zasnovana na eksplicitnom zahtevu centra Vlade. Shodno tome, MDULS će razviti smernice za organe državne uprave koje bi uključivale primere dobre prakse. Ove smernice bi služile kao meki pravni instrument za približavanje metoda, formi i tehnika u procesu konsultacija. Umesto pristupa da isti „kalup” svima odgovara, ove smernice će samo definisati standarde koji bi trebalo da budu primenjeni u različitim organizacijskim kontekstima, ali sa istim ciljem i očekivanim rezultatima.²³ Međutim, budući da tekst Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi (onako kako je prikazan na javnoj raspravi u decembru 2016. godine)²⁴ i dalje ukazuje na Poslovnik Vlade kao dokument koji će

bliže regulisati načine učešća javnosti u pripremi zakona i drugih propisa, istraživačice MNI zaključuju da je usvajanje Poslovnika Vlade i dalje neophodno za sprovođenje ove obaveze.

Rani rezultati (ukoliko ih ima)

Širok konsultativni proces sa civilnim društvom i javnim institucijama je pratio izradu ovih zakona. To bi mogla da bude dobra osnova za razmenu primera dobre prakse među drugim organima javne uprave i potencijalno umnožavanje uspeha. Na osnovu prethodnih iskustava, OCD napominju da sprovođenje ove dve obaveze neće dovesti do opipljivih promena ako ih ne prati odgovarajuća primena.²⁵

Sledeći koraci

Imajući u vidu značaj dve razmatrane obaveze, preostale aktivnosti treba da se završe do kraja Akcionog plana, a oba zakona treba da budu usvojena i sprovedena. Potencijalni izazovi u implementaciji odnose se na tendenciju nekih organa da izbegavaju konsultacije usled straha da to dodatno otežava i usporava zakonodavni proces.²⁶

Kako bi se pružila potpora efikasnom sprovođenju zakona, istraživačice MNI preporučuju da MDULS, nakon usvajanja zakona, aktivno podstiče razmenu dobrih praksi među državnim organima, što bi doprinelo podizanju svesti o prednostima takvog participativnog procesa. Pored toga, predstavnici OCD preporučuju:

- Identifikacija problema je ključ za postavljanje dobre osnove. Pre razvijanja polaznih osnova, odgovorna institucija treba prvo da otvori diskusiju o identifikaciji problema, postigne zajednički konsenzus o tome koji je problem i šta treba izmeniti ili poboljšati.²⁷
- Blagovremen razvoj smernica sa primerima najboljih praksi za vođenje procesa konsultacija.²⁸
- Obučiti državne službenike za primenu zakonskih izmena u radu organa. Na primer, oni bi mogli da se upoznaju sa konceptima Obaveštenja o otpočinjanju izrade Nacrta zakona i Polaznih osnova, zatim sa sadržajem, oblikom, svrhom i vremenskim okvirom ovih dokumenata, kao i svim ostalim neophodnim detaljima i koracima u procesu.²⁹

¹ TEN, *Policymaking in the Western Balkans: Creating Demand for Evidence Beyond EU Conditionality*, http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/policymaking_in_the_western_balkans_final.pdf.

² SIGMA, *Principles of Public Administration, Baseline Measurement Report Serbia 2015*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>.

³ Evropska komisija, *Serbia 2016 Report*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf.

⁴ Dragan Randelović, Društvo mladih istraživača Bor, Radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, 19. septembar 2017.

⁵ Darko Radojičić, Republički sekretarijat za zakonodavstvo, intervju sa istraživačicom MNI, 15. septembar 2017.

⁶ Bojana Selaković, Građanske inicijative, radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, 19. septembar 2017.

⁷ Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija, radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, 19. septembar.

⁸ Dušan Protić, Centar za evropske politike – CEP, intervju sa istraživačicom MNI, 30. septembar 2017.

⁹ Ivana Vukašinić i Suzana Stojadinović, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 11. septembar 2017.

¹⁰ Republički sekretarijat za javne politike, „Predlog zakona o planskom sistemu Republike Srbije”, <http://www.rsjp.gov.rs/predlog-zakona-o-planskom-sistemu-republike-srbije/>

¹¹ Ivana Vukašinić i Suzana Stojadinović, Republički sekretarijat za javne politike intervju sa istraživačicom MNI, 11. septembar 2017.

¹² Ibid.

¹³ Član 37, Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaja pojedinačnih dokumenata javnih politika, http://paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/050117-uredba_o_metodologiji_upravljanja_javnim_politikama_analizi_efekata_javnih_politika_i_propisa_i_sadrzaju_pojedinacnih_dokumenata_javnih_politika.html

¹⁴ Dušan Protić, Centar za evropske politike – CEP, intervju sa istraživačicom MNI, 30. septembar 2017.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Dragana Brajović i Dražen Maravić, intervju sa istraživačicom MNI, 11. septembar 2017.

¹⁸ Vladin izveštaj o prvih šest meseci implementacije Akcionog plana za POU.

¹⁹ Dušan Protić, Centar za evropske politike, intervju sa istraživačicom MNI, 30. septembar 2017.

²⁰ Dragana Brajović i Dražen Maravić, intervju sa istraživačicom MNI, 11. septembar 2017.

²¹ Dušan Protić, Centar za evropske politike, intervju sa istraživačicom MNI, 30. septembar 2017.

²² Dragana Brajović i Dražen Maravić, intervju sa istraživačicom MNI, 11. septembar 2017.

²³ Dušan Protić, Centar za evropske politike – CEP, intervju sa istraživačicom MNI, 30. septembar 2017.

²⁴ <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/221216/221216-vest13.html> [20. septembar 2017]

²⁵ Radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, 19. septembar 2017.

²⁶ Ibid.

²⁷ Jelena Bojović, NALED, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

²⁸ Dušan Protić, Centar za evropske politike – CEP, intervju sa istraživačicom MNI, 30. septembar 2017.

²⁹ Ibid.

6. Informator o radu u otvorenom formatu

Tekst obaveze:

Naslov: Unapređenje proaktivne transparentnosti - Informatora o radu

Predviđena izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – člana 39. i člana 3. koji definiše pojam organa javne vlasti i pojam državnog organa u smislu ovog zakona na koju kategoriju organa se odnosi obaveza objavljivanja Informatora o radu, kao i Uputstva za izradu informatora o radu državnog organa bila bi usmerena ka reformatiranju informatora u cilju otvaranja njegovih podataka i unapređenja proaktivne transparentnosti, kao i ka proširivanju kruga organa koji imaju zakonsku obavezu objavljivanja informatora i obuhvatila bi:

- 1) Izrada jedinstvenog informacionog sistema za pristupanje, obradu i prezentovanje Informatora o radu
- 2) Uređivanje segmenta onlajn platforme koji bi vršio ulogu Informatora o radu, uz obavezu objavljivanja istog u PDF formatu od strane organa javne vlasti
- 3) Obuka zaposlenih u državnim organima radi korišćenja jedinstvenog informacionog sistema
- 4) Pilotiranje primene aplikacije
- 5) Promocija aplikacije (jedinstvenog informacionog sistema) ka javnosti, civilnom sektoru, poslovnom sektoru i medijima.

Izmena člana 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, imao bi odložnu primenu do kreiranja onlajn platforme.

Odgovorna institucija: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS).

Druge relevantne institucije: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Beogradska otvorena škola (BOŠ), UNDP.

Početak: U toku.

Završetak: 14 meseci od sprovođenja prve aktivnosti.

Pregled obaveze	Specifičnost				Relevantnost za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravovremenoost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Završeno
6. Razvoj Informatora o				✓	✓			✓				✓	X		✓		

Kontekst i ciljevi

Informatori o radu su proaktivni mehanizmi transparentnosti, sačinjeni sa ciljem obavezivanja javnih vlasti da objavljuju informacije o svojim aktivnostima. Regulisani su Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2004, sa namerom da služe građanima kao jasan i razumljiv način da pristupe ažuriranim informacijama organa javne vlasti,¹ kao što su njihova organizaciona struktura, misija, budžet itd.² Na primer, Informator o radu Poverenika sadrži kako informacije koje ne zahtevaju česta ažuriranja (poput misije) tako i podatke koje je neophodno redovno ažurirati (poput podataka o budžetu ili javnim nabavkama).³ Međutim, studija koju je nedavno sproveo civilno društvo, ukazala je na to da se informatori o radu ne objavljuju na dosledan način i često im nedostaju određeni osetljivi podaci (kao što su podaci o budžetu i javnim nabavkama, podaci o državnoj pomoći i druge vrste finansijske pomoći javnim ili drugim preduzećima).⁴ Kvalitet informatora varira u zavisnosti od državnog organa, a takođe nisu jednostavni za pretraživanje i ponovno korišćenje, budući da su objavljeni u Word i PDF formatima.⁵ Zamenica Poverenika za informacije od javnog značaja je potvrdila postojanje ove vrste problema, ukazavši da je Poverenik od 2011. pokušavao da utiče na donošenje izmena Zakona, u cilju pokrivanja velikog broja žalbi javnosti.⁶

Predložena onlajn aplikacija za kreiranje i objavljivanje informatora o radu bi osigurala da dokumenti svih državnih organa budu dosledni, kompletni i ažurirani. Dodatno, aplikacija bi omogućila izvlačenje podataka u otvorenom formatu i olakšala obradu, poređenje i ponovno korišćenje podataka različitih organa. Ako se ova obaveza u potpunosti ispuni, ona bi mogla da ima transformativan uticaj na način na koji se informacije dostavljaju javnosti, s obzirom na to da su ovi informatori primarno sredstvo proaktivne transparentnosti u Srbiji (svi organi javne vlasti su obavezni da ih objavljuju). Naročito su značajni jer postoji zakonska obaveza da uključe podatke o prihodima i rashodima, javnim nabavkama, državnoj pomoći i druge relevantne podatke koji bi omogućili civilnom društvu, građanima i drugim zainteresovanim stranama da unaprede istraživačke napore zasnovane na činjenicama, kao i pokušaje da se javna vlast učini odgovornom.

Ispunjenost

Ispunjavanje ove obaveze je ograničeno jer vremenski raspored zavisi u potpunosti od dovršavanja prvog koraka, prvenstveno izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Nacrt izmena je još uvek u toku. I zamenica poverenika i pravni ekspert iz civilnog društva su objasnili⁷ da postoji ograničen pristup onome što radna grupa, koju čine isključivo predstavnici MDULS zaduženi za nacrt izmena zakona, rade. SIGMA/OECD⁸ je pružila komentare o nacrtu u julu 2017, a novija verzija nacrta bi trebalo da bude dostupna onlajn do kraja septembra, nakon konsultacija sa radnim grupama za otvorene podatke i POU, kao i Poverenikom.⁹ Kako god, predstavnici civilnog društva su izrazili zabrinutost da se relevantne zainteresovane strane drže neinformisanim kada je u pitanju proces izrade nacrta.¹⁰ Iako su bili obavešteni i uključeni u proces razvoja aplikacije za informatore o radu, nisu imali isti stepen uključenosti u procesu izrade Nacrta zakona.

