

MEHANIZAM ZA NEZAVISNO IZVEŠTAVANJE (MNI): Završni izveštaj za Srbiju 2016–2018.

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

Sadržaj

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Sažet pregled: Srbija | 2 |
| O istraživanju | 6 |
| 1. Izrada modela opisa poslova radnog mesta za saradnju sa civilnim društvom | 11 |
| 2. Organizovanje obuka za službenike javne uprave | 14 |
| 3. Organizovanje obuka za predstavnike OCD | 14 |
| 4. Unapređenje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede | 18 |
| 5. Standardi za učešće građana | 22 |
| 10. Unapređenje javne rasprave u procesu izrade zakona | 22 |
| 6. Otvaranje podataka iz informatora o radu | 27 |
| 7. Izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama | 30 |
| 8. Izrada Portala otvorenih podataka | 34 |
| 9. Izrada podzakonskog akta za ocenjivanje veb-prezentacija | 34 |
| 11. Izrada metodologije za praćenje i vrednovanje programa i projekata OCD | 39 |
| 12. Izmene i dopune Uredbe o finansiranju OCD | 39 |
| 13. Zakon o elektronskom dokumentu i identifikaciji | 43 |
| 14. Javni registar administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja | 46 |
| Metodološka beleška | 50 |

Sažet pregled: Srbija

Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI): Završni izveštaj za period 2016–2018.

Akcioni plan Srbije je obuhvatio mnoga ključna pitanja otvorene uprave, uključujući pristup informacijama i prostor za građansko učešće i delovanje. Vlada Srbije je učinila značajan pomak ka otvaranju podataka, kao i u pogledu institucionalizacije javnih konsultacija tokom izrade propisa. Naredni akcioni planovi bi mogli da neposrednije spoje obaveze sa povezanim pristupanjem Srbije 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. Mehanizam za nezavisno izveštavanje (dalje u tekstu: MNI) prati aktivnosti svake zemlje koja učestvuje u inicijativi POU. Ovaj izveštaj daje pregled ostvarenih rezultata za period od oktobra 2017. do septembra 2018.

Srbija učestvuje u POU inicijativi od 2012. godine i do sada je realizovala dva akciona plana. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) zvanično koordiniše nacionalni proces POU, ali nema dovoljno ljudskih resursa, kao ni snažniji autoritet nad drugim institucijama u procesu kako bi podstakao njihovo veće angažovanje.

MDULS je bilo zaduženo za sprovođenje polovine obaveza iz tekućeg Akcionog plana. Vodeće institucije u ostalim obavezama bili su Republički sekretarijat za javne politike, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (KOCD) i Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (MTTT). Šest organizacija civilnog društva su kao članovi radne grupe učestvovala u izradi Akcionog plana 2016-2018.

| Tabela 1. Kratak pregled rezultata | | |
|----------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------|
| | <i>U srednjem roku</i> | <i>Po završetku sprovođenja</i> |
| Broj obaveza | 14 | |
| STEPEN ISPUNJENOSTI OBAVEZA | | |
| Potpuno ispunjene | 1 | 7 |
| U znatnoj meri | 5 | 5 |
| U ograničenoj meri | 8 | 2 |
| Nisu počele | 0 | 0 |
| BROJ OBAVEZA KOJE SU BILE | | |
| Evidentno značajne za vrednosti POU: | 13 | 13 |
| Potencijalno transformativnog uticaja: | 1 | 1 |
| U znatnoj meri ili potpuno ispunjene: | 6 | 12 |
| SVA TRI (☉) | 0 | 0 |
| Da li je uprava otvorenija? | | |
| Znatno | 4 | |
| Izuzetno | 0 | |
| Dalji koraci | | |
| Broj obaveza prenetih u naredni akcioni plan | N/A | |

Sprovođenje četiri od 14 obaveza dovelo je do krupnih promena u vladinoj praksi, naročito u pogledu poboljšanja standarda za učešće građana u donošenju odluka i procesa otvaranja podataka u Srbiji. Vlada je u potpunosti ispunila 7 od 14 obaveza do kraja sprovođenja akcionog plana. Obaveze u vezi sa slobodnim pristupom informacijama imaju najniži nivo

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

ispunjenosti zbog kašnjenja u Nacrtu izmena zakona. Vlada Srbije je 24. oktobra 2018. godine objavila Konačni izveštaj – samoprocenu na veb-stranicama MDULS i KOCD.¹ MDULS je tom prilikom pozvalo zainteresovanu javnost da dostavi komentare, sugestije i predloge na izveštaj do 8. novembra, uz obrazac za komentarisanje koji je bio dostupan za preuzimanje.² Vlada Srbije još nije objavila novi akcioni plan, treći po redu, za period 2018-2020. MDULS očekuje njegovo usvajanje do kraja 2018. godine.³

¹ Konačni izveštaj – samoprocena o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu, MDULS <http://mduls.gov.rs/partnerstvo-otv-upravu-2017.php>

² Link za preuzimanje obrasca: <http://civilnodrustvo.gov.rs/poziv/javni-poziv-za-dostavljanje-komentara-na-kona%C4%8Dni-izve%C5%A1taj-%E2%80%93-samoprocenu-o-implementaciji-akcionog-plana-za-sprovo%C4%91enje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu-u-republici-srbiji-za-2016-i-2017-godinu.39.html?invitationId=550>

³ Dragana Brajović, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

Konsultacije sa civilnim društvom tokom sprovođenja Akcionog plana

Države koje učestvuju u inicijativi POU vode proces konsultacija tokom izrade Akcionog plana za sprovođenje inicijative POU (dalje u tekstu: Akcioni plan za POU ili Akcioni plan), kao i tokom njegovog sprovođenja.

Posebna međuministarska radna grupa za izradu Akcionog plana 2016-2018. i praćenje njegovog sprovođenja formalno se nije sastala od usvajanja Plana u novembru 2016. godine do početka 2018. godine. Na osnovu Rešenja Vlade o osnivanju Radne grupe,¹ grupu čine predstavnici Vlade i javnim konkursom izabrani predstavnici civilnog društva.² Prema rečima jednog člana Radne grupe, diskusija o pojedinačnim aktivnostima nastavila se kroz prepisku putem elektronske pošte i na manjim *ad hoc* sastancima osoba odgovornih za sprovođenje obaveza, dok je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) nastavilo da informiše članove, npr. o objavljivanju šestomesečnog izveštaja o samoproceni i objavljivanju izveštaja MNI.³

U martu 2018. godine formirana je nova radna grupa Vlade za izradu i sprovođenje novog Akcionog plana 2018-2020, formalno zamenivši prethodnu radnu grupu za period od 2016. do 2018. Vlada je, kao i ranije, objavila otvoreni poziv civilnom društvu da se pridruži novoj radnoj grupi i potom transparentnim putem izabrala šest organizacija civilnog društva (OCD), od kojih su tri nove u procesu POU.⁴ Radna grupa ima 34 institucije-članice: 21 republički organ, pet lokalnih samouprava (gradske/opštinske uprave), jednu međunarodnu organizaciju, jednu privrednu komoru i šest OCD. Iako su primarni zadaci ove radne grupe da izrađuje naredni akcioni plan, grupa je takođe razmatrala sprovođenje akcionog plana 2016-2018, s obzirom da je većina članova (uključujući državne i nedržavne akttere) ostala ista.⁵ Sa druge strane, kada se uporede zvanične liste članova prethodne i aktuelne radne grupe,⁶ MNI istraživačica je identifikovala 15 novih članova. Do sada se nova radna grupa sastajala redovno - sedam puta između marta i septembra 2018.

U toku implementacije Akcionog plana 2016-2018, civilno društvo je konsultovano putem drugih kanala u cilju prikupljanja predloga i inputa od javnosti u vezi sa zvaničnim izveštajem o samoproceni Vlade. MDULS i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (KOCD) organizovali su otvoreni sastanak sa organizacijama civilnog društva (OCD) – izvan obuhvata Radne grupe – u junu 2017. godine, kako bi predstavili šestomesečni izveštaj o samoproceni i diskutovali o implementaciji zajedno sa članovima Radne grupe.⁷

Nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana 2016-2018, u oktobru 2017. godine, MDULS i KOCD objavili su poziv za davanje onlajn komentara na godišnji Izveštaj o samoproceni.⁸ Poziv je trajao dve nedelje i sadržao je Nacrt izveštaja i obrazac za ostavljanje komentara. Predstavnica MDULS je istakla da nije bilo značajnijih komentara.⁹

Ukratko, Radna grupa za 2016-2018. godinu se formalno nije sastajala od usvajanja Akcionog plana a diskusija sa civilnim društvom tokom sprovođenja se odvijala putem različitih *ad hoc* konsultativnih događaja. Nakon uspostavljanja nove radne grupe za ciklus 2018-2020, članovi (uključujući OCD) su se sastali sedam puta između marta i septembra 2018. godine i takođe razgovarali o sprovođenju Akcionog plana za 2016-2018. U vreme pisanja ovog izveštaja, konsultacije o implementaciji nisu organizovane za šire civilno društvo izvan opsega Radne grupe. Nivo učešća građana tokom sprovođenja AP je "konsultovanje" jer je civilno društvo moglo da dostavi komentare na izveštaje o samoproceni Vlade.

Tabela 2: Konsultacije tokom sprovođenja

| | | |
|--------------------------------------|-----------------|--------------------------|
| Redovni forum zainteresovanih strana | U srednjem roku | Po završetku sprovođenja |
|--------------------------------------|-----------------|--------------------------|

| | | |
|-------------------------------|----|----|
| 1. Da li je postojao forum? | Da | Da |
| 2. Da li je redovno održavan? | Ne | Da |

Tabela 3: Nivo učešća građana tokom sprovođenja AP

MNI je prilagodio „Spektar učešća” Međunarodnog udruženja za učešće javnosti (IAP2) kako bi ga primenio u kontekstu POU.¹⁰ Ovaj spektar pokazuje potencijalni nivo javnog uticaja na sadržaj akcionog plana. U duhu POU, većina zemalja treba da teži „saradnji”.

| Nivo učešća javnosti tokom sprovođenja Akcionog plana | | U srednjem roku | Po završetku sprovođenja |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------|
| Oснаživanje | Vlada je javnosti predala ulogu donosioca odluka. | | |
| Saradnja | Postojao je učestali dijalog i javnost je pomogla u postavljanju agende. | | |
| Uključivanje | Vlada je pružila povratnu informaciju o tome kako je razmatran doprinos javnosti. | | |
| Konsultovanje | Javnost je mogla da doprinese/dostavi inpute. | ✓ | ✓ |
| Informisanje | Vlada je javnosti pružila informacije o akcionom planu. | | |
| Bez konsultacija | Bez konsultacija | | |

¹ Videti Javni poziv organizacijama civilnog društva za članstvo u Posebnoj međuministarskoj radnoj grupi za izradu drugog Akcionog plana i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu: https://ogp.rs/wp-content/uploads/2016/02/Javni_poziv_PRG_OGP.pdf

² Videti Rešenje o osnivanju Posebne međuministarske Radne grupe za izradu drugog Akcionog plana za period 2016. do 2017. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu <https://ogp.rs/wp-content/uploads/2016/02/Resenje-o-osnivanju-RG-final.pdf>

³ Sanja Nasevski, UNDP, intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2018.

⁴ Rešenje o osnivanju Radne grupe, dostupno na: <http://mduls.gov.rs/partnerstvo-otv-upravu-2018.php> (10. septembar 2018).

⁵ Dragana Brajović, MDULS i Bojana Selaković, Građanske inicijative, intervju sa istraživačicom MNI, 13. i 17. septembar 2018.

⁶ Liste se nalaze u rešenjima Vlade o osnivanju radnih grupa, dostupno na <http://mduls.gov.rs/doc/otv-uprava/Resenje-RG-OGP.pdf> (za 2018–2020) i <https://ogp.rs/wp-content/uploads/2016/02/Resenje-o-osnivanju-RG-final.pdf> (za 2016–2017). Pristupljeno 10. septembra 2018.