Odsustvo napretka u pogledu zakonskih izmena trenutno ometa rad na novim uputstvima o pripremi i objavljivanju informatora o radu. Međutim, iako je izrada

izmena preduslov za naredne korake ka izgradnji sistema, predstavnici civilnog društva i Vlade napreduju u kreiranju aplikacije, obuci zaposlenih i pilotiranju. Istraživačica MNI je, takođe, intervjuisala programera koga je UNDP angažovao da radi na aplikaciji i pogledala pilot-aplikaciju, koja je laka za korišćenje i omogućava državnim službenicima da brže objavljuju informatore, dok im ne dozvoljava da izostave nijednu od potrebnih informacija. Aplikacija se trenutno pilotira u deset jedinica lokalne samouprave, kako bi se ojačala svest i izgradili kapaciteti državnih službenika na lokalnom nivou i rešili potencijalni problemi u aplikaciji i učinili je lakom za upotrebu. Vlada i predstavnici civilnog društva su ocenili da napredak u procesu pilotiranja teče bez teškoća. Međutim, predstavnik OCD koji je bio direktno uključen u proces pilotiranja tvrdi da su Novi Sad i Niš, dva velika grada koja su inicijalno pristala da budu deo procesa, odbili da učestvuju u pilotiranju i da je većina onih koji su odbili učešće proces videla kao „previše posla” bez neposrednih koristi.¹¹

Rani rezultati (ako postoje)

Izuzev rada na nacrtu zakonskih izmena, saradnja civilnog društva i Vladinih predstavnika na planiranju i implementaciji sistema je dosad bila produktivna. Dodatno, aplikacija se trenutno pilotira u devet jedinica lokalne samouprave, kako bi se unapredila funkcionalnost, kao i podigli kapaciteti jedinica lokalne samouprave da na odgovarajući način unose neophodne informacije. Međutim, jedan od intervjuisanih je ukazao da se proces odvija polako jer jedinice lokalne samouprave nisu još uvek dovoljno pripremljene, i da još uvek nedostaju ključni podaci o lokalnim finansijama i javnim uslugama.¹²

Sledeći koraci

Ispunjavanje ove obaveze treba da se nastavi uprkos kašnjenju sa usvajanjem izmena. Imajući u vidu da bi nacrt zakonskih izmena trebalo da bude dostupan onlajn do septembra 2017, civilno društvo i stručna javnost bi trebalo da budu u mogućnosti da podnesu komentare i predloge na izmene, kao i da budu uključeni u njihovu finalizaciju putem javnog komentarisanja elektronskim putem i putem javne rasprave. Dodatno, UNDP već radi sa OCD na lokalnom nivou kako bi podigao njihove kapacitete u pogledu analiziranja i vizualizacije podataka koji će biti dostupni u aplikaciji.¹³ Stoga, čak i ako istekne period sprovođenja Akcionog plana, istraživačica MNI veruje da ovu obavezu treba preneti u naredni ciklus, uzimajući u obzir njen potencijalni uticaj i činjenicu da se relevantni zainteresovani učesnici već pripremaju da pristupe i koriste aplikaciju.

¹ Informatori o radu se moraju dopunjavati najmanje na godišnjem nivou, kako to predviđa Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

² Član 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 120/04 i 54/07.

³ Na primer, vidi informator o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, <https://www.poverenik.rs/en/o-nama/information-booklet.html>

⁴ Mihajlo Gajić i Sanja Nasevski, „Proaktivna transparentnost lokalnih samouprava u Srbiji: U raskoraku između propisa i praksi”, Beogradska otvorena škola, BOŠ, http://dostup.no/docs/BOS_Proaktivna%20transparentnost%20lokalnih%20samouprava%20u%20Srbiji.pdf

⁵ Na primer, vidi *Analiza usaglašenosti informatora o radu organa vlasti*, Transparentnost Srbija, april 2013.

⁶ Stanojla Mandić, zamenica Poverenika za informacije od javnog značaja republike Srbije, intervju sa istraživačicom MNI, 15. septembar 2017.

⁷ Jelena Adamović, advokat, SHARE, konsultacija sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2017.

⁸ SIGMA (zajednička inicijativa OECD i EU za pružanje podrške za poboljšanje u upravljanju i rukovođenju) je zajednička inicijativa OECD i Evropske unije i trenutno pruža podršku Ministarstvu javne uprave i lokalne samouprave u sprovođenju nadzora, izveštavanja i vrednovanja sistema reforme javne uprave i zakonskim izmenama neophodnim kako bi se povećala efektivnost Poverenika za informacije od javnog značaja i Ombudsmana. Vidi, <http://www.sigmaweb.org/countries/serbia-sigma.htm>.

⁹ Dragana Brajović, Ministarstvo javne uprave i lokalne samouprave, radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, septembar 2017.

¹⁰ Ivan Radojević, CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017.

¹¹ Sanja Nasevski, Beogradska otvorena škola, radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, 19. Septembar 2017.

¹² Ivan Branislavljević, developer, UNDP, konsultacije sa istraživačicom MNI, 6. novembar 2017.

¹³ Ibid.

7. Izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Tekst obaveze:

Naziv: Izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Potrebno je izmeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama radi obezbeđenja poštovanja prava na pristup informacijama, kao i zakonom zacrtanih rokova. Ujedno treba i ustanoviti obavezu proaktivnog objavljivanja informacija.

Odgovorna institucija: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), Stalna konferencija gradova i opština.

Druge relevantne institucije: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, jedinice lokalne samouprave, CRTA, Građanske inicijative.

Datum početka: četvrti kvartal 2016.

Datum završetka: četvrti kvartal 2016.

Pregled obaveze	Specifičnost				Značaj za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravovremenost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacija za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Završeno
7. Izmena zakona o slobodnom pristupu informacijama				✓	✓		✓				✓		x		✓		

Sadržaj i ciljevi

Prema *Global Right to Information Rating*, Srbija je druga na svetu u pogledu kvaliteta pravnog okvira za obezbeđivanje prava građana na pristup informacijama od javnog značaja.¹ Međutim, Poverenik za informacije od javnog značaja i organizacije civilnog društva odavno pozivaju na izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, s obzirom da veliki broj institucija ne odgovara adekvatno na zahteve građana za pristup informacijama. Preciznije, Poverenik je od 2004. godine primio 27.697 žalbi, a oko 78% tih žalbi su bili slučajevi „ćutanja uprave”.² Kao što je zamenica Poverenika objasnila u intervjuu, nije samo u pitanju broj žalbi i nedostatak kapaciteta za suočavanje sa brojem žalbi na koje treba odgovoriti, već činjenica da institucije koje ne uspevaju da pruže informacije građanima nisu propisno sankcionisane.³

Ova obaveza nastoji da izmeni postojeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi se omogućio veći stepen postupanja organa javne uprave i drugih tela prema zahtevima građana za pristup informacijama, izricanjem novčanih kazni za kršenje prava na pristup informacijama, jačanjem uloge Poverenika i unapređenjem proaktivne transparentnosti. Izmene će, takođe, potencijalno uvesti

koncept otvorenih podataka i ponovne upotrebe podataka, iako ovaj aspekt nije jasno definisan u obavezi.

Sveukupno, potencijalni uticaj ove obaveze se može oceniti kao umeren s obzirom da su aktivnosti ograničene na usvajanje izmena zakona i ne preciziraju aktivnosti sprovođenja poput podizanja svesti, izgradnje kapaciteta itd. Međutim, prethodno iskustvo Srbije pokazuje da jak pravni okvir, koji već postoji u oblasti pristupa informacijama, ne mora nužno dovesti do adekvatnog sprovođenja.

Ispunjenost

Ova obaveza nije ispunjena na vreme, jer su samo dve od pet nameravanih aktivnosti završene. Naime, Posebna radna grupa za pripremu Nacrta zakona je izradila izmene i planira da organizuje javnu raspravu. Ova grupa je uspostavljena interno i sastoji se od malog broja predstavnika MDULS. Zainteresovane strane ukazuju na to da rad ove grupe nije bio javan i da je veoma malo detalja uključeno u Vladinom izveštaju o samoproceni.⁴ Na radionici za zainteresovane strane koju je organizovao MNI, organizacije civilnog društva su se žalile na neblagovremeno sprovođenje ove obaveze, kao i na nedostatak transparentnosti u pogledu toga kako napreduju aktivnosti u ovoj obavezi.⁵

Međutim, predstavnici vlade su objasnili da su predsednički izbori usporili proces izrade i da će nacrt biti javno dostupan do kraja septembra.⁶ Za vreme pisanja ovog izveštaja, nacrt izmena zakona još nije javno dostupan. Ipak, MDULS je izjavilo da bi izmenjeni zakon trebalo da bude usvojen do kraja 2017. godine,⁷ godinu dana kasnije nego što je bilo predviđeno Akcionim planom za POU.

Sledeći koraci

Više predstavnika organizacija civilnog društva i Vlade je ukazalo na potencijalni značaj ovog zakona za uvođenje otvorenih podataka i koncepta ponovnog korišćenja Vladinih podataka u pravnom sistemu Srbije. Ipak, pravni ekspert koga su konsultovale MNI istraživačice je ukazao da je i dalje nejasno kako će otvoreni podaci i ponovna upotreba podataka biti regulisani, što znači da nisu sigurni ni budući pravni zahtevi ni detalji sprovođenja.⁸ Tokom istraživanja sprovođenja ove obaveze, istraživačice MNI su uočile nedostatak komunikacije između relevantnih institucija. Na primer, zamenica poverenika je ukazala da je više informacija o tome kako napreduje proces izrade nacrtu dobila od predstavnika civilnog društva nego od MDULS.⁹ Ona je, takođe, rekla da je SIGMA/OECD ostavila svoje komentare na nacrt u vreme kada kancelarija Poverenika još uvek nije primila nikakav nacrt ili nagoveštaj o izmenama iz Ministarstva.

U narednom periodu, MNI preporučuje:

- Češću međuinstitucionalnu saradnju kako bi se obezbedilo da su sve zainteresovane strane informisane i u toku sa napretkom u radu na izmenama.
- Nacrt izmena treba da bude dostupan javnosti što je pre moguće kako bi se omogućilo civilnom društvu i stručnoj javnosti da daju svoje komentare i preporuke.
- Kako je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja relevantan za širu javnost, izmene treba da budu adekvatno saopštene građanima.¹⁰ Promene u postojećem pravnom okviru treba da se objasne na jasan i jednostavan način kako bi bili razumljivi širokom spektru aktera kojima je ovaj zakon bitan.
- Uopšteno, aktivnosti primene i prateće aktivnosti, kojima bi se osiguralo pravilno sprovođenje izmenjenog zakona, treba planirati na vreme i u saradnji sa organizacijama civilnog društva. Cilj bi bio da se informiše šira javnost, kao i da

se podigne svest i motivacija onih državnih službenika i organa javne vlasti koji su neophodni za adekvatno sprovođenje.

¹ Global Right to Information Rating, *Country Data*, <http://www.rti-rating.org/country-data/>

² Podaci su uzeti sa Portala otvorenih podataka Poverenika, kojima se može pristupiti ovde <http://data.poverenik.rs/>

³ Stanojla Mandić, zamenica poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije, intervju sa istraživačicom MNI, 15. septembar 2017.

⁴ Radionica sa zainteresovanim stranama koju je organizovala MNI istraživačica, Beograd, 19. septembar 2017.

⁵ Predstavnici CRTA – Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost i Beogradske otvorene škole (BOŠ), radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, 19. septembar 2017.

⁶ Dragana Brajović u konsultaciji sa Ivanom Kovačevićem, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, radionica sa zainteresovanim stranama, Beograd, 19. septembar 2017.

⁷ Izjava nakon sastanka ministra za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Poverenika za informacije od javnog značaja 7. septembra 2017. Za više informacija, vidi <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2861637/sabic-i-ruzic-izmene-zakona-o-zastiti-informacija-do-kraja-godine-u-skupstini.html>

⁸ Jelena Adamović, advokat, SHARE, konsultacije sa istraživačicama MNI, 17. septembar, 2017.

⁹ Stanojla Mandić, zamenica poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije, intervju sa istraživačicom MNI, 15. septembar 2017.

¹⁰ Dobar indikator značaja ovog zakona i uloge Poverenika za širu javnost je to što je samo ove godine zvanični sajt Poverenika imao 89.169 poseta.

8. Izrada portala otvorenih podataka

Cilj je da se objavi portal otvorenih podataka na kome bi sve institucije otvorile svoje setove podataka i koji bi bio prepoznatljivo mesto za korisnike otvorenih podataka.

(Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i bivša Direkcija za e-upravu; UNDP, radna grupa za otvorene podatke, Služba za upravljanje kadrovima (aktivnost 4). (U toku – treći kvartal 2017)

9. Izrada podzakonskog akta za ocenjivanje veb-prezentacija

Naziv: Izrada podzakonskog akta zasnovanog na Smernicama za ocenjivanje veb-prezentacija

Obaveza obuhvata izmenu Smernica i Kriterijuma za ocenjivanje u delu koji se odnosi na objavljivanje podataka od javnog značaja, u otvorenom formatu. Ova će obaveza uključiti i način na koji se unose podaci od javnog značaja, korišćenjem platforme za automatizovano unošenje i generisanje informatora o radu, kao i objavu sadržaja informatora u nekoliko formata čitljivih za ljude, ali i u otvorenom i mašinski čitljivom formatu. Ovom merom će se definisati i drugi aspekti veb prezentacija kao što je struktura veb prezentacije državnih organa i uspostavljanje metaregistra kojim su definisani podaci koji se vode u službenim evidencijama i metaregistara otvorenih podataka i objavljivanja svih delova internet prezentacije koji se odnose na informacije od javnog značaja u otvorenom formatu.

(Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Radna grupa za izradu smernica; CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost. Četvrti kvartal 2016 – četvrti kvartal 2017)

Pregled obaveze	Specifičnost				Značaj za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravovremenost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Završeno
8. Izrada portala otvorenih podataka			✓		✓			✓			✓		x		✓		
9. Izrada podzakonskih akata za ocenjivanje veb-prezentacija			✓		✓			✓			✓		x		✓		

Sadržaj i ciljevi

Iako je Vlada Srbije 2015. objavila neke podatke u otvorenom formatu, potrebno je više rada da bi se otvoreni podaci uključili u pravni okvir Srbije, definisala politika otvorenih podataka, podigla svest unutar Vlade i civilnog društva, i podigao nivo ponude i potražnje otvorenih podataka. Posmatrajući napredak na polju otvorenih podataka, Srbija se, u poređenju sa drugim zemljama, nalazi u sredini.¹

Izrada centralizovanog portala otvorenih podataka, gde sve Vladine institucije mogu da doprinesu svojim skupovima podataka, važno je sredstvo jačanja pristupa otvorenim podacima.² Obaveza 8 je stoga relevantna kako u pogledu promovisanja pristupa informacijama tako i u pogledu korišćenja tehnologije i inovacija za poboljšanje otvorenosti i odgovornosti.³ Portal bi trebalo da omogući OCD, privatnom sektoru i građanima, kao i drugim Vladinim institucijama, da pristupe otvorenim skupovima podataka, relevantnim metapodacima, i daju komentare. Takođe, pohvalno je što ova obaveza predviđa obuke za korisnike i promotivne aktivnosti koje mogu biti presudni koraci u osiguravanju ponude i potražnje otvorenih podataka.

Obaveza 9 predviđa izmenu postojećih Smernica za ocenjivanje veb-prezentacija organa državne uprave⁴ kako bi obuhvatile odredbe o otvorenim podacima (kao što su uspostavljanje metaregistara ili objavljivanje informacija u mašinski čitljivom formatu). U praktičnom smislu, obaveza predlaže da Smernice postanu podzakonski akt koji uređuje sadržaj veb-stranica i objavljivanje elektronskih usluga organa državne uprave, u vezi sa Zakonom o elektronskoj upravi. U prošlosti, smernice su bile mehanizam za stvaranje pozitivne konkurencije između organa državne uprave.⁵

Ispunjenost

Portal otvorenih podataka je izrađen i trenutno ga koristi nekoliko državnih institucija za otvaranje svojih podataka.⁶ Međutim, obaveza 8 kasni s obzirom da je portal tek sada popunjen neophodnim informacijama za širi krug korisnika.⁷ U pogledu obaveze 9, preduslov za sprovođenje ovog podzakonskog akta je Zakon o elektronskoj upravi, koji još uvek prolazi kroz proces javnih konsultacija koji je počeo 20. septembra 2017.⁸ Rok za ispunjenje ove obaveze je postavljen za januar 2017, tako da i ova obaveza kasni.⁹

UNDP pruža finansijske i ljudske resurse za razvoj Portala, i bio je ključni akter u staranju da Radna grupa za otvorene podatke funkcioniše konstruktivno i obuhvata širok spektar državnih institucija, organizacija civilnog društva, i stručnjaka za otvorene podatke. Konferencija „Otvoreni podaci: Otvorene mogućnosti” UNDP-a je 2015. uspjela da okupi ključne donosioce odluka i podigne svest o potencijalima otvorenih podataka i spremnosti Srbije.¹⁰

S druge strane, privatni sektor je manje optimističan povodom trenutnog napretka na polju otvorenih podataka u Srbiji. Tokom intervjua, predstavnici Saveta stranih investitora su naznačili da vide veliki potencijal u otvorenim podacima i da „sve ozbiljne privatne kompanije” već imaju zaposlene za rukovanje njima.¹¹ Međutim, jedan predstavnik smatra da je ukupan nivo znanja Vlade o otvorenim podacima neverovatno ograničen.¹² U tom kontekstu, MNI prepoznaje da je broj državnih institucija koje proizvode otvorene skupove podataka još uvek suviše mali da bi se otvoreni podaci mogli nazvati sveobuhvatnom Vladinom politikom.

Rani rezultati (ukoliko postoje)

Portal otvorenih podataka trenutno sadrži 45 skupova podataka koje je objavilo osam državnih institucija.¹³ Poređenja radi, lista Poverenika sadrži 11.249 organa javne vlasti.¹⁴ Učesnici u *Open Data Hackathon 2015*, koji su prvi koristili skupove podataka, žalili su se na nizak nivo primenljivosti ovih skupova.¹⁵ Međutim, bilo je dobrih primera korišćenja trenutno dostupnih skupova podataka. Na primer, organizacija *Data Science Serbia* je koristila podatke o saobraćajnim nezgodama

koje je objavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova za analizu koja raskrsnica ima najveći broj saobraćajnih nesreća, kao i za otkrivanje drugih trendova u saobraćaju u glavnom gradu.¹⁶

S druge strane, obaveza 9 nije postigla bilo kakve rezultate imajući u vidu da je nivo ispunjenosti ove obaveze nizak, kao i da obaveza, kao što je navedeno, predviđa samo promene u pravnom okviru i zvaničnim smernicama bez postavljanja bilo kakvih indikatora i ciljeva za sprovođenje.

Sledeći koraci

Nedavna studija o politici otvorenih podataka i inicijativa zaključila je da postoje četiri karakteristike uspešnih projekata otvaranja podataka, redom: 1) zasnovane su na partnerstvu između različitih institucija i organizacija; 2) zasnovane su na postojećoj infrastrukturi za otvorene podatke; 3) dopunjene su jasnom politikom otvorenih podataka koja ima definisane pokazatelje učinka; i 4) projekti treba da se pokrenu kao odgovor na dobro definisane probleme ili probleme prepoznate od strane građana ili drugih relevantnih aktera.¹⁷ Dok se primeri prve tri karakteristike mogu naći u Srbiji, četvrta ne može. Podaci dostupni na portalu otvorenih podataka su do sada bili podaci koje državni organi imaju pri ruci, ne osvrću se nužno na posebne probleme kojima bi ovi skupovi podataka bili od pomoći. Ista situacija se može nastaviti i pored usvajanja podzakonskog akta predviđenog obavezom 9.

Stoga, istraživačice MNI preporučuju:

- Portal treba da sadrži odeljak ili opciju koja omogućava korisnicima da ostave komentar koji podaci su im neophodni da budu otvoreni, kako bi se rešili konkretni problemi.¹⁸
- Tokom promocije i obuke za korišćenje otvorenih skupova podataka, koje su predviđene kao poslednja aktivnost u obavezi 8, široj javnosti ili polaznicima obuka treba omogućiti da identifikuju tematske oblasti za dalje otvaranje (npr. preko onlajn upitnika ili anketa).
- Skupove podataka koji su već objavljeni na portalu treba analizirati u smislu njihovog korišćenja, kako bi se izvukli zaključci koji skupovi podataka se najčešće koriste i da li oni mogu biti dopunjeni dodatnim podacima.
- Pokazatelji učinka za obavezu 9 treba da budu postavljeni tako da se osiguraju i kratkoročni i dugoročni rezultati u ovoj obavezi.

¹ Prema *Open Data Index* rangirana je kao 41. od 94 zemlje, dok je *Open Data Barometer* svrstava na 65. mesto od 115 zemalja.

² Videti: <https://www.opengovpartnership.org/theme/open-data>

³ Ocenjivanje relevantnosti za vrednosti POU,

<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGPvaluesguidancenote.pdf>

⁴ Smernice postoje već deset godina, peta verzija postoji ovde

http://www.deu.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf.

⁵ Marija Kujačić, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, konsultacija sa istraživačicom MNI, 19. februar 2016.

⁶ Portalu otvorenih podataka se može pristupiti ovde: <https://data.gov.rs/>

⁷ Informacije kao što su: definicija otvorenih podataka, koristi itd.