⁷ Ključni delovi događaja su dostupni na veb-stranici Građanskih inicijativa, pristupljeno 10. septembra 2018: <https://www.gradjanske.org/predstavljanje-izvestaja-o-pracenu-akcionog-plana-za-sprovođenje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu/>

⁸ Pozivi su dostupni na sajtovima MDULS i KOCD, pristupljeno 10. septembra 2018: <http://mduls.gov.rs/partnerstvo-za-otvorenu-upravu.php#a90> i <https://bit.ly/2Qa4DqB>

⁹ Dragana Brajović, MPALS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

¹⁰ http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

O istraživanju

Indikatori i metod korišćeni u istraživanju MNI mogu se naći u Priručniku o procedurama MNI.¹ Jedno merilo – „obaveza označena zvezdom” (★) – zaslužuje detaljnije objašnjenje jer je u posebnom interesu čitalaca i zato što koristi podsticanju takmičarskog duha između zemalja učesnica POU. Obaveze označene zvezdom se smatraju primerima kako POU obaveze treba da izgledaju. Da bi obaveza dobila zvezdu, ona mora da ispuni nekoliko kriterijuma:

- Obaveze sa zvezdom će imati „srednji” ili „visok” stepen konkretnosti. Obaveza mora izložiti jasno definisane aktivnosti i korake kako bi se ocenio njen potencijalni uticaj.
- Jezik obaveze treba jasno da ukaže na 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 kada bi bila u potpunosti ispunjena.²
- Vlada mora da ostvari značajan napredak u ispunjavanju ove obaveze tokom sprovođenja akcionog plana, što se ogleda u oceni ispunjenosti „u znatnoj meri” ili „potpuno”.

Obaveze mogu izgubiti zvezdu ako do završetka perioda sprovođenja akcionog plana ne ostvare „znatnu” ili „potpunu” ispunjenost.

U Izveštaju o napretku Srbije nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana, ovaj plan nije sadržao nijednu obavezu sa zvezdom. Na kraju implementacije Akcionog plana i na osnovu promena u stepenu ispunjenosti obaveza, nijedna obaveza iz Akcionog plana takođe nije označena zvezdom.

Konačno, tabele u ovom odeljku predstavljaju deo obilja podataka koje MNI prikuplja tokom procesa izveštavanja. Za kompletan skup podataka za Srbiju, pogledajte *OGP Explorer* na www.opengovpartnership.org/explorer.

O varijabli “Da li je uprava otvorenija?”

Kako bi se dobro osmotrio ostvareni pomak u praksi državne uprave, MNI je uveo novu varijablu “Da li je uprava otvorenija?” kao deo završnih izveštaja. Ova varijabla pokušava da iskorači dalje od merenja direktnih rezultata i sagleda na koji način je praksa administracije drugačija kao rezultat ispunjavanja pojedinačnih obaveza.

Nekada su obaveze nejasno formulisane ili ne pokazuju vezu sa vrednostima POU, ali ostvaruju značajne reforme javnih politika. U drugim slučajevima, obaveze samo deluju relevantno i ambiciozno prema načinu na koji su napisane, ali njihovo ispunjavanje ne doprinosi otvorenosti uprave. Varijabla „Da li je uprava otvorenija” pokušava da izađe u susret ovim nijansama.

Ova varijabla ocenjuje promene u uobičajenom radu uprave koristeći sledeću skalu:

- Pogoršanje: otvorenost uprave pogoršava se kao rezultat sprovođenja obaveze.
- Bez promene: nema promena u praksi uprave.
- Neznatno: postoje određene promene, ali je njihov uticaj na nivo otvorenosti uprave zanemarljiv.
- Znatno: korak napred ka otvaranju uprave u relevantnoj oblasti javne politike, ali ostaje ograničenog stepena ili obuhvata.

- Izuzetno: reforma koja je otvaranjem uprave transformisala uobičajenu praksu u relevantnoj oblasti javne politike.

Da bi ispitali ovu varijablu, istraživači utvrđuju status kvo na početku sprovođenja akcionog plana. Zatim sagledavaju ishode (u meri u kojoj su obaveze *ispunjene*) kako bi procenili kolika je promena u otvorenosti uprave.

Čitaoci treba da imaju u vidu ograničenja. Završni izveštaji MNI pripremaju se samo nekoliko meseci nakon završetka ciklusa sprovođenja AP. Varijabla se fokusira na rezultate koji se mogu posmatrati u praksi uprave na kraju dvogodišnjeg perioda sprovođenja. Izveštaj i varijabla ne nastoje da procene uticaj (*impact*) zbog složenih metodoloških implikacija i vremenskog okvira izveštaja.

1 Priručnik o procedurama MNI, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

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

OPŠTI PREGLED OBAVEZA

Kao deo POU, države treba da utvrde set obaveza kroz dvogodišnji akcioni plan. Tabela ispod sumira stepen ispunjenosti obaveza na kraju sprovođenja Akcionog plana, kao i napredak na skali „Da li je uprava otvorenija?“. Za obaveze koje su već bile sprovedene na sredini ciklusa (nakon prve godine), ovaj izveštaj pruža sažetak nalaza iz izveštaja o napretku u srednjem roku sprovođenja, ali se prvenstveno fokusira na analizu varijable „Da li je uprava otvorenija?“. Za dodatne informacije o obavezama, pogledajte MNI Izveštaj o napretku Srbije za 2016–2018.¹

Akcioni plan Srbije za 2016-2018. godinu sadrži 14 obaveza podeljenih u šest tematskih oblasti: učešće javnosti (3), pristup informacijama (2), otvoreni podaci (2), integritet javnosti (1), fiskalna transparentnost (2) i pružanje usluga (2). Iako je prvenstveno fokusiran na učešće građana i pristup informacijama, obuhvat Akcionog plana je većinom ograničen na usvajanje i izmene postojećih zakona, dok se ne vide neposredne koristi za građane i nedostaje posvećenosti pitanjima odgovornosti vlasti.

Pojedine obaveze su čvrsto povezane, posebno u slučajevima kada različite obaveze doprinose istom cilju. Na primer, obaveze u vezi sa učešćem javnosti i integritetom vlasti, kao i one koje se odnose na pristup informacijama i otvorene podatke, dele iste ciljeve ili se odnose na zajednički problem. To znači da sve ovakve obaveze utiču na opšti rezultat sprovođenja. Kako bi se primenila ova logika, istraživačice MNI su reorganizovale analizu izveštaja, kako bi bio fokusiran na ostvarene rezultate sa što manje ponavljanja. Obaveze su organizovane na sledeći način:

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

Tabela 4: Procena napretka prema pojedinačnoj obavezi

| Pregled obaveze | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjenost | | | | U srednjem roku | | Da li je uprava otvorenija? | | | | |
|------------------------------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|----------------|---------|-----------------|------------|-----------------------------|----------|--------|----------|--|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Po završetku | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno | |
| 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. Unapređenje standarda za učešće građana | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ | | | | | | ✓ |
| 6. Otvaranje podataka iz informatora o radu | | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | |
| 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 | | | | ✓ | Nejasno | | | | | | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | |
| 14. Javni registar administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | | | | | | ✓ |

Namenjeno za javno komentarisanje: Molimo bez citiranja

¹<https://www.opengovpartnership.org/report/serbia-mid-term-report-2016-2018-year-1>

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 sadržaće 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 | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjenost | | | | U srednjem roku Po završetku | | | | Da li je uprava otvorenija? | | | |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|----------------|---------|------------------------------|-------------|----------|--------|-----------------------------|--|--|--|
| | Nekonkretno | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno | | | |
| 1. Izrada modela opisa poslova radnog mesta za saradnju sa civilnim društvom | | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | | | | ✓ | | | ✓ | | | | | | |

Cilj obaveze:

Cilj je bio da se standardizuju zahtevi radnog mesta u lokalnim samoupravama i uvede posebno radno mesto službenika za saradnju sa civilnim društvom, koji bi proaktivno radio/la na podsticanju i negovanju saradnje na lokalnom nivou. Aktivnosti su obuhvatile izradu modela opisa radnog mesta, dostavljanje modela svim jedinicama lokalne samouprave i praćenje njegove primene.

Status ispunjenosti

Srednjoročno: u znatnoj meri

Nakon prve godine sprovođenja akcionog plana, ova obaveza je ispunjena u znatnoj meri. MDULS i SKGO su, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom i Građanskim inicijativama, razvile model opisa radnog mesta. Glavni zadaci službenika za saradnju sa OCD obuhvatili su unapređenje saradnje sa OCD, pružanje podrške u organizovanju javnih rasprava i konsultacija sa OCD, obezbeđenje učešća OCD u lokalnom budžetiranju, vođenje evidencije o najboljim praksama i izveštavanje o ishodima saradnje. Predviđeno radno mesto, međutim, spada među izvršioce na nižem ili srednjem nivou u hijerarhiji, tako da se pozicija nalazi u veoma formalističkim službama za opšte administrativne poslove, gde ovi službenici nemaju visok uticaj na donošenje odluka. U vreme izrade izveštaja MNI nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana, praćenje primene ovog modela je bila poslednja neispunjena obaveza i SKGO je završavala svoju analizu o povećanju broja jedinica koje su predvidele radno mesto za saradnju sa OCD u svojoj organizacionoj strukturi.

Po završetku sprovođenja: ispunjena

Ova obaveza je potpuno ispunjena. SKGO je utvrdio broj lokalnih samouprava (gradskih i opštinskih uprava) koje su ugradile ovo radno mesto u svoje akte o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta.¹ Analiza koju je SKGO završio u decembru 2017. godine pokazuje da je samo 50% gradova i 12% opština predvidelo poslove vezane za saradnju sa OCD u okviru svojih organizacionih struktura.² Analiza je izvršena na osnovu uzorka od 51 opštine (od 119) i 18 gradova (od 26) u Srbiji.

Da li je uprava otvorenija?

Učešće građana: bez promene

Pre početka ispunjavanja ove obaveze, učešće građana na lokalnom nivou bilo je ograničeno na javne rasprave i *ad hoc* mehanizme za saradnju sa civilnim društvom. Uprkos potpunom ispunjenju ove obaveze, nivo građanskog učešća, tj. mogućnosti za uticaj na donošenje odluka, ostao je nepromenjen.

Ideja uvođenja radnog mesta službenika za saradnju sa civilnim društvom u okviru JLS bila je da izvrši sledeće zadatke. Prvo, da pruži podršku u organizovanju javnih rasprava i konsultacija sa OCD, kao i sastanaka između lokalnih vlasti i civilnog društva. Zatim, da obezbedi učešće građana u lokalnom budžetiranju, razmatra finansiranje projekata civilnog društva i vodi evidencije o OCD i najboljim praksama i preprekama za saradnju. Na kraju, službenik/ca bi izrađivao/la izveštaje o postignutim rezultatima i podsticao/la dalje umrežavanje civilnog društva na lokalnom nivou.

Predloženi model je bio zamišljen kao mera u koju se JLS mogu uključiti na dobrovoljnoj osnovi, budući da imaju ustavom i zakonom poverenu samostalnost da usvajaju propise kojim regulišu sopstveni rad. U tom pogledu, ispunjavanje ove obaveze je od početka bilo sporno, jer nije bilo mehanizama koji bi obezbedio da se JLS obavežu.

Još uvek ne postoji analiza o samom broju zaposlenih koji rade kao službenici za saradnju sa civilnim društvom. SKGO tvrdi da je nedostatak finansijskih sredstava, u kombinaciji sa trenutnim kadrovima koji su ili nedovoljno kompetentni ili preopterećeni brojnim dodatnim zadacima, bio glavni razlog zašto je veliki broj gradova i opština odbilo predlog da uspostavi ovo radno mesto.³ Kako pokazuje SKGO analiza, ovi razlozi su takođe uticali da JLS nemaju sistematizovana radna mesta za jednako važne sektore, kao što su upravljanje javnim investicijama, izdavanje energetske dozvola, prostorno planiranje itd.