⁸ „Javni poziv za javnu raspravu o Nacrtu zakona o elektronskoj upravi”

<http://www.deu.gov.rs/aktuelnosti.php#a33>.

⁹ Istraživačice MNI će pratiti proces javnih konsultacija i izveštavati o novim dešavanjima.

¹⁰ Irena Cerović, „Otvoreni podaci: otvorene mogućnosti”, UNDP Serbia, 12. januar 2016,

<http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/ourperspective/ourperspectivearticles/otvoreni-podaci-otvorene-mogunosti.html>

¹¹ Branko Pavlović i Jasmina Vignjević, Savet stranih investitora, intervju sa istraživačicom MNI, 14. septembar 2017.

¹² Jasmina Vignjević, Savet stranih investitora, intervju sa istraživačicom MNI, 14. septembar 2017.

¹³ Vladine institucije koje su otvorile svoje skupove podataka od novembra 2017: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Agencija za zaštitu životne sredine, Uprava za javne nabavke, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za lekove i medicinska sredstva, Republički geodetski zavod i Ministarstvo rudarstva i energetike.

¹⁴ Videti portal otvorenih podataka Poverenika sa listom organa vlasti, <http://data.poverenik.rs/vizualizacije/katalog-organa>.

¹⁵ Istraživačice MNI su učestvovalе u *Open Data Hackathon*, koji su organizovali StartIt i UNDP, novembar 2015.

¹⁶ R-Bloggers, "Open Data R Meetup: exploring the Distribution of Traffic Accidents in Belgrade, 2015 in R", <https://www.r-bloggers.com/open-data-r-meetup-exploring-the-distribution-of-traffic-accidents-in-belgrade-2015-in-r/>

¹⁷ Andrew Young, Stefaan G. Verhulst, „The Global Impact of Open Data: Key Findings from Detailed Case Studies Around the World“, O'Reilly Media, Septembar 2016, <http://www.oreilly.com/data/free/the-global-impact-of-open-data.csp>.

¹⁸ Na primer, portal otvorenih podataka Vlade Holandije dozvoljava korisnicima da zahtevaju koji skupovi podataka će se sledeći otvoriti. Videti: <https://data.overheid.nl/node/add/dataverzoek>

11. Izrada metodologije za praćenje i vrednovanje programa i projekata OCD

Naslov: Izrada jedinstvene metodologije planiranja, praćenja realizacije i ocene uspešnosti realizovanih programa i projekata organizacija civilnog društva i praćenja utroška dodeljenih finansijskih sredstava.

Izrada i usvajanje metodološkog uputstva za izradu plana monitoringa i evaluacije odobrenih programa i projekata organizacija civilnog društva i praćenja utroška dodeljenih finansijskih sredstava.

(Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, organizacije civilnog društva. Januar 2017 – jun 2017)

12. Izmene i dopune uredbe o finansiranju OCD

Naslov: Izmene i dopune Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja.

Izmene i dopune Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, podrazumevaju uvođenje obaveze objave izveštaja o postignutim rezultatima podržanih programa i projekata OCD i definisanje sadržine i forme Izveštaja o evaluaciji konkursnog ciklusa.

(Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, organizacije civilnog društva. Januar 2017 – jun 2017)

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravovremenost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Potpuno
11. Izrada metodologije za praćenje i vrednovanje OCD			✓		✓					✓			X		✓		
12. Izmene uredbe o finansiranju OCD			✓		✓					✓			X		✓		

Sadržaj i ciljevi

Poverenje građana u civilno društvo predstavlja dugotrajan problem u Srbiji;¹ prema jednom istraživanju javnog mnjenja, čak 61% građana nema poverenje u organizacije civilnog društva.² Ove dve obaveze nastoje da regulišu proces

finansiranja civilnog društva, kako bi se osiguralo adekvatno praćenje, evaluacija i izveštavanje o projektima koje finansira država, a sprovodi civilno društvo. Ukupni državni budžet je značajan izvor finansiranja nevladinog sektora, gde se iz najskorijih dostupnih podataka (za 2013) vidi da je 0,87% ukupnog budžeta iskorišćeno za finansiranje različitih vrsta nevladinih organizacija (približno 170 miliona USD prema kursu iz 2013).³ Ovo uključuje finansiranje kako iz budžeta Vlade tako i jedinica lokalne samouprave. Međutim, treba uzeti u obzir da je isti izvor finansiranja iskorišćen za podršku udruženjima, sportskim organizacijama i verskim organizacijama.⁴ U analizama i izveštajima civilnog društva kontinuirano se ističe problem netransparentne alokacije ovih sredstava i loše upravljanje javnim fondovima.⁵

Prema preporuci Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP), metodologija predviđena kroz obavezu 11 je integrisana u izmene Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koje realizuju udruženja.⁶ Iz tog razloga ove dve obaveze i njihovi rezultati se ocenjuju zajedno.

Ukoliko se sprovedu u potpunosti, ove obaveze mogu doprineti da javnost ima bolji pristup informacijama o korišćenju javnih sredstava za finansiranje projekata civilnog društva. Intervjuisani predstavnici MDULS izražavaju nadu da će ove izmene uvećati sveopšti nivo transparentnosti finansiranja civilnog društva, imajući u vidu da Uredba utvrđuje način na koji će organizacije civilnog društva ili građanske inicijative dobijati javna sredstva. Dodatno, veruju da će ove obaveze doneti koristi i državnim organima i OCD, u smislu jačanja integriteta i poverenja javnosti u načine na koji se javni budžet troši.⁷ Direktor Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, koji je stekao godine iskustva u radu u civilnom sektoru pre preuzimanja svoje trenutne funkcije, veruje da ove obaveze mogu poboljšati ugled civilnog društva kod šire javnosti.⁸ Međutim, predstavnici civilnog društva su skeptični prema tome da li će izmene Uredbe imati ikakvog efekta na aktuelnu praksu.⁹ Dodatno, ukazali su na to da postoje razlike u praksi na lokalnom nivou, koje nisu adekvatno pokrivena kroz aktivnosti predviđene ovim dvema obavezama.

Ispunjenost

Obaveze nisu ispunjene u roku s obzirom da Nacrt izmena uredbe još uvek nije usvojen, uprkos tome što je rok za usvajanje bio u aprilu 2017. Posebna radna grupa, koju je formiralo i koju koordiniše MDULS, uspostavljena je u martu 2017. Sastoji se od jedanaest javnih institucija, odnosno dvadeset dva predstavnika ovih institucija, koji su tokom pet sastanaka sačinili Nacrt izmena,¹⁰ koji je bio dostupan onlajn za komentare javnosti dve nedelje u septembru 2017.¹¹ MDULS i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, uz podršku Stalne konferencije gradova i opština, sakupili su komentare civilnog društva i jedinica lokalne samouprave koji su upućeni putem interneta. Intervjuisani predstavnici MDULS očekuju da će izmene Uredbe biti usvojene do kraja 2017.¹² U pogledu komentara koje je dalo civilno društvo, jedan predstavnik MDULS je istakao da im pristiže značajan broj komentara, te da će se analiza njihovog broja i kvaliteta uraditi u oktobru 2017.¹³ Suviše je rano za ocenu u kojoj meri će komentari uticati na finalnu verziju izmena.

OCD koje su poslale komentare na Nacrt izmena učestvovala su na radionici za zainteresovane strane koju je MNI organizovao u septembru 2017, gde su izrazile svoje sumnje u buduće rezultate kao i u trenutni proces izrade Nacrta izmena uredbe. Na primer, jedan od predstavnika OCD je istakao da nije dovoljno precizan u smislu metodologije predviđene obavezom 11. Konkretno, Nacrt izmena uredbe pominje da će monitoring posete biti sprovedene, ali se izostavljaju detalji kako će to biti sprovedeno.¹⁴ Dodatno, ne uzima u obzir brojna otvorena pitanja koja se pojavljuju u aktuelnoj praksi finansiranja civilnog društva.¹⁵

Rani rezultati (ukoliko postoje)

Imajući u vidu da obaveze još uvek nisu realizovane, nije moguće komentarisati rane rezultate. Međutim, pohvalno je to što je Nacrt izmena uredbe dat javnosti na komentarisanje i što komentari civilnog društva potencijalno mogu doprineti oblikovanju finalne verzije izmena.¹⁶

Sledeći koraci

Kao što je navedeno, obe obaveze mogu da doprinesu uvećanju transparentnosti procesa finansiranja civilnog društva u Srbiji. Međutim, obaveze su nedovoljno ambiciozne u pogledu svojih dugoročnih efekata. Naime, njihovo sprovođenje bi moglo da se usmeri na aktivnosti koje doprinose uvećanju javne odgovornosti. Dodatno, sledeći akcioni plan može da se nadoveže na ove obaveze i obuhvati aktivnosti usmerene na razvoj mehanizama za komentare i primedbe građana na proces finansiranja. Na primer, široj javnosti bi trebalo da se omogući da daje komentare na izveštaje koje objavljuje Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i organizacije civilnog društva koje su dobile javna sredstva (čiji su projekti u fokusu izveštaja). Uspostavljanjem onlajn i otvorenog procesa za komentare obezbedilo bi se više dijaloga između Vlade i OCD kao i samih građana.

Dodatno, ispunjavanje ove dve obaveze je, takođe, od važnosti za sprovođenje obaveze 1. Ukoliko jedinice lokalne samouprave imaju zaposlene zadužene za saradnju sa OCD, oni će morati da budu informisani i upoznati sa razvojem stanja koje su uvele metodologija i izmene Uredbe. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom veruje da će ovi pojedinci imati značajnu ulogu u staranju da se okvir kreiran obavezama 11 i 12 adekvatno sprovodi.¹⁷

Međutim, organizacije civilnog društva brinu sveopšte niski kapaciteti zaposlenih na lokalnom nivou.¹⁸ Stoga, istraživačica MNI veruje da bi Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom mogla da razvije dodatne forme podrške za ove zaposlene (kontakt tačka u Kancelariji, posebni priručnici), uz obuke koje su im već obezbedili. Nova metodologija za finansiranje projekata civilnog društva će najverovatnije predstavljati kratkoročni izazov za neke od jedinica lokalne samouprave koje već imaju probleme sa slabim kapacitetom ljudskih resursa. Trebalo bi razviti mehanizam direktne podrške u svrhu smanjenja potencijalnih grešaka, na primer uspostavljanjem kontakt tačke u Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, koja bi davala odgovore na pitanja organizacija civilnog društva, proaktivno dokumentovala primere dobrih praksi itd.

¹ Za istorijski pregled, vidi: Zdenka Milivojević, „CIVICUS Indeks civilnog društva – Izveštaj za Srbiju”, Beograd 2006.

² EurActiv, „Građani Srbije ne veruju institucijama”, 2. januar 2015, <http://www.euractiv.rs/pregovori-sa-eu/8212-graani-srbije-ne-veruju-institucijama->.

³ Godišnji zbirni izveštaj o utrošku budžetskih sredstava za podršku OCD, za 2013 – Sažetak, http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Kancelarija/EU_IPA/Godisnji%20zbirni%20izvestaj%20za%202013%20godinu_sazetak.pdf

⁴ Građanske inicijative, Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, Izveštaj za Srbiju, 2016, Beograd, mart 2014, p. 5, Balkan Civil Society Development Network

⁵ Za primer videti: Građanske inicijative, „Kuda idu pare za kulturu?” <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2017/08/Analiza-javnog-konkursa-kultura-2017.pdf>

⁶ Evaluacija Vlade za prvih šest meseci implementacije AP, jun 2017.

⁷ Marija Dživdžanović i Tijana Dimić, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2017.

⁸ Žarko Stepanović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 18. septembar 2017.

⁹ Građanske inicijative i predstavnici Europolisa, radionica sa zainteresovanim stranama koju su organizovale istraživačice MNI, 19. septembar 2017.

¹⁰ <http://mtt.gov.rs/slider/odrzana-javna-rasprava-i-okrugli-sto-o-nacrtu-zakona-o-elektronskom-dokumentu/>

¹¹ „Pozivamo vas da date sugestije na izmenu uredbe o finansiranju programa udruženja”, 1. septembar 2017, <http://www.mduls.gov.rs/latinica/aktivnosti-obavestenja.php>.

¹² Marija Dživdžanović, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2017.

¹³ Tijana Dimić, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2017.

¹⁴ Bojana Selaković, Građanske inicijative, radionica sa zainteresovanim stranama koju su organizovale istraživačice MNI, 19. septembar 2017.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Istraživačica MNI će naknadno kontaktirati sa OCD koje su podnele komentare i pratiti da li su te OCD dobile povratne informacije i da li će njihovi komentari biti uzeti u obzir.

¹⁷ Žarko Stepanović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 18. septembar 2017.

¹⁸ Građanske inicijative i predstavnici Europolisa, radionica sa zainteresovanim stranama koju su organizovale istraživačice MNI, 19. septembar 2017.

13. Zakon o elektronskom dokumentu i identifikaciji

Tekst obaveze:

Naslov: Donošenje Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju

Novim zakonom će se unaprediti pravni okvir u Republici Srbiji, a ujedno i uskladiti sa najnovijim propisima EU u ovoj oblasti tako što će se urediti elektronski dokument, elektronska identifikacija i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju. Uvode se registri pružaoca usluga elektronske identifikacije, pružaoca usluga od poverenja i kvalifikovanih sredstava za kreiranje sertifikata; uređuje se dugoročno čuvanje informacija i pravna valjanost elektronskih potpisa i elektronskih pečata i omogućava njihova validacija nezavisno od budućih tehnoloških promena.

Odgovorna institucija: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija.

Druge relevantne institucije: Nije precizirano.

Datum početka: Nije precizirano.

Datum završetka: poslednji kvartal 2017.

Pregled obaveze	Specifičnost				Značaj za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravovremenost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Potpuno
13. Zakon o elektronskom dokumentu i identifikaciji				✓	Nejasan						✓		X			✓	

Sadržaj i ciljevi

Digitalne usluge koje izlaze u susret potrebama građana još uvek su retke u Srbiji.¹ Aktuelno zakonodavstvo koje pokriva upotrebu elektronskih potpisa² i elektronskih dokumenata³ nije doprinelo da se među građanima, pravnim licima ili javnim ustanovama promoviše napredovanje u pružanju elektronskih usluga i e-poslovanju. Na primer, tek oko 5% populacije u Srbiji trenutno koristi elektronski potpis (i to gotovo isključivo u poslovne svrhe)⁴ zbog trenutno neodgovarajućih softverskih i hardverskih zahteva,⁵ visokih troškova u vezi sa sertifikatom za elektronske potpise,⁶ i ograničene dostupnosti atraktivnih elektronskih usluga. Postojeći sistem zahteva veći nivo IT znanja od prosečnog nivoa građana, što oduzima dodatno vreme i stvara prepreke za korisnike.⁷

Namera Vlade jeste da ovom obavezom ubrza i pojednostavi pristup elektronskim javnim uslugama. Da bi se to ostvarilo, Vlada je posvećena unapređenju pravnog okvira kroz donošenje Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, kao i pratećih podzakonskih akata. Intervjuisani predstavnici privrede veruju da je ova obaveza od ključne

važnosti za razvoj e-poslovanja i upotrebu elektronskih potpisa.⁸ Iako je ovo važna inicijativa, ova obaveza ne sadrži elemente koji bi unapredili pristup informacijama, učešće građana u donošenju odluka ili javnu odgovornost, te stoga nije jasna njena relevantnost za vrednosti POU.

Ispunjenost

Zabeležen je značajan napredak u ispunjavanju ove obaveze. Tekst Nacrta zakona je završen na vreme u poslednjem kvartalu 2016.⁹ Ova aktivnost uključuje i onlajn javnu raspravu sprovedenu u periodu od 7. do 30. septembra 2016.¹⁰ Dodatno, kao deo javne rasprave, u Beogradu je 13. septembra 2016. organizovan okrugli sto za predstavnike državne uprave, privrede, civilnog društva, akademske zajednice i stručne javnosti.¹¹ Predstavници Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Saveta stranih investitora (FIC) su ocenili konsultativni proces kao visoko transparentan i otvoren za predloge i komentare.

Uprkos blagovremenom dostavljanju Nacrta Vladi, usvajanje od strane Vlade je kasnilo osam meseci zbog nekoliko razloga identifikovanih od strane intervjuisanih sagovornika. Prvo, Vlada je tražila dodatna mišljenja od ekspertske radne grupe.¹² Drugo, zbog predsedničkih izbora 2016. i posledične reorganizacije Vlade, sve zakonodavne aktivnosti su kasnile u proseku 6–12 meseci.¹³ Dodatno, poslovna zajednica je uputila zahtev za dodatne izmene koje su se ticale 10–15 problematičnih članova,¹⁴ koje, iako su usporile ukupan proces, predstavljaju pozitivan primer otvorenosti Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija (MTTT) za saradnju i intervencije od strane nedržavnih aktera.

Parlament je konačno usvojio Zakon 17. oktobra 2017,¹⁵ dok izrada podzakonskih akata nije započeta u vreme razvijanja ovog izveštaja. Iako je zakonom propisano vreme za izradu ovih akata, dvanaest meseci od stupanja na snagu Zakona, predstavnici MTTT predviđaju da će za njihovu izradu biti potrebno samo šest meseci.¹⁶ Dodatno, kao što je bio slučaj sa izradom Zakona, MTTT planira da uključi i ostale nevladine korisnike u izradu podzakonskih akata kroz sastanke i konsultacije. Međutim, opšti trend dugog čekanja na podzakonska akta, kao i činjenica da više uključenih aktera obično znači i potrebu za više vremena za usaglašavanje stavova, mogu postati izazov optimističnom pristupu Ministarstva.

Rani rezultati (ukoliko postoje)

Kao što je prethodno navedeno, Zakon je usvojen 17. oktobra 2017. Vlada i poslovna zajednica su saglasni da postoji snažna politička volja i podrška uvođenju predloženih izmena u rad Vlade i opšte poslovanje. Proces konsultacija pri izradi Nacrta zakona se smatra vrlo uspešnim i može poslužiti kao primer dobre prakse za druge reforme.

Sledeći koraci

Za poslovnu zajednicu, usvajanje podzakonskih akata predstavlja ključni korak. U tom smislu su njeni predstavnici izrazili zabrinutost da se njihovo usvajanje neće desiti u okviru predviđenog vremenskog okvira, što sa sobom nosi rizik da će primena Zakona i očekivani rezultati kasniti. Stoga, NALED planira da zagovara izmene Zakona kako bi: 1) rok za usvajanje podzakonskih akata sveo na šest meseci, i 2) Zakon uključio sankcije za institucije javne uprave koje ne uspeju da ispoštuju propisane zahteve.¹⁷ Predstavници MTTT vide rizike u uvođenju sankcija zbog ograničene spremnosti administracije kako u smislu broja tako i kvaliteta postojećih ljudskih resursa. Drugi značajan rizik je da upotreba elektronskih potpisa ostane na niskom nivou kod građana. Međutim, MTTT planira da organizuje kampanje za podizanje svesti o ovom pitanju kako bi se predupredio ovaj rizik.

Iako postoji snažna posvećenost za sprovođenje ove reforme na političkom nivou, od strane kako državnih tako i nedržavnih aktera, kod dela javne uprave je prepoznat

određeni skepticizam i ograničena prihvaćenost reforme zbog nepoverenja u bezbednost elektronskih u odnosu na razmene putem fizičkih (štampanih) dokumenata.¹⁸ Dodatno, opšti otpor promenama je i dalje prisutan u pojedinim ministarstvima.

Kao dodatak preporukama nevladinih aktera i uzimajući u obzir potencijalne prepreke, istraživačice MNI preporučuju da obaveza bude ispunjena prema vremenu planiranom Akcionim planom, fokusirajući se na sledeće:

- Dalje jačati ljudske i tehničke kapacitete u državnoj upravi, ulaganjem u, na primer, aktivnosti izgradnje kapaciteta kako bi se unapredilo znanje i postigla veća podrška i poverenje, kao i ulaganjem u tehnička prilagođavanja da bi se omogućilo prihvatanje elektronskih potpisa građana u administrativnim postupcima.
- Izraditi sveobuhvatni plan za podizanje svesti koji bi imao tri zasebne ciljne grupe: organe državne uprave, privredu i širu javnost. Za građane, podizanje svesti treba da se fokusira na upotrebu elektronskih potpisa. Sa druge strane za privrednike treba da se fokusira na upotrebu elektronskih pečata, žigova i isporuke. Organi državne uprave treba da podignu nivo svesti o elektronskim dokumentima, elektronskim potpisima i elektronskim uslugama.
- Započeti pripremu podzakonskih akata pre usvajanja Zakona i organizovati inkluzivni konsultativni proces, uključujući sve zainteresovane strane.
- Uzeti u obzir postojeću uporednu praksu, a ne samo zakonodavni okvir, u zemljama koje su uspešno usvojile i promovisale elektronske potpise među širu javnost. Na primer iskustvo Estonije, gde su elektronski potpisi u širokoj upotrebi već godinama, može poslužiti kao primer dobre prakse.

¹ Arthur Mickoleit, SIGMA, intervju sa istraživačicom MNI, 1. septembar 2017.

² Zakon o elektronskom potpisu, Službeni glasnik Republike Srbije br. 135/2004.

³ Zakon o elektronskom dokumentu, Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2009.

⁴ Milan Dobrijević, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

⁵ Arthur Mickoleit, SIGMA, intervju sa istraživačicom MNI, 1. septembar 2017.