Ne postoje javno dostupni podaci koji bi pokazali da je mali broj JLS koje su uvele ovaj model saradnje sa OCD doveo do promena u praksi u pogledu učešća građana na lokalnom nivou. U samoupravama koje su primenile ovaj model, službenici nemaju dovoljno

samostalnosti ili ovlašćenja za donošenje odluka kako bi time podstakli opipljive promene. Naime, zvanje koje predviđa ovo radno mesto nalazi se na nižem ili srednjem nivou u hijerarhiji, i podrazumeva rad u veoma formalističkim službama za opšte administrativne poslove, što narušava njihov potencijal za uticaj. Službenik/ca višeg zvanja bi mogao/la bolje da utiče na odluke rukovodstva lokalne samouprave, da dopre do čelnika uprave lično i da interno zagovara inkluzivniji pristup lokalnom donošenju odluka. S druge strane, poveravanje ovog radnog mesta službenicima na nižem nivou zvanja pokazuje da se razvoj saradnje sa OCD ne nalazi visoko na listi prioriteta. Tokom izrade prethodnog Izveštaja o napretku nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana, predstavnik MDULS je istakao istraživačici MNI da ovo radno mesto neće imati dovoljno ovlašćenja i samostalnosti za kreiranje i implementaciju jakih mehanizama saradnje.⁴

Iako su opštine suočene sa ograničenim resursima za kreiranje i finansiranje novih radnih mesta, SKGO očekuje povećanje broja radnih mesta službenika za saradnju sa OCD, posredno zahvaljujući novom Zakonu o lokalnim samoupravama,⁵ jer je uveo novine čiji je cilj podsticanje građanskog aktivizma i obezbeđivanje prostora za njihovo učešće u donošenju odluka na lokalnom nivou,⁶ što ukazuje na potrebu da se angažuje veći broj javnih službenika koji će koordinisati ove procese.

Imajući u vidu dobrovoljnu prirodu ove obaveze, u kombinaciji sa neadekvatnim pozicioniranjem ovog radnog mesta unutar formalne hijerarhije, kao i niskim kapacitetima na lokalnom nivou, istraživačica MNI smatra da ova obaveza ne predstavlja najbolje rešenje koje može da utiče na promene u otvorenosti uprave i dosadašnjoj praksi.

Dalji koraci?

U trenutku pisanja ovog Izveštaja, Vlada izrađuje naredni akcioni plan. Nema nagoveštaja da će ova obaveza biti deo novog plana. Kao dalji korak, MDULS bi moglo da nastavi da pomaže lokalnim samoupravama da razumeju koristi očuvanja održivih odnosa sa lokalnim civilnim društvom. Dodatna analiza je potrebna kako bi se utvrdio stvaran broj zaposlenih koji odgovaraju propisanom modelu, kao polazni podatak koji bi poslužio za dalje praćenje. MDULS, zajedno sa nedržavnim akterima, mogao bi da počne sa redovnim praćenjem povećanja broja ovih radnih mesta, njihovih ovlašćenja i raspoloživih resursa. Na kraju, bilo bi korisno pratiti i proceniti potrebe jedinica koje već imaju određenu osobu za saradnju sa OCD, kako bi se identifikovale oblasti za poboljšanje građanskog učešća na lokalnom nivou.

¹ Marko Tomašević, Stalna konferencija gradova i opština, intervju sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2018.

² SKGO, "Analiza primene modela pravilnika o sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj i gradskoj upravi i pravobranilaštvu, stručnim službama i posebnim organizacijama", Beograd, decembar 2017, 34 i 52 str.

³ SKGO, "Analiza primene modela pravilnika o sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj i gradskoj upravi i pravobranilaštvu, stručnim službama i posebnim organizacijama", Beograd, decembar 2017, 23 str.

⁴ Saša Mogić, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, intervju sa istraživačicom MNI, 5. septembar 2017.

⁵ Marko Tomašević, Stalna konferencija gradova i opština, intervju sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2018.

⁶ Npr., čl. 68 Zakona o lokalnim samoupravama (Sl. glasnik RS 129/2007-41, 83/2014-22 (dr. zakon), 101/2016-9 (dr. zakon), 47/2018-3) predviđa obavezu lokalnih samouprava da obaveste javnost da je otpočeo rad na pripremi propisa, i daje mogućnost građanima da sakupljanjem 100 potpisa podnesu predlog za sprovođenje javne rasprave.

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 nacrtu propisa, kao islužbenike koji rade na poslovima finansiranja i saradnje sa organizacijama civilnog društva.

Odgovorne institucije: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Druge relevantne institucije: Služba za upravljanje kadrovima, organizacije civilnog društva

Datum početka: Decembar 2016.

Datum završetka: 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.

Odgovorne institucije: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Druge relevantne institucije: Jedinice lokalne samouprave, Građanske inicijative, organizacije civilnog društva

Datum početka: Decembar 2016.

Datum završetka: Decembar 2017.

| Pregled obaveze | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjenost | | | | U srednjem roku Po završetku | | Da li je uprava otvorenija? | | | | |
|-----------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|----------------|---------|------------------------------|-------------|-----------------------------|--------|----------|--|--|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------------------|--|--|--|---|--|--|--|--|--|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| 2. Organizovanje obuka za službenike javne uprave | | | | ✓ | | | | | | | ✓ | | | | | | | | | | | | | | |
| 3. Organizovanje obuka za predstavnike OCD | | | | ✓ | | | | | | | ✓ | | | | | | | | | | | | | | |

Cilj obaveze

U cilju unapređenja saradnje i jačanja poverenja između Vlade i nevladinih aktera, Vlada se obavezala da organizuje obuke za službenike javne uprave i predstavnike organizacija civilnog društva u vezi sa primenom Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa. Bilo je planirano je do pet obuka za predstavnike organa javne uprave i četiri obuke za predstavnike OCD. Obuka je javnim službenicima trebalo da pruži dodatno znanje kako bi bolje razumeli potrebe OCD i neophodne mehanizme za dosledniju saradnju u procesima donošenja odluka. Cilj obuke za predstavnike OCD je bio da unapredi njihovo poznavanje pravnog okvira koji uređuje mehanizme participacije i pomogne im u zahtevanju većeg učešća. Obe obaveze obuhvatile su izradu programa obuke, organizovanje i održavanje treninga i objavljivanje izveštaja o postignutim rezultatima.

Status ispunjenosti

Obaveza 2

Srednjoročno: u znatnoj meri

Obaveza 3

Srednjoročno: u znatnoj meri

Značajan napredak je postignut u ispunjavanju obe obaveze nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je razvila programe obuka za obe ciljne grupe, koji su bili usmereni na institucionalni i pravni okvir za saradnju i finansiranje OCD, upoznavanje sa smernicama za uključivanje civilnog društva u izradu propisa i predstavljanje četvorostepenog modela saradnje: informisanje, konsultovanje, uključivanje OCD u procese donošenja odluka i uspostavljanje partnerstva.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je do kraja prve godine sprovođenja Akcionog plana održala dva treninga za službenike javne uprave na kojima je obučeno ukupno 39 polaznika iz devetnaest lokalnih самоупrava. Dodatno, Kancelarija je pripremila i objavila izveštaj o završenim obukama sa preporukama za dalje unapređenje saradnje. Preostale aktivnosti su bile da se organizuju obuke za državne službenike na centralnom nivou i za OCD, kao i da se izrade izveštaji o tim obukama. Nijedna obuka za predstavnike OCD nije bila realizovana do zaključenja Izveštaja MNI o napretku Srbije nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana 2016-2018.

Obaveza 2

Po završetku sprovođenja: u znatnoj meri

Obaveza 3

Po završetku sprovođenja: ispunjena

Nema podataka da je od objavljivanja gorepomenutog Izveštaja o napretku bilo novih obuka za predstavnike javne uprave. Vlada nije održala preostale dve obuke za državne službenike na republičkom nivou. Istraživačica MNI je kontaktirala sa Nacionalnom akademijom za javnu upravu (institucijom koja je zvanično preuzela poslove profesionalnog usavršavanja državnih službenika od Službe za upravljanje kadrovima), ali do trenutka izrade ovog Izveštaja nije dobijen odgovor.

Obaveza koja se odnosi na obuku OCD je u potpunosti ispunjena. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je tokom oktobra i novembra 2017, uz podršku Građanskih inicijativa, organizovala i održala predviđene četiri obuke za OCD u Beogradu, Nišu, Šapcu i Kruševcu.¹ Na obukama je učestvovalo ukupno 69 predstavnika iz 55 OCD. Obuka je obuhvatila upoznavanje sa institucionalnim i pravnim okvirom za saradnju između države i civilnog društva, prezentaciju Smernica za uključivanje civilnog društva u proces donošenja odluka, kao i interaktivni grupni rad o mogućim modelima saradnje sa OCD (informisanje, konsultovanje, uključivanje i partnerstvo). Na pojedinim obukama za državne službenike, uvodna predavanja su držali predstavnici lokalnih vlasti koji su prethodno bili učesnici istih obuka za javne službenike. Oni su izneli svoja mišljenja o izazovima saradnje i oblastima za unapređenje, i odgovarali na pitanja predstavnika OCD.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je na svojoj veb-strani objavila izveštaj o sprovedenim obukama. Štaviše, ova institucija je nakon svake održane obuke informisala javnost i medije o aktivnostima i rezultatima, a vesti je prenela u kontekstu ispunjavanja obaveza iz procesa POU.² Zahvaljujući obukama, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je kreirala bazu podataka sa kontaktima lokalnih organizacija radi boljeg umrežavanja i razvijanja buduće saradnje.³

Da li je uprava otvorenija?

Obaveza 2 i obaveza 3

Učešće građana: neznatno

Iako civilno društvo tokom poslednjih godina, uopšteno govoreći, sve više učestvuje u procesima donošenja odluka, učešće je i dalje na *ad hoc* osnovi. Kao posledica nedostatka ambicije, obe obaveze su imale neznatan efekat na promenu vladine prakse u pogledu poboljšanja građanskog učešća u informisanju ili uticanju na donošenje odluka.

Ukupno šest obuka (dve za državne službenike i četiri za OCD) slabo je uticalo na povećanje mogućnosti civilnog društva da deluje na donošenje odluka. Uopšte gledano, jednokratni treninzi imaju ograničen potencijal da utiču na dugoročne prakse, posebno ako ih ne prate snažni podsticaji za primenu novostečenih veština. Istovremeno, ovim obavezama su nedostajale dodatne mere koji bi podstakle kontinuitet nakon završene obuke. Istraživačica MNI je identifikovala jedan pozitivan primer: lokalna organizacija civilnog društva koja je učestvovala na obuci na kojoj je uvodnu reč imao predstavnik lokalne vlasti, na kraju je uključena u rad lokalnog saveta za borbu protiv korupcije,⁴ iako nije bilo moguće utvrditi da li je pozitivna praksa bila direktan rezultat obuke.

Istraživačica MNI ocenjuje da je sadržaj obuke adekvatan uzimajući u obzir ciljne grupe, kao i identifikovane probleme i potrebe. Istovremeno, napredniji program treninga, koji prevazilazi pregled pravnog i institucionalnog okvira, koji obuhvata slučajeve i primere iz stvarnog života, zajedno sa više sati treninga, mogao bi da poveća potencijalni uticaj ovih obaveza. Učesnici iz OCD su pozitivno ocenili obuku u pogledu korišćenih metoda, ostvarenih ciljeva i usklađenosti sadržaja obuke sa potrebama OCD.⁵ Neke organizacije civilnog društva su očekivale da će saznati više o mogućnostima finansiranja od strane lokalne samouprave.⁶ Predstavnica Građanskih inicijativa pohvalila je saradnju sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom i potvrdila da su OCD stekle značajne nove informacije, ali je dodala i da ovoj obavezi nedostaje potencijala za stvaranje opipljive promene.⁷

Obaveze nisu bile dovoljno ambiciozne kada je u pitanju ciljani broj učesnika. U odnosu na ukupan broj državnih službenika u Srbiji (oko 39.000 u centralnoj i lokalnoj administraciji) i broj OCD (preko 31.000 registrovanih organizacija), broj obučanih grupa je nizak (39 zaposlenih u lokalnoj samoupravi i 55 OCD). Ovo je još više problematično s obzirom na nedostajuću obuku za državne službenike centralne administracije - ključnu ciljnu grupu budući da su deo državnih institucija koje kreiraju javne politike. Štaviše, održavanje odvojenih obuka za OCD i državnu upravu nastavlja razdvajanje ova dva sektora u procesu

donošenja odluka. I dok Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom prati saradnju na pokrajinskom i centralnom nivou, i dalje su potrebni mehanizmi za praćenje efekata realizovanih obuka na lokalnom nivou.

Prema rečima predstavnice Građanskih inicijativa, obuke same su nedovoljna sredstva za stvaranje promena i donose rizik trošenja energije i resursa jer su usmerene na osobe koje već poznaju mehanizme učešća, ali nemaju dovoljno ovlašćenja. Istraživačica MNI je intervjuisala dva predstavnika OCD koji su učestvovali na treninzima u Nišu, jer je to bio jedini grad u kojem su, kroz odvojene treninge, obe ciljne grupe obučavane (i predstavnici uprave i predstavnici civilnog društva). Oni smatraju da je u protekloj godini bilo više poziva civilnom društvu, ali da stvarno učešće nije poboljšano zbog kratkih rokova ili neprihvatanja komentara organizacija. Štaviše, ispitanici tvrde da lokalne vlasti deklarativno pružaju podršku, dok viši lokalni zvaničnici često ne odgovaraju na pozive za saradnju ili učešće na javnim događajima ili diskusijama. Intervjuisani predstavnici OCD takođe potvrđuju da su obuke za niže, operativne nivoe službenika nedelotvorne jer ove grupe samo izvršavaju odluke.

Dalji koraci?

U vreme pisanja ovog Izveštaja, Vlada još uvek nije objavila novi akcioni plan. Istraživačica MNI preporučuje da svaka buduća obuka ili druga edukativna aktivnost, pored uključivanja javnih službenika na nižim nivoima odlučivanja, snažno se fokusira na podizanje svesti kod političkog rukovodstva i viših javnih službenika. Obezbeđenjem da npr. rukovodioci učestvuju u obukama, kao i povećanjem broja sati i polaznika obuka, učinio bi se korak dalje u promeni prakse Vlade u ovoj oblasti. Obuke i druge aktivnosti podizanja kapaciteta i svesti bi idealno trebalo da se organizuju za obe ciljne grupe zajedno, da ih okupe na jednom mestu i na taj način poboljšaju njihovo upoznavanje i komunikaciju kroz interaktivni grupni rad i ostale aktivnosti. Dodatno, uprava bi mogla da razvije planove procene efekata obuka sa pokazateljima uspeha, tako što bi merila da li jedinice proaktivno objavljuju više informacija, da li OCD učestvuju aktivnije, primenom anketa o zadovoljstvu OCD saradnjom itd.

¹ Izveštaji o održanim treninzima, dostupni na sajtu Kancelarije za saradnju s civilnim društvom: <http://civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/obuke/izvestaji-sa-obuka.468.html> (pristupljeno 11. septembra 2018)

² Četiri novinska članka o završenim obukama za OCD su dostupna ovde: <https://bit.ly/2CFkIHH>, <https://bit.ly/2Mge5p9>, <https://bit.ly/2OaK8sc>, <https://bit.ly/2CCR9Rn>

³ Danilo Rodić, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 22. avgust 2018.

⁴ Ibid.

⁵ Izveštaji o održanim treninzima, dostupni na sajtu Kancelarije za saradnju s civilnim društvom: <http://civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/obuke/izvestaji-sa-obuka.468.html> (pristupljeno 11. septembra 2018)

⁶ Bojana Selaković, Građanske inicijative, intervju sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2018.

⁷ Ibid.

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 Foruma 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: Druga polovina 2017.

| Pregled obaveze | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjenost | | U srednjem roku | | Da li je uprava otvorenija? | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|-----------------|---------|-----------------------------|-------------|----------|--------|----------|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno |
| 4. Unapređenje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | | | ✓ | | | | ✓ | | |

Cilj obaveze:

Ova obaveza je trebalo da unapredi instrumente za uticaj građana i privrede na donošenje odluka. Vlada se obavezala da pokrene onlajn portal za prikupljanje inicijativa za donošenje novih propisa, kao za i izmenu ili ukidanje nepotrebnih postojećih propisa. Ovaj portal je trebalo da se zasniva na interakciji među korisnicima i direktnom kontaktu sa Republičkim sekretarijatom za javne politike (RSJP), kao glavnom odgovornom institucijom za vođenje portala i prosleđivanje inicijativa nadležnim institucijama. Korisnici bi mogli da prate status

predloženih inicijativa i njihove ishode. Dodatna planirana aktivnost je bila uspostavljanje foruma koji bi okupio zainteresovane strane u diskusiji o predloženim inicijativama, dok je završna aktivnost podrazumevala izradu internih procedura RSJP za obradu inicijativa.

Status ispunjenosti

Srednjoročno: u znatnoj meri

U srednjem roku sprovođenja Akcionog plana, postignut je značajan napredak u ispunjavanju ove obaveze. Vlada je uspostavila onlajn portal „Adminhack” i pilotirala ga među pripadnicima ICT zajednice. Sve podnete inicijative, njihov status, kao i odgovori administracije, bili su vidljivi na portalu i dostupni za praćenje. RSJP je organizovao okrugle stolove sa predstavnicima ICT zajednice, kako bi predstavio i promovisao portal.

ICT zajednica je do kraja prve godine sprovođenja Akcionog plana na portalu podnela sedamnaest inicijativa, od kojih su tri bile rešene/sprovedene. Interakcija sa korisnicima je bila ograničena zato što su samo četiri službenika RSJP bila zadužena za uređivanje portala, pored ostalih odgovornosti.

Fizički forum još uvek nije bio uspostavljen i nije postojala dosledna poruka o njegovom sastavu, metodama rada ili očekivanim rezultatima. Poslednja preostala aktivnost odnosila se na razvijanje internih procedura za obradu inicijativa i njihovo integrisanje/usklađivanje sa opštim procedurama koje je RSPP koristio za inicijative primljene putem imejla ili poštom.

Po završetku sprovođenja: ispunjena

Plan da se uspostavi fizički forum za diskusiju predstavnika vlade i civilnog društva o predloženim inicijativama dobio je svoj oblik kroz projekat koji RSJP trenutno sprovodi sa NALED-om.¹ Cilj projekta je da podstakne javno-privatni dijalog između državnih institucija i šest odabranih privrednih udruženja ili OCD.² Početkom 2018, tri organizacije³ su izabrane da učestvuju u dijalogu, svaka na jednu od sledećih tema: unapređenje paušalnog oporezivanja, unapređenje organske proizvodnje i pčelarstvo (sprečavanje trovanja pčela). Predstavnici RSJP su istakli da je projektni tim razvio akcione planove za poboljšanje javnih politika u svakoj od navedenih oblasti.⁴

Projektni tim je počeo da organizuje okrugle stolove, koji u okviru ove obaveze služe kao „forumi”. Do sada su održana četiri sastanka u Beogradu (dva puta), u Nišu i Novom Sadu u septembru 2018. godine, na temu paušalnog oporezivanja.⁵ Događaji su okupili predstavnike Poreske uprave, RSJP, NALED-a, Udruženja za razvoj preduzetništva, Centra za istraživanje javnih politika, portala Pausal.rs, drugih poslovnih udruženja i pojedinačnih preduzetnika zainteresovanih za ovu temu.

Nema povezanosti između projekta o javno-privatnom dijalogu i portala „Adminhack”, koji je RSJP ranije pokrenuo u cilju prikupljanja inicijativa za izmenu ili donošenje novih propisa. Veb-strana projekta sadrži drugi veb-portal gde zainteresovane strane mogu ukazati na nedostatke u zakonodavstvu i praksi u pogledu paušalnog oporezivanja, organske proizvodnje i trovanja pčela.⁶ Istovremeno, portal „Adminhack” je i dalje dostupan i sadrži 17 podnetih inicijativa, od kojih je 6 rešeno/sprovedeno. Prema predstavniku RSJP, ovaj portal nije „zaživeo”, a RSJP ga ne promovise iz nekoliko razloga.⁷ Naime, upravljanje portalom se pokazalo komplikovanim iz tehničkih razloga u vezi sa otežanom komunikacijom sa stranim programerima. Osim toga, RSJP namerava da izgradi sličan portal koji će postati integralni deo veb stranice ove institucije, dok „Adminhack” može poslužiti u druge svrhe u budućnosti, kao što je razvijanje onlajn foruma za diskusiju o inicijativama. Na kraju, prema predstavniku RSJP, postoje i druge mogućnosti za podnošenje onlajn inicijativa - portal projekta o javno-privatnom dijalogu, portal „ePapir” (pogledati obaveznu 14) i podnošenje inicijativa putem e-pošte.

Interne procedure za obradu onlajn inicijativa su izrađene. Poslednja izmena je bila u drugom kvartalu 2018.⁸

Da li je uprava otvorenija?

Učešće građana: neznatno

Ova obaveza je otvorila nove mogućnosti za privredu da utiče na donošenje odluka i istakne svoje potrebe. To je inicijalno urađeno pomoću veb-portala „Adminhack“, koji je okupio ICT zajednicu i stvorio kanal kojim ovaj sektor može da pristupi nadležnim institucijama. Premda je RSJP već bio otvoren za razmatranje inicijativa putem e-pošte, portal je učinio korak ka većoj interakciji sa fokusom na ICT sektor. Štaviše, kroz organizovanje „forum“ RSJP je učvrstio partnerstvo sa NALED-om, kao nevladinim akterom koji ima široku mrežu kontakata i saradnika iz privatnog sektora, čime je osiguran participativni aspekt sa širokim pristupom ka zainteresovanim stranama. Sastanci sa ključnim institucijama i diskutovanje o poboljšanjima u pojedinim oblastima na sistematičan i planiran način, kao i spremnost vladinih aktera da se uključe u takve aktivnosti, predstavlja pozitivnu praksu. Međutim, treba naglasiti da je za sprovođenje ovog projekta odgovoran NALED, a ne Vlada, i budući da je to projekat, on za sada predstavlja „jednokratnu“ inicijativu, a ne institucionalizovanu praksu Vlade.

Počevši od promocije svrhe onlajn portala,⁹ tema foruma i rezultata sastanaka, sve aktivnosti u okviru ove obaveze su bile usmerene na poslovnu zajednicu ili teme vezane za poslovanje. Iako su uključene neke OCD, obaveza je propustila priliku da proizvede pozitivne posledice za obične građane i širu zajednicu civilnog društva. Štaviše, i poslovna zajednica je imala ograničenu mogućnost da doprinese, jer Adminhack portal nije zaživeo i interakcija se svela na sastanke (forum), gde je direktno bio uključen ograničen broj udruženja i pojedinaca. Istovremeno, veb-stranica tekućeg projekta, koju su sagovornici pomenuli kao potencijalnu zamenu za Adminhack, nije vlasništvo Vlade i uređuje ga NALED, zbog čega se ne može smatrati zvaničnim kanalom za interakciju sa zainteresovanim stranama. Istraživačica MNI ocenjuje da postoji neznatna promena u praksi uprave u pogledu učešća građana, s obzirom da nema mehanizama za osiguranje institucionalne odgovornosti kada zainteresovane strane podnose inicijative i zato što se u velikoj meri fokusira na pitanja poslovanja. Dakle, ograničene su mogućnosti za javnost da utiče na proces donošenja odluka.