⁶ Savet stranih investitora, Bela knjiga 2016: Predlozi za unapređenje poslovnog okruženja u Republici Srbiji 2016, p. 33, <http://www.fic.org.rs/projects/white-book/white-book.html>

⁷ Branko Pavlović, Savet stranih investitora, intervju sa istraživačicom MNI, 14. septembar 2017.

⁸ Jelena Bojović, NALED, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017; Jasmina Vignjević, Srđan Popović, Branko Pavlović, Savet stranih investitora, intervju sa istraživačicom MNI, 14. septembar 2017.

⁹ Vladina evaluacija prvih šest meseci implementacije AP; Milan Dobrijević, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, intervju sa MNI istraživačicom, 12. septembar 2017.

¹⁰ <http://mtt.gov.rs/slider/odrzana-javna-rasprava-i-okrugli-sto-o-nacrtu-zakona-o-elektronskom-dokumentu/>

¹¹ <http://mtt.gov.rs/download/Izvestaj%20sa%20javne%20rasprave%20-%20Zakon%20o%20el.dokumentu,%20el.%20identifikaciji%20i%20uslugama%20od%20poverenja%20u%20el.%20poslovanju.pdf>

¹² Milan Dobrijević i Milan Vojvodić, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

¹³ Ibid.

¹⁴ Jelena Bojović, NALED, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

¹⁵ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2017/2314-17.pdf>

¹⁶ Milan Dobrijević i Milan Vojvodić, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

¹⁷ Jelena Bojović, NALED, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

¹⁸ Milan Dobrijević i Milan Vojvodić, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

14. Javni registar administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja

Tekst obaveze:

Naslov: Uspostavljanje jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja

Uvođenje jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja omogućuje građanima i privrednim subjektima pregled svih administrativnih zahteva i postupaka koje je potrebno ispuniti i realizovati da bi se obezbedilo pružanje određene usluge, uključujući i sve troškove u vidu naknada, taksi i sl. Pojednostavljenjem postupaka i ukidanjem nepotrebnih nameta obezbediće se preduslov za povećanje predvidljivosti poslovanja i smanjenje troškova koje građani i privredni subjekti snose pri ostvarivanju zagarantovanih prava i ispunjenju obaveza. Posebno je bitno da se građanima i predstavnicima privrede pruži pregled objedinjenih postupaka, tj. onih koje su u nadležnosti više različitih organa javne uprave, čime bi se na jasan način utvrdile sve aktivnosti koje je neophodno učiniti da bi se određena procedura okončala u što kraćem roku.

Odgovorna institucija: Republički sekretarijat za javne politike.

Druge relevantne institucije: Ministarstvo privrede, Ministarstvo finansija, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo državne uprave i lokalne samuprave, Služba za upravljanje kadrovima – aktivnost 2 (odnosi se na obuku), Privredna komora Srbije.

Datum početka: Nije precizirano.

Datum završetka: poslednji kvartal 2018.

Pregled obaveze	Specifičnost				Značaj za vrednosti POU				Potencijalni uticaj				Pravovremenost	Ispunjenost			
	Ne postoji	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost	Ne postoji	Neznatan	Umeren	Transformativan		Nije počelo	Ograničeno	Znatno	Završeno
14. Javni registar administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja			✓		✓			✓			✓		X		✓		

Sadržaj i ciljevi

Veliki broj posebnih administrativnih procedura u Srbiji ometa napredak u pružanju usluga, čineći sistem komplikovanim i nedovoljno transparentnim za građane i privredu.¹ Korisnici javnih usluga su često uskraćeni za neophodne informacije o koracima, troškovima i drugim zahtevima kod različitih administrativnih postupaka, što uzrokuje dodatne troškove i gubljenje vremena. Privredni subjekti su, na primer,

nezadovoljni naporom koji ulažu kako bi se informisali o načinima prijave za određene dozvole, koja su neophodna dokumenta, takse i rokovi.² Dodatno, javni službenici su opterećeni pojašnjavanjima pojedinačnih koraka i detalja korisnicima, često i više puta za istu proceduru.³

Obaveza predlaže sveobuhvatnu i za korisnike jednostavnu onlajn bazu administrativnih postupaka.⁴ Cilj Vlade je da smanji administrativne troškove najmanje za 15% do 2022.⁵ Istraživačice MNI ocenjuju specifičnost ove obaveze kao umerenu jer ne sadrži jasno merljive rezultate. Ukoliko se ispuni onako kako je navedeno u Akcionom planu za POU, ova obaveza će imati umeren uticaj na bolju informisanost privrede o administrativnim procedurama i uslovima poslovanja, kao i na uvećanje transparentnosti pri dobijanju ovih usluga od države. Dodatno, obaveza će omogućiti pojednostavljenje procedura. Korisnici će biti u mogućnosti da preuzmu potrebne formulare sa interneta, da ukažu ukoliko smatraju da je neka procedura zastarela, takođe, imaće mogućnost da saznaju koje prosečno vreme je potrebno za rešavanje određenog postupka.⁶ Koristi za građane su nedovoljno jasno artikulisane, što je naznaka da je ova obaveza uglavnom orijentisana na unapređenje poslovnog okruženja. Štaviše, predstavnik civilnog sektora je istakao da ova obaveza pokriva isključivo poslovne procedure, s obzirom da pitanja građana nisu u nadležnosti Republičkog sekretarijata za javne politike, institucije odgovorne za ovu obavezu.⁷

Ispunjenost

Ostvaren je ograničen napredak u ispunjavanju ove obaveze. RSJP je izradio Akcioni plan za uspostavljanje Registra⁸ u predviđenom roku krajem 2016.⁹ Dodatno, obrazac za popis administrativnih postupaka vezanih za poslovanje¹⁰ je finalizovan početkom 2017. Od februara do marta 2017, u skladu sa planom aktivnosti, RSJP je sa Vladinom Službom za upravljanje kadrovima organizovao obuke za sprovođenje popisa za oko 422 javna službenika zadužena za administrativne procedure u 81 instituciji javne uprave,¹¹ gde su dobili materijale u vidu priručnika i materijal sa pitanjima i odgovorima.¹² Međutim, od početka popisa, kvalitet unosa od strane polaznika obuke znatno varira, s obzirom da je bilo brojnih slučajeva neadekvatnih ili nedovoljnih informacija, pa čak i referenci ka pogrešnim članovima zakona.¹³

Aktivnosti popisa su počele sa petomesečnim kašnjenjem i još nisu završene. Razlog kašnjenja je bio nedostatak finansijskih sredstava RSJP za kreiranje obrasca za popis.¹⁴ Početna kašnjenja su uzrokovala pomeranje i ostalih aktivnosti, budući da popis od strane privrede još nije počeo. Novi rok za izvršenje ove aktivnosti je poslednji kvartal 2018,¹⁵ što je godinu dana kasnije od prvobitno utvrđenog roka. Predstavnici privrede su pozvani da identifikuju dvadeset procedura od značaja za privredu koje treba da budu pojednostavljene i optimizovane, potencijalno uključujući i uvođenje tzv. jedinstveno upravno mesto (one stop shop).¹⁶ Dodatno, RSJP planira da uključi trideset dodatnih procedura uz finansijsku podršku Fonda za dobru upravu Vlade Velike Britanije (GGF), dok će 30% svih popisanih procedura biti urađeno kroz IPA 2013 Podršku implementaciji Akcionog plana za unapređenje poslovnog okruženja.¹⁷

Metodologija za optimizaciju administrativnih zahteva i softver za e-portal registra još uvek nisu izrađeni. Istraživačicama MNI je rečeno da je malo verovatno da će ovo biti ostvareno do kraja 2017, kako je predviđeno Akcionim planom za POU.¹⁸

Rani rezultati (ukoliko ih je bilo)

U vreme pisanja ovog izveštaja, popis sadrži 2.470 procedura.¹⁹ Još jedan set od 500 procedura za uvoz treba da bude završen u drugom kvartalu 2018, dok će dodatni set procedura koje se odnose na sudove biti kompletiran u kasnijoj fazi.²⁰ Pored obuka, na kojima su državni službenici zaduženi za administrativne postupke stekli dodatne veštine i znanja, nisu zabeleženi drugi suštinski rezultati do sada.

Predstavnici OCD koji su učestvovali na konsultativnom sastanku održanom 19. septembra nisu dovoljno upoznati sa uspostavljanjem registra.²¹ Predstavници privrede nisu mogli da ocene kvalitet procesa, s obzirom da još uvek nisu videli rezultate niti su uključeni u sprovođenje.²²

Sledeći koraci

Ova obaveza treba da bude ispunjena do kraja ciklusa Akcionog plana. Za adekvatno sprovođenje, od suštinskog značaja je izrada Nacrta zakona o jedinstvenom javnom registru administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja, koja je predviđena za početak 2018.²³ Kvalitet planiranog zakona ostaje upitan za predstavnike privrede.²⁴ Kao dodatni rizik pominje se i održivost elektronskog registra, u smislu odgovarajućih mehanizama koji će osigurati redovno ažuriranje i održavanje.²⁵ Istraživačice MNI iznose sledeće preporuke:

- Organizovati promotivne i informativne aktivnosti kako bi se i neekspertska javnost upoznala sa ovom obavezom, njenom svrhom i potencijalnim uticajem.
- Osim poslovne zajednice, uključiti i organizacije civilnog društva u proces optimizacije administrativnih procedura.
- Pojasniti koristi registra kako za privredu tako i za građane, s obzirom da je trenutno fokus samo na poslovnim procedurama. Uključiti OCD da pomognu pri identifikaciji ovih koristi i predlože smanjenje potencijalnih administrativnih opterećenja i u njihovom radu.
- Posvetiti pažnju optimizaciji procedura koje su važne i za građane, ne samo za privredu. Postoji veliki potencijal za pojednostavljivanje zahteva za dostavljanje dokumenata u štampanom, papirnom obliku, za životna pitanja građana poput prijave za zdravstveno osiguranje, promenu prebivališta, kupovinu polovnog automobila itd.

¹ SIGMA Principi javne uprave: Izveštaj o napretku za Srbiju za 2015,

<http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>

² Optimus, „Elektronski registar administrativnih postupaka i propisa“, <http://www.optimus.org.rs/onama-administrativni-postupci.php>.

³ Ibid.

⁴ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

⁵ Republički sekretarijat za javne politike, „Uspostavljanje jedinstvenog registra administrativnih postupaka“, <http://www.rsip.gov.rs/registar-administrativni-postupci>

⁶ Ibid.

⁷ Ranka Miljenović, Centar za evropske politike, intervju sa istraživačicom MNI, 29. septembar 2017.

⁸ Dostupno na:

http://www.rsip.gov.rs/malodrvoregistar_administrativnih_procedura/Operativni%20plan.doc

⁹ Vladina samoprocena prvih šest meseci implementacije Akcionog plana.