Pomeranje fokusa sa „Adminhack“ portala na nove portale može poslati negativnu poruku o nedostatku kontinuiteta i posvećenosti, čime se može izgubiti poverenje krajnjih korisnika. Kao posledica toga, postoji rizik da ljudi ne osećaju motivaciju da se uključe zbog neizvesnosti i sumnje da će se ta aktivnost održati i proizvesti promenu na kraju. Fokus na portalu novog projekta i najava izrade još jednog portala kao deo veb-stranice RSJP može dovesti do situacije da postoji nekoliko portala sa sličnim ciljevima i ciljnim grupama. Iako to potencijalno može doprineti da Vlada dopre do što više korisnika i čuje više stavova, oni takođe mogu zbuniti korisnike i stvoriti utisak nedoslednosti. Pošto ovi portali prevazilaze opseg obaveza iz procesa POU, RSJP bi mogao da razmotri njihovo sjedinjavanje u jedinstveni, centralni portal za prikupljanje inicijativa od različitih zainteresovanih strana, uključujući i građane.

Konačno, RSJP nema mehanizme kojima bi obavezao institucije da razmatraju inicijative, tako da uspeh uglavnom varira od slučaja do slučaja. Državni organi ponekad ne odgovaraju ili pružaju neodređene odgovore.¹⁰ Ovakav stav može da dodatno obeshrabri predlagače inicijativa i ograniči otvorenost uprave.

Dalji koraci?

U trenutku izrade ovog izveštaja, novi akcioni plan još uvek nije objavljen. U budućim obavezama koje bi se nadogradile na ovu, RSJP treba bolje da fokusira inicijative za uključivanje građana i privrede, uz osiguranje kontinuiteta i izgradnju poverenja sa zainteresovanim stranama. Dugoročno, trebalo bi uspostaviti mehanizam

obavezivanja državnih organa da postupaju po primljenim predlozima ili barem samo pruže povratnu informaciju, što bi doprinelo jačanju javne odgovornosti (tema koja nedostaje trenutnom akcionom planu Srbije).

¹ Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj. Vidi više na: <http://naled.rs/>

² Veb-stranica projekta: <http://jpd.rs/o-projektu.php>

³ Udruženje za razvoj preduzetništva, Savez pčelarskih organizacija Srbije i Agroklaster Srbija.

⁴ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 6. septembar 2018.

⁵ Pojedinačni novinski članci o realizovanim događajima su dostupni ovde: <http://jpd.rs/odrzan-prvi-okrugli-sto-u-okviru-kampanje-mesec-pausalaca.php>, <http://jpd.rs/u-nisu-odrzan-drugi-okrugli-sto-na-temu-pausalnog-oporezivanja.php>

⁶ Portal je dostupan na: <http://jpd.rs/ukljuci-se-u-dijalog.php>

⁷ Ninoslav Kekić, RSJP, intervju sa istraživačicom MNI, 6. septembar 2018.

⁸ Ibid.

⁹ Videti: <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-poslovnookruzenje/>; <https://www.vesti.rs/Dobre-vesti/Ponudite-predlog-za-smanjenje-administrativnih-prepreka.html>; <https://www.rnids.rs/publikacije/RNIDSinfo34.pdf>

¹⁰ Ninoslav Kekić, RSJP, intervju sa istraživačicom MNI, 6. septembar 2018.

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 sprovedu 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.

Odgovorna institucija: Republički sekretarijat za javne politike

Druge relevantne institucije: Ministarstvo finansija, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Generalni sekretarijat Vlade, Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Datum početka: U toku

Datum završetka: 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.

Odgovorne institucije: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Generalni sekretarijat Vlade, Republički sekretarijat za zakonodavstvo

Druge relevantne institucije: Agencija za borbu protiv korupcije, Republički sekretarijat za javne politike, Organizacije civilnog društva

Datum početka: četvrti kvartal 2016.

Datum završetka: drugi kvartal 2017.

| Pregled obaveze | Konkretnost | Značaj za vrednosti POU | Potencijalni uticaj | Ispunjenost | U srednjem roku | Da li je uprava otvorenija? |
|-----------------|-------------|-------------------------|---------------------|-------------|-----------------|-----------------------------|
| | | | | | Po završetku | |

| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno |
|--------------------------------------------------------|------------|------------|--------------|------------|-----------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|----------------|---------|------------|-------------|----------|--------|----------|
| 5. Standardi za učešće građana | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | | | | ✓ | | | | ✓ | |
| 10. Unapređenje javne rasprave u procesu izrade zakona | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | | ✓ | | | | | | ✓ | |

Cilj obaveze:

Ove dve obaveze nastoje da obavežu donosioce odluka da obaveštavaju javnost o izradi propisa i javnih politika i pokreću javne konsultacije na samom početku izrade ovih dokumenata, zatim, da zakonom uredi proces održavanja javnih rasprava o nacrtima zakona i dokumenata javnih politika, kao i da objavljuju sve primljene sugestije i komentare zajedno sa zvaničnom povratnom informacijom o njihovom tretmanu. Da bi se ovo postiglo, Vlada je predložila, prvo, da izmeni dva značajna propisa koji uređuju sprovođenje javne rasprave tokom donošenja zakona - Zakon o državnoj upravi i Poslovnik Vlade. Pored toga, Vlada se obavezala da usvoji novi Zakon o planskom sistemu, i izradi metodološka pravila za sprovođenje konsultacija i javnih rasprava tokom pripreme i usvajanja dokumenata javnih politika.

Status ispunjenosti

Obaveza 5

Srednjoročno: ispunjena

Obaveza 10

Srednjoročno: u ograničenoj meri

Uvođenje standarda za učešće građana u sistemu upravljanja javnim politikama je potpuno ispunjeno nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana. Posle održane javne rasprave o Nacrtu zakona o planskom sistemu, RSJP je finalizovao tekst u martu 2017. godine i prikupio mišljenja od drugih organa državne uprave. Vlada je usvojila Predlog zakona u avgustu 2017. godine. RSJP je u martu 2017. godine pripremio i Uredbu o metodologiji za upravljanje javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, kako bi bliže odredio uslove i metode za sprovođenje procesa konsultacija. Oba nacrta su bila javno dostupna. Istraživačica MNI je ovu obavezu ocenila kao potpuno ispunjenu, s obzirom da nije uključivala usvajanje ili sprovođenje pomenutih dokumenata, već samo njihovu izradu/pripremu.

Obaveza u vezi sa unapređenjem javnih rasprava u procesu izrade zakona bila je ispunjena u ograničenoj meri nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana. Pored proceduralnih razloga za kašnjenje, kao što su predsednički izbori i spor proces prikupljanja mišljenja od drugih resora, otpor u nekim delovima državne uprave doprineo je daljim odlaganjima. Nakon održavanja javne rasprave i prikupljanja mišljenja širom administracije, MDULS je dostavilo nacrt zakona Vladi u septembru 2017. godine ali isti nije razmatran iz razloga koje istraživačice MNI nisu mogle da utvrde. U pogledu izmena Poslovnika Vlade, MDULS je obavestilo da one neće biti završene, jer se ciljevi ove obaveze mogu postići i bez izmena

Poslovnika, i da bi veći fokus trebalo staviti na proces konsultacija, koji spada pod Zakon o državnoj upravi, a ne u okviru Poslovnika Vlade. Umesto toga, MDULS se obavezalo da će razviti smernice za organe državne uprave o tome kako da održavaju konsultacije, koje bi uključivale i primere dobre prakse.

Obaveza 10

Po završetku sprovođenja: u znatnoj meri

MDULS je izradilo i objavilo Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi,¹ ali on nije sadržao i povratnu informaciju o postupanju prema primljenim komentarima. Vlada je usvojila Predlog zakona u aprilu 2018. godine. Narodna Skupština je 20. juna 2018. usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi. Razlog za izmenu zakona jeste težnja ka otvorenom dijalogu, saradnji i partnerstvu između državnih organa i javnosti.² Zakon nastoji da omogući učešće javnosti u izradi propisa, uključujući izradu strategija, akcionih planova i drugih strateških dokumenata. Analiza efekata ovog zakona je među predstojećim aktivnostima pomenula i izmenu Poslovnika Vlade, pripremu administracije za primenu novih pravila za održavanje konsultacija, kao i obaveštavanje javnosti o zakonskim novinama.³ U vreme pisanja ovog izveštaja, međutim, nema indikacija da će biti izmena Poslovnika Vlade. Predstavnica MDULS je ponovo potvrdila da će ova aktivnost ostati nezavršena zbog suženog fokusa na unapređenju procesa konsultacija, koji propisuje pomenuti Zakon, a ne Poslovnik Vlade.⁴ Vlada tvrdi da se ciljevi obaveze mogu ostvariti bez izmena propisa, iako se Zakon jasno poziva na Pravilnik u pitanjima vezanim za uređenje zvanične javne rasprave.

U vezi sa smernicama, Zakon propisuje da će MDULS i RSJP pripremiti i objaviti Pravilnik koji će uključiti primere dobre prakse radi obezbeđenja boljih uslova za učešće javnosti u zakonodavnom procesu.⁵ Prema Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, realizacija ove aktivnosti je planirana za poslednji kvartal 2019.⁶ Predstavnica MDULS je potvrdila istraživačici MNI da su aktivnosti na razvoju smernica započete krajem avgusta 2018. godine u okviru projekta Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ).

Da li je uprava otvorenija?

Učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika i izradi propisa bilo je uglavnom ograničeno na povremene javne rasprave. Konsultacije sa civilnim društvom su bile sporadične. Zakonskim novinama, ove dve obaveze su dovele do velikih promena u praksi uprave.

Obaveza 5

Pristup informacijama: znatno

Učešće građana: znatno

Parlament je 19. aprila 2018. godine usvojio Zakon o planskom sistemu. On je stupio na snagu 29. oktobra 2018. i uveo veliku promenu jer obavezuje organe da informišu i konsultuju široki spektar zainteresovanih strana tokom izrade nacrtu dokumenata javnih politika, razmatraju njihove komentare i sugestije i objavljuju povratne informacije o postupanju sa komentarima, uključujući i razloge za odbijanje.

Ova obaveza unapređuje otvorenost uprave, ali ostaje ograničenog opsega jer otvara mogućnosti za pronalaženje lakših, a ne nužno i boljih, rešenja. Na primer, zakon nudi niz konsultativnih metoda, ali institucijama je data mogućnost da biraju koji metod žele da primene, što znači da mogu da nastave da koriste najjednostavnije, najjeftinije i najmanje zahtevne opcije, koje ne moraju nužno da predstavljaju najbolje rešenje da se složeniji problemi reše na inkluzivan način (npr. samo objavljivanje dokumenta i prikupljanje komentara na internetu). Ovo može vratiti pristup konsultacijama na puku formalnost. Osim

toga, uključivanje civilnog društva u međuministarske radne grupe za izradu dokumenata javnih politika je takođe predmet izbora organa, što u praksi može značiti da će grupe koje dokument pogađa ili krajnji korisnici neke usluge imati ograničene mogućnosti za uticaj.

Na kraju, iako novi zakon nalaže informisanje učesnika konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, ne garantuje da će povratne informacije imati relevantan sadržaj i da će izveštavanje o sprovedenim konsultacijama imati isti standard širom administracije. Ovo je značajno pitanje s obzirom da je civilno društvo često demotivisano da učestvuje zbog nedostatka reagovanja i uvažavanja njegovog doprinosa.