¹⁰ Dostupno na: http://www.rsip.gov.rs/malodrvoregistar_administrativnih_procedura/Obrazac.pdf

¹¹ Republički sekretarijat za javne politike, „Uspostavljanje jedinstvenog registra administrativnih postupaka“, <http://www.rsip.gov.rs/registar-administrativni-postupci>; Služba za upravljanje kadrovima, „Opočeo ciklus obuka za uspostavljanje jedinstvenog registra administrativnih postupaka“, http://www.suk.gov.rs/sr_latini/vesti/vesti.dot?id=21543), Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

¹² Dostupno na:

http://www.rsip.gov.rs/malodrvoregistar_administrativnih_procedura/Uputstvo%20za%20popunjavanje%20obrasca.pdf i

http://www.rsip.gov.rs/malodrvoregistar_administrativnih_procedura/Pitanja_i_odgovori.docx.

¹³ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

¹⁴ Vladin izveštaj o prvih šest meseci implementacije Akcionog plana.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Jelena Bojović, NALED, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

¹⁷ Ranka Miljenović, Centar za evropske politike, intervju sa istraživačicom MNI, 29. septembar 2017.

¹⁸ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

¹⁹ MDULS, „Privremeni godišnji izveštaj – Samoprocena o implementaciji akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Privremeni%20godisnji%20izvestaj-samoprocena%20o%20implementaciji%20AP%20OGP%202016-17.doc>

²⁰ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

²¹ Radionica sa zainteresovanim stranama, 19. septembar 2017.

²² Jelena Bojović, NALED, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

²³ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

²⁴ Jelena Bojović, intervju sa istraživačicom MNI, 12. septembar 2017.

²⁵ Ibid.

V. Opšte preporuke

Prioriteti učesnika u tekućem akcionom planu bili su usredsređeni na obaveze unapređenja pristupa informacijama. Uzimajući u obzir nacionalni kontekst, veći nivo transparentnosti je potreban da omogući nezavisnim medijima i istraživački usmerenim OCD da prate i izveštavaju o aktivnostima Vlade. MDULS i radna grupa za POU bi mogli da unaprede kvalitet sledećeg akcionog plana, prenošenjem aktivnosti koje imaju veliki uticaj, fokusiranjem na obaveze u vezi sa odgovornošću, kao i obaveze sa srednjoročnim i dugoročnim uticajem, ponavljanjem prethodnih obaveza ako je prisutno više političke volje za njihovo sprovođenje, i daljim uključivanjem građana u napredak inicijative POU.

Ovaj odeljak nastoji da pomogne razvoj narednog akcionog plana i usmeri sprovođenje tekućeg. Podeljen je u dve oblasti: 1) prioriteti civilnog društva i Vlade, utvrđeni prilikom sačinjavanja ovog izveštaja i 2) preporuke MNI.

5.1 Prioriteti zainteresovanih strana

Iako su predstavnici civilnog društva bili zainteresovani za sve oblasti otvorene uprave obuhvaćene tekućim akcionim planom, njihov interes i učešće su bili veći kod onih obaveza koje su sadržale značajniji upliv organizacija civilnog društva ili neophodnu saradnju između Vlade i civilnog društva. Obaveze u vezi sa aplikacijom za informator o radu su identifikovane kao obaveze visokog prioriteta, budući da bi one organizacijama omogućile bolji pristup informacijama u formatu otvorenih podataka, kao i podizanje kvaliteta informacija koje objavljuju pojedinačni organi javne vlasti.

Priličan broj obaveza u tekućem akcionom planu je usmeren na pristup informacijama. Međutim, za OCD ostaje pitanje kako se viši nivo transparentnosti može prevesti u viši nivo odgovornosti. Ovo nije nova dilema otvorene uprave¹, ali jeste ona koja je godinama opterećivala civilno društvo Srbije. Nalazi istraživački orijentisanih novinara i OCD su ukazali na niz nezakonitih ili upitnih aktivnosti Vlade tokom vremena, ali su Vladini akteri uključeni u ove aktivnosti retko snosili odgovarajuće posledice.

5.2 Preporuke MNI

Prateći razvoj tekućeg Akcionog plana i njegove implementacije u prethodnoj godini, istraživačice MNI su istakle nekoliko oblasti za unapređenje:

- **Osigurati kontinuitet obaveza koje imaju visok uticaj.** U izradi novog akcionog plana, MDULS i radna grupa za POU bi trebalo da razmotre nastavak obaveza iz prethodnog akcionog plana koje nisu u potpunosti ispunjene, ali imaju umeren ili transformativan potencijalni uticaj. Dodatno, čak i potpuno ispunjene obaveze mogu dalje da se razvijaju kroz nove obaveze i aktivnosti, i na taj način potencijalno da uvećavaju postojeće uspehe otvorene uprave. Ova dva koraka su neophodna kako bi se osiguralo neprekidno napredovanje u određenim oblastima POU. Iskustvo sa prvim akcionim planom ukazuje da su obaveze koje nisu nastavljane ili nadograđene na neki način, Vlada i civilno društvo brzo zaboravljali. Na primer, iako je obaveza 8 predviđela stvaranje portala otvorenih podataka koji bi sadržao četrdeset pet otvorenih skupova podataka, do sada je samo osam državnih organa objavljivalo na portalu.² Stoga, naredni akcioni plan bi trebalo da uključi obavezu ili obaveze u vezi sa širenjem inicijative o otvorenim podacima, kako bi obuhvatile širi spektar institucija i skupova podataka.

- **Stvoriti bazu podataka o predloženim obavezama POU.** Budući da je samo pet od dvadeset dve obaveze koje su predložile OCD³ bilo prihvaćeno tokom finalizacije tekućeg akcionog plana, MDULS bi moglo da napravi bazu podataka sa svim predlozima obaveza POU. Baza podataka bi mogla da služi kao početna tačka za ciklus svakog novog akcionog plana, ali bi takođe dozvoljavala zainteresovanim da ponove svoje predloge obaveza u ciklusu nekog narednog akcionog plana. Na primer, obaveza u vezi sa otvorenim budžetom, koja je bila predložena i zastupljena u nekoliko nacrtu tekućeg akcionog plana, ali koju je Ministarstvo finansija odbilo prilikom finalizacije usled svog nerazumevanja otvorenih podataka i trenutnih stavova uprave, mogla bi da postane deo narednog akcionog plana.
- **Uspostaviti redovan i kontinuiran forum zainteresovanih strana.** Aktivnosti POU u velikoj meri ispaštaju zbog učestalih izbora. Izbori i reorganizacija unutar organa javne uprave mogu dovesti do toga da se u okviru istog ciklusa obaveze i aktivnosti prenose na druge pojedince, utičući tako na ukupni nivo implementacije. Štaviše, MDULS formira radnu grupu za svaki ciklus akcionog plana POU, što još više remeti kontinuitet članstva. Redovna grupa zainteresovanih učesnika, kojom bi upravljao MDULS, mogla bi da ima širi obim posla od jednog ciklusa akcionog plana, kako bi obezbedila da isti predstavnici OCD i javne uprave budu uključeni u svakoj fazi inicijative POU – od razvoja obaveza, sprovođenja Akcionog plana, izveštavanja, i praćenja, do izrade novog akcionog plana. Povremeno, deo članstva radne grupe se može otvoriti za nove članove, kako bi novi partneri mogli da se uključe i proces. Štaviše, radna grupa bi trebalo da uspostavi svoj pravilnik, koji bi sadržao specifična pravila primopredaje članstva (u slučaju da se jedan član zamenjuje novim članom). Ova pravila bi sadržala detalje o primopredaji dokumenata, pružanju informacija i osnovnih smernica za novog člana od strane odlazećeg člana (iz javne institucije ili OCD). Štaviše, pravila i procedure radne grupe bi trebalo da obuhvataju detalje rasprave i procesa donošenja odluka unutar grupe, kako bi stimulisali razmatranje i prihvatanje preporuka OCD u većem stepenu.
- **Unaprediti kvalitet obaveza.** Treba poboljšati preciznost, jasnoću i kvalitet obaveza, kako bi se civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama omogućilo njihovo adekvatno razumevanje, praćenje i vrednovanje. Tekst obaveza mora da sadrži sve relevantne informacije o obimu i karakteristikama planiranih aktivnosti. Dodatno, iskustvo tekućeg akcionog plana pokazuje da su obaveze koje su dodate u kasnijim fazama razvoja bile one kojima nedostaje jasnoća i preciznost nameravanih rezultata. Ovu praksu dodavanja novih obaveza nakon javnih konsultacija treba izbeći. Umesto toga, važno je uspostaviti veći javni angažman i učiniti različite oblike konsultacija obavezanim u posebnim fazama u procesu izrade.
- **Fokusirati se na obaveze sa jasnim mehanizmima učešća građana.** Obaveze POU u Srbiji su prvenstveno pravne prirode i, iako je stvaranje odgovarajućeg pravnog okvira neophodno za reformu javne uprave i pristupanje EU, postoji potreba za „opipljivijim” obavezama koje imaju neposredan uticaj na građane. Kako bi obaveze bile uticajnije, u narednom akcionom planu MDULS i zainteresovane strane unutar radne grupe za POU treba da daju prednost problemima koji imaju i srednjoročni i dugoročni uticaj na građane i koji doprinose izgradnji konstruktivnijeg odnosa građana i Vlade. Dobar primer u tekućem akcionom planu je obaveza 4, čiji je cilj uspostavljanje onlajn portala za podnošenje inicijativa građana ili privrede za izmenu, ukidanje ili donošenje zakona. Vlada bi, takođe, mogla da razmotri razvijanje platforme za inpute građana o zakonodavnim promenama i stvaranje posebnih procedura i metoda kako bi se osigurala odgovarajuća međuinstitucionalna saradnja. Ove mere treba da podrazumevaju pravovremen odgovor Vlade na podnete inicijative i pružanje kvalitetnih povratnih informacija građanima.
- **Fokusirati se na unapređenje odgovornosti.** Sledeći akcioni plan treba da pokuša da uključi obaveze čiji je cilj unapređenje mehanizama odgovornosti u Srbiji i omogućiti civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama da transparentnost u Srbiji podignu na viši nivo. Naredni akcioni plan bi mogao da uključi obavezu koja bi se bavila primenom novih odredbi u vezi sa odgovornošću iz izmenjenog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – obezbeđivanjem odgovarajućih sankcija za javne organe koji ne postupaju u skladu sa zakonom i sa osnaženom ulogom Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u mehanizmima

sankcionisanja. Novi akcioni plan bi, takođe, mogao da uključi obavezu razvoja određenog mehanizma koji bi građanima omogućio da ocenjuju transparentnost i kvalitet informacija koje pružaju pojedinačni organi javne vlasti.