Obaveza 10

Pristup informacijama: znatno

Učešće građana: znatno

Narodna Skupština je 20. juna 2018. godine⁷ usvojila izmene i dopune Zakona o državnoj upravi i na taj način uvela znatne promene u način na koji uprava obaveštava i konsultuje javnost. Građani će moći da dobiju informacije o početku izrade novih zakona, o identifikovanim problemima kao i željenim promenama. Građanima će takođe biti omogućeno da učestvuju u donošenju zakona pre početka izrade nacrtu, putem ranih konsultacija. Ovo predstavlja značajnu promenu dosadašnjeg stanja s obzirom da je do sada administracija obično vodila samo javne rasprave kada su nacrti već završeni i kada je bilo malo prostora za intervenciju.

Kao i obaveza 5, neki aspekti ovog Zakona otvaraju prostor za zaobilaženje propisa. Na primer, odredbe o „polaznim osnovama“ su ograničene na zakone „kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“, ali ne pominje kako se ovaj kriterijum meri.

Predstavnica Građanskih inicijativa smatra da iskorak ka otvaranju državne uprave u Srbiji i dalje nije moguće učiniti bez zakonskog utemeljenja i u tom smislu ove dve obaveze stvaraju dodatni prostor za uključivanje OCD. Ona smatra da novi zakoni mogu da pruže OCD dodatni argument da zahtevaju veće uključivanje. Organizacije civilnog društva tako mogu da drže vlast odgovornom i pozivaju organe da primenjuju mehanizme koje je sama Vlada uspostavila. Sa druge strane, predstavnica je naglasila rizik od sporog sprovođenja i izostanka sankcija zbog nepoštovanja propisa kao potencijalne prepreke za ostvarivanje izuzetnog efekta na unapređenje učešća građana, zbog čega postoji potreba da se pažljivo prati praktična primena novousvojenih rešenja (kao što su rane konsultacije, polazne osnove) u narednom periodu.⁸

Dalji koraci?

U trenutku pisanja ovog izveštaja, Vlada još uvek nije objavila sledeći akcioni plan. U narednim mesecima, Vlada bi trebalo da se posveti obuci državnih službenika o tome kako da primene zakonske izmene u vezi sa procesom konsultacija tokom izrade propisa i dokumenata javnih politika. Nadležne institucije (MDULS i RSJP) bi mogle da kreiraju temeljne procedure provere kvaliteta u okviru cele državne uprave, kako bi se podstaklo jednako sprovođenje novih normi u celom sistemu. Ove mere bi mogle da se uzmu u obzir u nekim narednim obavezama koje bi se nadogradile na analizirane dve obaveze.

¹ Vidi <http://mduls.gov.rs/doc/rasprave/zakon-du/lzvestaj%20o%20spovedenoj%20javnoj%20raspravi%20o%20Nacrtu%20zakona%20o%20izmeni%20Zakona%20o%20drzavnoj%20upravi.docx>

² Obrazloženje zakona kao deo Predloga zakona, str. 3, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1129-18%20lat.pdf

³ Analiza efekata zakona kao deo Predloga zakona, str. 14, dostupno na:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1129-18%20lat.pdf

⁴ Dragana Brajović, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

⁵ Član 2, Zakon o izmeni i dopuni Zakona o državnoj upravi, Sl. Glasnik RS br. 47/2018.

⁶ "... pripremu i usvajanje podzakonskih akata koji uređuju konsultacije sa zainteresovanom javnošću u postupku pripreme propisa i dokumenata javnih politika, a nakon usvajanja Zakona o planskom sistemu i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi", Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, mera 5.1.3, str. 30 dostupno na <http://mduls.gov.rs/doc/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>

⁷ Zakon o izmeni i dopuni Zakona o državnoj upravi, Sl. Glasnik RS br. 47/2018.

⁸ Bojana Selaković, Građanske inicijative, intervju sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2018.

6. Otvaranje podataka iz informatora o radu

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.

Datum početka: U toku

Datum završetka: 14 meseci od sprovođenja prve aktivnosti

| Pregled obaveze | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjenost | | | | Da li je uprava otvorenija? | | | | |
|---------------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|----------------|---------|-----------------------------|-------------|----------|--------|----------|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno |
| 6. Otvaranje podataka iz informatora o radu | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | | |

Cilj obaveze:

U cilju jačanja proaktivne transparentnosti, ova obaveza je trebalo da doprinese da informacije koje organi javne vlasti objavljuju o svom radu budu dosledne, potpune i redovno ažurirane. Ove informacije su po pravilu već deo informatora o radu organa. Kako bi se u celoj upravi postigao isti kvalitet informatora, Vlada je ovom obavezom predložila da oni budu još više prilagođeni korisnicima i kreirani u otvorenom formatu, omogućujući lakše pretraživanje, obradu i ponovno korišćenje. Suštinski, obaveza predviđa sledeće aktivnosti: 1) Izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; 2) Donošenje Uputstava za izradu objavljivanje informatora o radu; 3) Izradu onlajn aplikacije za pristup, obradu i predstavljanje informatora; 4) Obuku državnih službenika za korišćenje aplikacije 5) Pilotiranje primene aplikacije; 6) Promociju aplikacije ka javnosti, civilnom sektoru, privredi i medijima.

Status ispunjenosti

Srednjoročno: u ograničenoj meri

Ispunjavanje ove obaveze je bilo ograničeno nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana, prvenstveno zbog neuspeha izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u okviru utvrđenog roka. Vlada je u to vreme i dalje radila na izradi izmena zakona, dok su predstavnici civilnog društva bili isključeni iz tog procesa, bez mogućnosti da doprinesu dok je nacrt još uvek bio u ranoj fazi izrade. Kašnjenje u izmenama Zakona onemogućilo je pripremu Uputstva za izradu i objavljivanje informatora o radu.

Ostale aktivnosti jesu napredovale, naročito razvoj i pilotiranje aplikacije, kao i obuka državnih službenika. Zajedno sa UNDP, MDULS je pilotiralo aplikaciju u deset jedinica lokalne samouprave, kako bi se ojačala svest i izgradili kapaciteti državnih službenika na lokalnom nivou. Pilotiranje je takođe poslužilo za identifikaciju potencijalnih problema u aplikaciji i prilagođavanje za što lakšu upotrebu. I predstavnici državne uprave i predstavnici civilnog društva su ocenili da napredak u procesu pilotiranja teče bez teškoća, iako su gradske vlasti u dva velika grada, Novom Sadu i Nišu, odbile da učestvuju u procesu.

Po završetku sprovođenja: u ograničenoj meri

Ispunjavanje ove obaveze je i dalje ograničeno budući da zavisi od ključne aktivnosti – izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – koja još uvek nije sprovedena. Deo predloženih izmena Zakona treba da uvede jedinstveni veb-portal za e-informatore i obaveže državne organe da podatke objavljuju u otvorenim formatima i ažuriraju ih u roku od 15 dana od nastanka bilo koje promene. To znači da e-informatori ne mogu da počnu da zvanično funkcionišu bez usvajanja izmena zakona. Ova aktivnost kasni gotovo dve godine u odnosu na rok (poslednji kvartal 2016. godine), koji je Vlada odredila u skladu sa svojom obavezom iz Akcionog plana za poglavlje 23 u pregovorima o pristupanju EU.

Deo razloga za kašnjenje odnosi se na negativnu reakciju javnosti na druge predložene izmene Zakona. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i više različitih OCD izrazili su snažno protivljenje nekim od predloženih novina, ističući da će pogoršati pristup informacijama od javnog značaja. (Detalji o polemici su detaljno objašnjeni u analizi obaveze 7, koja se posebno bavi izmenama Zakona). Iz tog razloga, Radna grupa koju predvodi MDULS namerava da odloži usvajanje predloženih izmena Zakona sve dok se ne postigne konsenzus zainteresovanih aktera.¹ Predstavnici UNDP-a i Beogradske otvorene škole, organizacija uključenih u ovaj proces, izjavili su da civilno društvo nema primedbi u vezi sa informatorima o radu, ali zbog drugih spornih predloga izmena ne očekuju da će Narodna skupština usvojiti zakon do kraja 2018.² MDULS je potvrdilo da Ministarstvo nije dobilo komentare u vezi sa merama koje se tiču informatora o radu, ali su sa druge strane, preneli očekivanje da će Vlada odobriti nacrt do kraja 2018.³

Dizajniranje i razvoj softvera/aplikacije za e-informatore je deo posebnog projekta koji UNDP sprovodi izvan procesa POU. Projekat je još uvek u toku i UNDP sledi svoj vremenski okvir, indikatore i resurse. Aplikacija funkcioniše u okviru poddomena sajta Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.⁴ Javnost joj može pristupiti, ali još uvek nije zvanično u upotrebi. Sagovornici iz kancelarije Poverenika izjavili su da su njihove „ruke vezane“ sve dok Zakon ne bude usvojen, jer ne mogu obavljati poslove koji im nisu zvanično propisani zakonom.⁵ S druge strane, istakli su snažnu podršku realizaciji ovog projekta.

Pilotiranje aplikacije u deset jedinica lokalne samouprave je završeno, a UNDP kontinuirano radi na optimizaciji aplikacije kako pristižu nove informacije iz prakse lokalnih samouprava. Predstavnik UNDP je istakao da kvalitet unetih informacija varira, i da se UNDP dogovorio sa kancelarijom Poverenika da započne proces pilotiranja sa još 5 organa državne uprave.⁶ Portal trenutno sadrži e-informatore sedam gradova i opština, koje predstavljaju relevantne informacije kao što su njihova organizaciona struktura, podaci o zaposlenima, podaci o prihodima i rashodima, podaci o državnoj pomoći i javnim nabavkama, naknade zaposlenima i slično. Kancelarija Poverenika organizovala je u avgustu 2018. godine dve obuke za predstavnike javnih vlasti, sa fokusom na postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja i izradom informatora o radu,⁷ ali i sa ciljem da se učesnici upoznaju sa aplikacijom. Iako ne postoji zakonska osnova koja obavezuje državne organe da koriste aplikaciju, predstavnica MDULS je pomenula da Ministarstvo planira da promoviše i pozove druge organe da se uključe na dobrovoljnoj osnovi.⁸

Da li je uprava otvorenija?

Pristup informacijama: bez promene

Zbog ograničenog broja ispunjenih aktivnosti, praksa državne uprave u vezi sa povećanjem pristupa informacijama od javnog značaja zadržala se na istom nivou kao pre početka sprovođenja obaveze. Otvorenost uprave u ovoj oblasti zavisi prvenstveno od usvajanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Bez usaglašenog pristupa i prateće tehnologije, državni organi nastavljaju da objavljuju informatore o radu koji često nisu prilagođeni građanima, a takođe nisu jednostavni za pretraživanje i ponovno korišćenje, budući da su objavljeni u Word i PDF formatima. Do sada je samo sedam jedinica lokalne samouprave objavilo svoje informacije putem aplikacije, što je nedovoljan napredak s obzirom da postoji skoro 3.802 državnih organa koji su obavezni da objavljuju informatore o radu.⁹

Dalji koraci?

Sagovornici su potvrdili da će ova obaveza skoro u potpunosti biti preneti u naredni akcioni plan, sa nešto izmenjenim aktivnostima i novim rokovima.¹⁰

¹ Ivan Kovačević, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

² Sanja Nasevski, UNDP, intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2018; Vanja Dolapčev, Beogradska otvorena škola, intervju sa istraživačicom MNI, 24. avgust 2018.

³ Ivan Kovačević, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

⁴ Javno dostupno na sajtu <https://informativ.poverenik.rs/naslovna>

⁵ Stanojla Mandić i Slavoljupka Pavlović, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, intervju sa istraživačicom MNI, 19. septembar 2018.

⁶ Sanja Nasevski, UNDP, intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2018.

⁷ Ključni momenti su dostupni na sajtu <https://bit.ly/2Qn2bgm>

⁸ Dragana Brajović, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

⁹ Katalog organa javne vlasti, Poverenik za informacije od javnog značaja, dostupno u otvorenom formatu na sajtu <http://data.poverenik.rs/sl/dataset/katalog>

¹⁰ Dragana Brajović i Ivan Kovačević, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018; Sanja Nasevski, UNDP, intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2018.

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.

Ključne aktivnosti:

1. Održavanje konsultacija između organizacija civilnog društva i Radne grupe za izradu izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
2. Izrada nacrtu izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
3. Utvrđen i objavljen program javne rasprave
4. Sprovođenje javne rasprave
5. Upućivanje Nacrta zakona Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona

Odgovorne institucije: 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 | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjenost | | U srednjem roku | | Da li je uprava otvorenija? | | | | | |
|-----------------------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|-----------------|---------|-----------------------------|-------------|----------|--------|----------|--|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno | |
| 7. Izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | | | | |

Cilj obaveze:

Cilj ove obaveze je da poveća broj odgovora javnih vlasti prema zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i unapredi kaznene mere u slučaju nepoštovanja zakona. Takođe, namera je bila da se dodatno učvrsti uloga Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i poveća opšta transparentnost kroz proaktivno objavljivanje informacija. Da bi se postigao cilj, Vlada se obavezala da izmeni Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uključujući i izricanje novčanih kazni za kršenje prava na pristup informacijama.

Status ispunjenosti

Srednjoročno: u ograničenoj meri

Posebna radna grupa Vlade je pripremila izmene zakona, ali te izmene nisu bile dostupne javnosti do kraja prve godine sprovođenja Akcionog plana za POU. Organizacije civilnog društva su se žalile na nedostatak otvorenosti Radne grupe i izrazile nezadovoljstvo zbog nedostatka pravovremenosti i transparentnosti u sprovođenju aktivnosti.

Po završetku sprovođenja: u ograničenoj meri

Ispunjavanje ove obaveze je i dalje ograničeno zato što Radna grupa još uvek nije finalizovala Nacrt zakona o izmeni i dopuni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U februaru 2018. godine, MDULS je objavilo polazne osnove za planirane izmene i otvorilo desetodnevne onlajn konsultacije o ovom dokumentu.¹ Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (KOCD) je objavila isti poziv za konsultacije,² čime su polazne osnove postale još više vidljive i dostupne za civilno društvo. U intervjuu sa istraživačicom MNI, predstavnik MDULS je izjavio da je Ministarstvo primilo oko 100 komentara.³ Onlajn konsultacije su dozvoljavale isključivo komentare putem elektronske pošte, drugim rečima, nije bilo eventualne platforme za dijalog i razmenu mišljenja.

Nakon konsultacija i dalje izrade nacrtu izmena zakona, u martu 2018. godine, MDULS je objavilo poziv za učešće u zvaničnoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.⁴ Ovaj poziv je sadržao sve bitne informacije i dokumentaciju, uključujući i program javne rasprave, što je dalo mogućnost potencijalnim učesnicima da se pripreme na vreme. Takođe, poziv na javnu raspravu je objavljen i na internet stranici portala E-uprava,⁵ dok je KOCD objavila poziv za okrugli sto, planiran za 27. mart kao sastavni deo javne rasprave.⁶ Ovim je omogućeno velikom broju učesnika da vide pozive i učestvuju ili putem virtuelnog komentarisanja ili na samom sastanku. Rasprava je trajala 29 dana.

MDULS je objavilo izveštaj sa javne rasprave.⁷ Prema ovom izveštaju, diskusija sa okruglog stola u sklopu javne rasprave trajala je nekoliko sati, prilikom čega su predstavnici više od 30 organizacija civilnog društva predstavili svoja mišljenja, komentare i sugestije. U okruglom stolu su takođe učestvovali zamenik poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, narodni poslanici, sudije Upravnog suda i drugi predstavnici državnih organa. Izveštaj sumira komentare, ali ne navodi pojedinačne pošiljaoce ni njihov doprinos, niti daje povratne informacije o tome kako je postupano sa komentarima. Predstavnik jedne od OCD koja je učestvovala u javnoj raspravi istakao je da mu nije poznato kako su komentari na kraju razmatrani, kao ni šta se dešava sa izmenama.⁸ Stoga, rezultat konsultacija nije poznat javnosti.

Civilno društvo je imalo nekoliko primedbi na nacrt. Prvenstveno, nove odredbe izuzimaju preduzeća koja su delom u vlasništvu države, što je korak unazad imajući u vidu da trenutni zakon obuhvata i ova preduzeća budući da se finansiraju od poreskih obveznika. Drugo, izmene ne rešavaju adekvatno problem odbijanja javnih vlasti da odgovore na zahteve za pristup informacijama. Tokom javne rasprave, 65 OCD (uključujući i medije), predvođene organizacijom CRTA, potpisale su saopštenje pozivajući Vladu da se „ne usvoje zakonska rešenja kojima se svim građanima ugrožava pravo na pristup informacijama od javnog značaja“.⁹ Uz izjavu je priloženo i detaljno obrazloženje koje analizira probleme. Grupa je pokrenula veb-sajt¹⁰ u cilju promovisanja ove inicijative i pozvala građane da se priključe peticiji i podnesu svoje komentare Vladi.

Povrh svega toga, novi predlog da se javnim vlastima dozvoli da pokreću upravne sporove protiv poverenikovih rešenja pretilo da otvori vrata masovnoj zloupotrebi prava na pristup informacijama u praksi. Zajedno sa civilnim društvom, i Poverenik je izneo značajnu kritiku¹¹ na predložena rešenja, karakterišući ih kao neusklađene sa inicijalno proklamovanim ciljevima – unapređenje prava na pristup informacijama, uklanjanje pravne nesigurnosti i

prepreka uočenih u dosadašnjoj praksi. U odvojenom saopštenju, poverenik je nazvao zvaničnu analizu trenutne implementacije zakona „skandaloznom.“¹² Upravni sud je podržao stavove civilnog društva da upravni sporovi ne treba da budu dozvoljeni protiv poverenikovih rešenja. Podrška je istaknuta u vidu primedaba i preporuka Radnoj grupi.¹³

Predstavnik MDULS je potvrdio da će Radna grupa uskoro pripremiti novu verziju nacрта izmena Zakona, koja će se većinom bazirati na komentarima civilnog društva, i da će u nekim slučajevima čak uključiti njihove doslovne predloge.¹⁴ Imajući u vidu da je gorepomenuta javna rasprava prikupila oko 500 komentara od OCD i građana, prema navodima predstavnika, veliki broj identičnih komentara nateralo je Ministarstvo da preispita nacrt i da pokuša da postigne konsenzus među zainteresovanim stranama. Prema rečima istog predstavnika, Radna grupa je uvidela da nekoliko ključnih pitanja zahteva dodatne sastanke sa odgovornim institucijama, kao što su sudovi, Narodna banka i Poverenik za informacije od javnog značaja, što je glavni razlog zašto su izmene i dalje u toku. Ministarstvo ne planira da pokrene novi krug konsultacija sa civilnim društvom po finalizaciji izrade nacрта.¹⁵

Predstavnici kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja misle da dosad predložene izmene prete da uskrate pravo na informacije.¹⁶ Dodatno, oni smatraju je da je sužavanje, umesto proširivanja, obima javnih vlasti koji su u obavezi da dostavljaju informacije, proizvod političkih pritisaka.¹⁷ Takođe, zaključak skorašnjeg okruglog stola, na kom su učestvovali poverenik, zamenik poverenika, univerzitetski profesori, predstavnici pravosuđa, državnih institucija i civilnog društva, jeste da je nedostatak političke volje jedan od glavnih pretnji primeni trenutnog Zakona.¹⁸

Da li je uprava otvorenija?

Pristup informacijama: bez promene

Javna odgovornost: bez promene

Imajući u vidu da Zakon još uvek nije izmenjen i da je sadržina finalnog teksta i dalje nepoznata, istraživačice MNI procenjuju da nema promene u praksi uprave u pogledu povećanog pristupa informacijama i javne odgovornosti. Građani mogu da primenjuju svoje pravo na informacije kroz postojeći zakon, i pored nedostataka u primeni poput „čutanja uprave“, neadekvatnog kažnjavanja i ograničenih mogućnosti poverenika.

Istraživačice MNI pohvaljuju odluku Radne grupe da preispita tekst nacрта zakona u pokušaju da dostigne širi društveni konsenzus. Međutim, spremnost dolazi u poslednjem trenutku nakon dugog i iscrpljujućeg procesa javne rasprave, imajući u vidu da inicijativa za izmenama datira od 2012. godine. Na kraju, kako nijedna aktivnost u okviru ove obaveze nije donela novine u radu administracije, status kvo u otvaranju uprave je nepromenjen.

Dalji koraci?

Vlada i dalje izrađuje nacrt sledećeg akcionog plana. Sagovornici su potvrdili da će ova obaveza biti skoro u potpunosti preneti u naredni akcioni plan.¹⁹

¹ Ova odluka je dostupna na sajtu <http://mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php#a113>

² Dostupno na sajtu <https://bit.ly/2Ql6KHY>

³ Ivan Kovačević, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

⁴ Dostupno na sajtu <http://mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php#a125>

⁵ Dostupno na sajtu <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/145>

⁶ Dostupno na sajtu <https://bit.ly/2MdzY8E>

⁷ Dostupno na sajtu <http://mduls.gov.rs/doc/rasprave/220318/lzvestaj.docx>

⁸ Vladimir Mihajlović, CEP, intervju sa istraživačicom MNI, 11. septembar 2018.

⁹ Izjava dostupna na <http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/04/Detaljno-obrazlozenje-Odbrani-pravo-na-informacije-Ne-dam-da-javno-bude-tajno-.pdf>

¹⁰ <http://odbrani.pravona.info/podrska.php>

¹¹ Saopštenje Poverenika za informacije od javnog značaja, „Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama nije u skladu sa proklamovanim ciljevima”, 11. april 2018., dostupno na <https://bit.ly/2O461to>

¹² Saopštenje Poverenika za informacije od javnog značaja od 13. marta 2018. je dostupno na <https://bit.ly/2FASk4T>

¹³ Upravni sud, Primedbe i predlozi na nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 19. april 2018., dostupno na <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Documents/min.dr%C5%BEavne%20uprave%20i%20lokalne%20samouprave.pdf>

¹⁴ Ivan Kovačević, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Stanojla Mandić i Slavoljupka Pavlović, Kancelarija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, intervju sa istraživačicom MNI, 19. septembar 2018.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Saopštenje dostupno na <https://bit.ly/2ljYtAF>

¹⁹ Dragana Brajović i Ivan Kovačević, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018; Sanja Nasevski, UNDP, Intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2018.

8. Izrada Portala otvorenih podataka

Tekst obaveze:

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.

Odgovorna institucija: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i bivša Direkcija za e-upravu

Druge relevantne institucije: UNDP, Radna grupa za otvorene podatke, Služba za upravljanje kadrovima

Datum početka: U toku

Datum završetka: Treći kvartal 2017.

9. Izrada podzakonskog akta za ocenjivanje veb-prezentacija

Tekst obaveze:

Naslov: 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, uključujući i budžete, u otvorenom formatu. Ova obaveza će uključiti 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. Takođe, ove informacije će sadržati planove budžeta i sprovođenje budžeta. 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 metaregistra otvorenih podataka i objavljivanje svih delova internet prezentacije koji se odnose na informacije od javnog značaja u otvorenom formatu.

Odgovorne institucije: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Radna grupa za izradu smernica

Druge relevantne institucije: CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost

Datum početka: Četvrti kvartal 2016.