- **Uključiti obavezu otvorenog budžetiranja.** Imajući u vidu da Srbija zaostaje za svojim susedima u oblasti transparentnosti budžeta, naredni akcioni plan bi trebalo da uključi obavezu predstavljanja otvorenog budžetiranja na nacionalnom i lokalnim nivoima. Ovu obavezu je predložilo civilno društvo, ali ju je odbilo Ministarstvo finansija u poslednjoj fazi razvoja akcionog plana. Otvaranje podataka o budžetu (finansijski planovi i izveštaji), kroz dostupnost u obliku otvorenih podataka, besplatnih za svakoga, bilo bi veliki korak ka povećanoj finansijskoj odgovornosti Vlade na svim nivoima. To bi, takođe, bilo usklađeno sa širim naporima Vlade Srbije u pravcu otvorenih podataka, gde je saradnja između Vlade i civilnog društva dala konkretne rezultate.
- **Unaprediti vidljivost nacionalnog POU procesa.** Dok su MDULS i ostali relevantni organi uključili civilno društvo u izradu tekućeg akcionog plana, i dalje je mali broj OCD koje učestvuju u radnoj grupi (trenutno pet), što bi moglo biti povezano sa kriterijumima poziva i (potencijalno ograničenom) promocijom POU. Štaviše, šira javnost uglavnom nije upoznata sa procesom konsultacija tokom izrade i sprovođenja akcionog plana, i učešćem Srbije u inicijativi POU. Na radnoj grupi sa zainteresovanim stranama, koju organizuje MNI kao deo ovog istraživanja, veliki deo OCD koje su bile prisutne nisu čak ni znale šta je POU i nisu bile upoznate sa akcionim planom. Shodno tome, usmereniji komunikacijski pristup i podizanje svesti o aktivnostima u okviru POU mogao bi da poveća učešće građana u sledećem ciklusu akcionog plana. Ovo može da se postigne kroz jaču saradnju sa organizacijama civilnog društva na centralnom i lokalnom nivou. MDULS bi trebalo češće da organizuje seminare, radionice, kao i druge vrste skupova za OCD i u Beogradu i na lokalnom nivou, kako bi se širi krug organizacija širom Srbije upoznao sa sadržajem akcionog plana, aktivnostima MDULS-a, značajem POU itd. MDULS bi potencijalno mogao da organizuje ove događaje kroz projekte tehničke pomoći u kojima je glavni korisnik.

Tabela 5.1: Pet ključnih preporuka

1	Kako bi se obezbedio kontinuitet aktivnosti POU u kontekstu čestih promena u državnoj upravi i visoke učestalosti izbornog procesa, neophodni su odgovarajući mehanizmi primopredaje posla za službenike koji učestvuju u ovim aktivnostima. MNI preporučuje uspostavljanje foruma sa više zainteresovanih učesnika koji bi imali odgovarajuće nadležnosti i opseg posla koji pokriva sve faze ciklusa akcionog plana, uključujući implementaciju.
2	Kako bi se povećala finansijska transparentnost, naredni akcioni plan treba da uključi obavezu uvođenja koncepta otvorenog budžetiranja na nacionalnom i lokalnom nivou, uz posebno objavljivanje finansijskih planova i izveštaja o troškovima u obliku otvorenih podataka.
3	Kako bi se obezbedio kontinuitet obaveza koje imaju visok uticaj, Vlada treba da osigura nastavak i jačanje onih aktivnosti za koje se pokazalo da ostvaruju veliki uticaj. Na primer, tekuća obaveza o portalu otvorenih podataka treba da se proširi kako bi obuhvatila širi opseg institucija i skupova podataka.
4	Fokusirati se na obaveze sa jasnim mehanizmima učešća građana i unapređenja javne odgovornosti. Proširiti načine građanskog doprinosa, poput portala koji je razvio Sekretarijat za javne politike, a koji je trenutno ograničen na predstavnike privrede. Organi treba da osiguraju transparentnost i pravovremenost odgovaranja na predloge građana.
5	Razviti usmereniji komunikacijski pristup i aktivnosti podizanja svesti, kako bi se povećalo učešće građana u formulisanju obaveza za naredni akcioni plan. Dodatno, Vlada treba da razmotri jačanje saradnje sa OCD na centralnom i lokalnom nivou.

-
- ¹ Jonathan Fox, „From transparency to accountability?”, <https://www.opengovpartnership.org/stories/transparency-accountability>
- ² Open Data Portal, *Organizations*, <https://data.gov.rs/sr/organizations/>
- ³ Videti video Akcionog plana 2016–2018 (srpski), <https://ogp.rs/video/>

VI. Metodologija i izvori

Izveštaj o napretku Mehanizma za nezavisno izveštavanje izrađuju istraživači/ce sa sedištem u svakoj državi učesnici POU. Svi izveštaji prolaze proces provere kvaliteta od strane MNI kako bi se osiguralo da su primenjeni najviši standardi istraživanja i savesne procene (*due diligence*).

Analiza napretka akcionih planova za POU podrazumeva kombinaciju intervjua, arhivskog istraživanja i informacija sa sastanaka sa zainteresovanim stranama iz nevladinog sektora. Izveštaj MNI se zasniva na nalazima Vladinog izveštaja o samoproceni, kao i svim drugim procenama napretka koje je iznelo civilno društvo, privatni sektor ili međunarodne organizacije.

Svaki istraživač/ica MNI organizuje sastanke sa zainteresovanim stranama kako bi se osigurao tačan prikaz stanja. S obzirom na budžetska i vremenska ograničenja, MNI ne uspeva da konsultuje sve zainteresovane strane ili sve koje su direktno uključene. Shodno tome, MNI nastoji da postigne metodološku transparentnost i zato objavljuje podatke o procesu uključivanja zainteresovanih strana u istraživanje, kada je to moguće (detaljnije o tome kasnije u ovom odeljku). Neki konteksti zahtevaju anonimnost ispitanika te MNI zadržava pravo da ukloni lične, identifikujuće podatke ovih učesnika. Usled nužnih metodoloških ograničenja, MNI snažno ohrabruje komentare o objavljenim nacrtima svakog izveštaja.

Svaki izveštaj prolazi kroz četvorostepeni pregled i kontrolu kvaliteta:

1. Pregled od strane tima: Zaposleni u MNI proveravaju gramatiku, čitljivost, sadržaj i doslednost u pridržavanju metodologije MNI u izveštaju.
2. Međunarodni ekspertski panel (MEP): MEP pregleda sadržaj izveštaja sa fokusom na jačinu argumenata i činjenica koji podupiru nalaze, procenjuje stepen do kog akcioni plan primenjuje vrednosti POU, te pruža tehničke preporuke za unapređenje ispunjavanja obaveza i realizaciju vrednosti POU kroz akcioni plan u celosti. (Videti ispod članstvo u MPE.)
3. Prepublikacioni pregled: Vlada i izabrane organizacije civilnog društva se pozivaju da dostave komentare o sadržaju nacrtu MNI izveštaja.
4. Period javnog komentarisanja: javnost se poziva da obezbedi komentare o sadržaju nacrtu MNI izveštaja.

Proces pregleda i komentarisanja, uključujući procedure za usvajanje primljenih komentara, detaljnije je prikazan u Odeljku III Priručnika o procedurama MNI.¹

Intervjui i fokus grupe

Od svakog istraživača MNI zahteva se da održi makar jedan događaj radi prikupljanja informacija. Istraživači treba da ulože istinske napore i da pozovu učesnike van liste pozvanih „dežurnih krivaca” koji već učestvuju u postojećim procesima. Dopunski alati mogu biti neophodni kako bi se prikupili inputi učesnika u značajnijem smislu (npr. onlajn ankete, pisani odgovori, dodatni intervjui). Pored toga, istraživači sprovode posebne intervjue sa odgovornim institucijama, onda kada obaveze zahtevaju više informacija od onih koje pružaju izveštaji o samoproceni ili od onih koje su dostupne onlajn.

O Mehanizmu za nezavisno izveštavanje

MNI je ključno sredstvo kojim Vlada, civilno društvo i privatni sektor mogu da prate razvoj i sprovođenje akcionih planova za POU na godišnjem nivou. Koncept istraživanja i kontrolu kvaliteta ovakvih izveštaja sprovodi Međunarodni ekspertski

panel, sastavljen od stručnjaka u oblasti transparentnosti, učešća, odgovornosti i istraživačkih metoda u društvenim naukama.

Aktuelni članovi Međunarodnog ekspertskeg panela:

- César Cruz-Rubio
- Hazel Feigenblatt
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Ernesto Velasco

Mali tim zaposlenih sa sedištem u Vašingtonu, usmerava izradu izveštaja kroz MNI proces u bliskoj saradnji sa istraživačima. Pitanja i komentari se mogu uputiti timu na: irm@opengovpartnership.org

¹ Priručnik o procedurama MNI, V. 3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

VII. Aneks o uslovima podobnosti

Jedinica za podršku POU objedinjuje kriterijume podobnosti na godišnjem nivou. Rezultati su predstavljeni ispod.¹ Kada je potrebno, MNI izveštaji će izveštavati o dobrim ili lošim rezultatima u vezi sa specifičnim kriterijumom u delu o kontekstu zemlje.

Septembra 2012, POU je zvanično ohrabrilu vlade da usvoje ambiciozne obaveze koje odgovaraju kriterijumima podobnosti.

Tabela 7.1: Aneks o uslovima podobnosti

Kriterijum	2011	Trenutno stanje	Promena	Objašnjenje
Transparentnost budžeta ²	4	4	Bez promene	4 = Objavljeni predlog budžeta i Izveštaj o reviziji 2 = Objavljen jedan od dva dokumenta 0 = Nijedan dokument nije objavljen
Pristup informacijama ³	4	4	Bez promene	4 = Zakon o pristupu informacijama 3 = Ustavna odredba 1 = Nacrt zakona 0 = Bez zakona
Izjava o imovini ⁴	4	4	Bez promene	4 = Zakon o poreklu imovine, podaci javni 2 = Zakon o poreklu imovine, podaci nisu javni 0 = Bez zakona
Učešće građana (okvirni rezultat)	3 (7.35) ⁵	3 (7.06) ⁶	Bez promene	<i>EUI indeks građanskog učešća, okvirni rezultat:</i> 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Ukupno/moguće (procenat)	15/16 (94%)	15/16 (94%)	Bez promene	75% od mogućih poena da bi bilo podobno

¹ Za više informacija pogledati: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² Za više informacija pogledati: Tabela 1 u <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Za skorašnje ocene, pogledati: <http://www.obstracker.org/>.

³ Dve korišćene baze podataka su Ustavne odredbe na <http://www.right2info.org/constitutional-protections/> i Zakoni i nacrti zakona <http://www.right2info.org/access-to-information-laws/>.

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency", u Government at a Glance 2009, (OECD, 2009), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1cIokYf>. Za više informacija pogledati: <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. Upravni odbor POU je 2014. odobrio promenu u kriterijumu izjave o imovini. Postojanje zakona i *de facto* javnog pristupa objavljenim informacijama je zamenilo stare kriterijume objavljivanja od strane političara i visokih zvaničnika. Za dodatne informacije, videti belešku o Uslovima podobnosti POU 2014 na <http://bit.ly/1EiLJ4Y>.

⁵ "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat", Obaveštajna jedinica *Economist* - a, London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents", Obaveštana jedinica *Economist*-a, London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.