Datum završetka: Četvrti kvartal 2017.

| Pregled obaveze | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjeno st | | U srednjem roku Po završetku | | Da li je uprava otvorenija? | | | | |
|-----------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|--------------|--------------------|------------------------------|---------|-----------------------------|-------------|----------|--------|----------|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno |
| | | | | ↙ | ↙ | | | ↙ | | | ↙ | | ↙ | | | | | | | ↙ | |

posebno zakonodavstvo može sprečiti određene institucije da otvaraju podatke za slobodnu upotrebu, čime se dodatno usporava proces. Na primer, Zakon o republičkim administrativnim taksama obavezuje institucije, kao što je Republički geodetski zavod, da naplaćuju građanima (korisnicima) administrativne takse za izdavanje određenih vrsta informacija.

Vlada je uložila napore ka promociji Portala široj javnosti. Nakon pokretanja Portala, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu (glavna institucija odgovorna za primenu politike otvorenih podataka, dalje u tekstu: Kancelarija) organizovala je promotivni događaj 12. oktobra 2017 u okviru projekta „Otvoreni podaci – otvorene mogućnosti“,⁵ prilikom kojeg je predsednica Vlade predstavila Portal.⁶ Poznate medijske kuće, uključujući Danas,⁷ Blic,⁸ Novosti,⁹ RTS,¹⁰ kao i specijalizovane veb-stranice¹¹ koje se bave poslovanjem, izvestili su o ovom događaju. Predstavnik Kancelarije je izjavio da Kancelarija promoviše Portal zajedno sa pomenutim projektom na svim skupovima gde predstavlja svoje aktivnosti.¹²

Vlada se takođe obavezala da organizuje obuke za korisnike Portala, kako bi se osiguralo sveobuhvatno i pravilno objavljivanje dostupnih podataka. Prema rečima predstavnika Kancelarije, ova institucija je organizovala 10 pojedinačnih obuka za različite organe državne uprave, uključujući i jednu obuku za predstavnike lokalne samouprave, u periodu između oktobra 2017. i jula 2018.¹³ Sadržaj obuke je obuhvatio pravni okvir za otvorene podatke, korišćenje i tehničke aspekte Portala, kao i objašnjenje o mašinski čitljivim formatima. Obuke su okupile oko 2-3 predstavnika po državnoj instituciji, kao i 10 lokalnih javnih službenika. Takođe, UNDP je objavio i poziv organizacijama civilnog društva za podnošenje predloga malih projekata kako bi se povećalo razumevanje otvorenih podataka, između ostalog kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta.

Početne „meke“ mere (kao što su obuke, pružanje podrške i promocije) dobile su pojačanje u vidu novog zakona kojim je uvedena obaveza za javne vlasti da objavljuju podatke u otvorenom formatu. Zakon o elektronskoj upravi, koji je uveo ovu obavezu, usvojen je 5. aprila 2018. Kancelarija i MDULS su organizovali zvaničnu javnu raspravu o Nacrtu zakona, u periodu od 18. septembra do 9. oktobra 2017,¹⁴ omogućivši svim akterima da dostave svoje komentare putem elektronske ili obične pošte. Takođe, gorepomenute institucije su organizovale i okrugli sto, ali nema dostupnih podataka da su OCD bile otvoreno pozvane da učestvuju u diskusiji. Prema javno dostupnom, zvaničnom izveštaju sa javne rasprave, devet komentara je primljeno putem elektronske pošte, s tim što pošiljaoci nisu navedeni i ne postoji informacija o tome kako su komentari tretirani.

Vlada je usvojila Predlog zakona 18. januara 2018. i dostavila ga Narodnoj skupštini 24. januara.¹⁵ Zakon je u srpski pravni sistem uveo pojmove otvorenih podataka, ponovne upotrebe podataka, otvorenih formata i Portal otvorenih podataka. Član 27 Zakona obavezuje organe da objavljuju otvorene podatke na Portalu i omoguće njihovu slobodnu ponovnu upotrebu. Zakon takođe predviđa usvajanje dva podzakonska akta bitna za ispunjavanje dve posmatrane obveze. Prvo, Uredba o načinu rada Portala otvorenih podataka će razraditi pojedinosti neophodne za primenu člana 27 i potkrepiti odredbe koje uređuju bliže uslove o uspostavljanju i načinu rada Portala. Indirektno, ova uredba treba da pomogne da se postigne cilj Zakona, a to je povećanje pristupa građana podacima o radu organa. Druga uredba će detaljno opisati uslove za izradu i održavanje veb-stranica organa državne uprave, čime bi se osigurala jednaka praksa u sistemu državne uprave. Njena svrha, između ostalog, jeste da omogući da informacije na veb-stranicama organa budu tačne i potpune, ažurirane i pristupačne.¹⁶ Podzakonski akti bi trebalo da budu usvojeni u periodu od šest meseci nakon stupanja na snagu Zakona. Predstavnik MDULS je potvrdio da su oba podzakonska akta u završnoj fazi pripreme i da Ministarstvo očekuje njihovo usvajanje tokom oktobra 2018.¹⁷

Da li je uprava otvorenija?

Obaveza 8

Pristup informacijama: znatno

Obaveza 9

Pristup informacijama: znatno

Pre razvoja ove dve obaveze, napredak u otvaranju podataka u Srbiji je bio ograničen na nekoliko otvorenih skupova podataka i mali broj institucija koje su bile svesne svih koristi. *Global Open Data Index 2016*¹⁸ je postavio Srbiju na 41. mesto od 94 države, sa procenjenih 41 odsto otvorenosti podataka. Da bi se podigla svest državne uprave i nevladinih aktera i time povećala ponuda i potražnja za otvorenim podacima, Vlada je donela odluku da uspostavi i promoviše centralizovani portal otvorenih podataka i da zakonom reguliše njegovu upotrebu.

Iako nisu u potpunosti ispunjene, ove dve obaveze su donele velike promene u praksi uprave u pogledu pristupa informacijama. Pokretanje Portala otvorenih podataka predstavlja korak napred ka objavljivanju zvaničnih informacija koje poseduje Vlada kroz centralizovanu platformu, uz nove organe koji se pridružuju inicijativi i nove skupove podataka koji se kontinuirano pripremaju za objavu. Dodatno, Zakon o e-upravi je pojačao napore ka otvaranju podataka u Srbiji, s obzirom da su institucije u obavezi da objavljuju podatke na Portalu. Sa ovim zakonom, pojam otvorenih podataka je uveden u srpski pravni sistem i značajan korak je napravljen da se standardizuje praksa u državnoj upravi u pogledu otvaranja podataka. Međutim, Zakon ne sadrži mehanizam za obezbeđenje primene (npr. kazne za nepoštovanje obaveza objavljivanja otvorenih podataka), tako da će njegovo sprovođenje znatno zavistiti od kontinuirane političke i donatorske podrške, kao i od proaktivne uloge Kancelarije i drugih najvećih objavljivača otvorenih podataka u upravi.

Portal otvorenih podataka je lak za korišćenje i sadrži 106 skupova podataka od 28 organa.¹⁹ Najproaktivnija je bila lokalna uprava grada Šapca (14 skupova podataka), potom Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (13) i Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije (11). Većina skupova podataka se odnosi na upravu (12), zdravstvo (9) i životnu sredinu (8), dok su najpopularniji formati CLS i XLS. Skupovi podataka o saobraćajnim nesrećama u Beogradu i linijama gradskog prevoza su najviše preuzimani – 114 i 113 puta.

Pored centralnog portala, neke institucije proaktivno objavljuju podatke kroz sopstvene portale. Na primer, Agencija za zaštitu životne sredine je pokrenula portal otvorenih podataka u vezi sa životnom sredinom, koji trenutno nudi 18 skupova podataka o kvalitetu vode i vazduha, zagađenju zemlje, vode i vazduha, koncentraciji polena u vazduhu, itd.²⁰ Takođe, portal Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti sadrži 14 skupova podataka nastalih iz rada ove institucije, između ostalog u vezi sa žalbama na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, zahtevima za slobodan pristup informacijama koje je Poverenik primio, žalbama iz oblasti zaštite podataka o ličnosti, itd.²¹ Ministarstvo rudarstva i energetike je takođe objavilo podatke koje je prikupilo u svom radu, u otvorenom formatu.²² Skupovi podataka objavljeni putem individualnih portala se ne integrišu automatski u centralni portal i istraživačice MNI su pronašle odstupanja u brojevima skupova podataka na individualnim portalima (npr. brojevi na portalima Poverenika i Agencije za zaštitu životne sredine) u odnosu na centralni. Centralni portal je ipak integrisan sa Portalom otvorenih podataka EU, koji crpi podatke iz nacionalnog portala.²³

Trenutno postoji oko 10 velikih nosilaca podataka (kao što su npr. Republički zavod za statistiku i Republički geodetski zavod), koji aktivno saraduju sa UNDP na budućim objavama.²⁴ Iako neke institucije, kao na primer Ministarstvo finansija, i dalje nerado prihvataju ovaj koncept, predstavnica UNDP je ukazala na znatno poboljšanu saradnju među članovima Radne grupe za otvorene podatke, koju vodi Kancelarija za IT i e-upravu.²⁵ Mogući razlozi za to su dvostruki: s jedne strane, ova oblast je stekla snažnu političku

podršku, posebno od strane predsednice Vlade, koja je lično podržala ove napore u kontekstu POU; s druge strane, postoji pozitivni pritisak i konkurencija među učesnicima, što takođe pomaže institucijama koje nevoljno pristupaju da se pridruže inicijativi ili da postanu aktivnije.

Sa pomenutim napretkom, Vlada gradi čvrstu osnovu za još veću upotrebu raspoloživih podataka, što dalje otvara mogućnost saradnje sa OCD i ICT zajednicama.

Dalji koraci?

Za vreme pisanja ovog izveštaja, novi akcioni plan još uvek nije objavljen. U narednom periodu, Vlada bi trebalo da razmotri unapređenje Portala tako da dozvoli korisnicima da pošalju povratne informacije o korišćenju Portala ili da preporuče koje podatke bi sledeće trebalo otvoriti. Masovno otvaranje skupova podataka nema svrhe bez aktivnosti izgradnje zajednice korisnika, što nedostaje sadašnjem Portalu. Takođe, Vlada bi mogla više da promoviše portal ka javnosti i ICT zajednici, uključujući i organizovanje većeg broja hakatona i sličnih događaja. Planirane promotivne aktivnosti bi takođe trebalo da služe za sakupljanje mišljenja javnosti u vezi sa potražnjom za budućim otvaranjem podataka (npr. kroz onlajn upitnike i ankete).

¹ Poverenikova lista javnih organa vlasti, dostupna u formatu otvorenih podataka na

<http://data.poverenik.rs/dataset/katalog>

² Dostupno na <https://www.opengovpartnership.org/report/serbia-mid-term-report-2016-2018-year-1>

³ Sanja Nasevski, UNDP, intervju sa MNI istraživačicom, 7. septembar 2018.

⁴ Ibid.

⁵ Za više informacija o Projektu videti <http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/projects/opendata.html>

⁶ Najistaknutiji momenti dostupni na <http://www.ite.gov.rs/arkhiva-aktuelnosti-2017-kancelerija.php#a37>

⁷ Danas, „Pokrenut Nacionalni portal otvorenih podataka”, 12. oktobar 2017, pristupljeno 15. septembra 2018.,

<https://www.danas.rs/drustvo/pokrenut-nacionalni-portal-otvorenih-podataka/>

⁸ Blic, „Startovao Nacionalni portal otvorenih podataka, manje korupcije i efikasnija javna uprava”, 12. oktobar 2017, pristupljeno 15. septembra 2018, <https://www.blic.rs/biznis/startovao-nacionalni-portal-otvorenih-podataka-manje-korupcije-i-efikasnija-javna/ls0qq5t>

⁹ Večernje novosti, „Nacionalni portal otvorenih podataka startovao danas”, 12. oktobar 2017, pristupljeno 15.

septembra 2018, dostupan na <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:690351-Nacionalni-Portal-otvorenih-podataka-startovao-danas>

¹⁰ Radio televizija Srbije, „Počeo sa radom Nacionalni portal otvorenih podataka”, 12. oktobar 2017, pristupljeno 15. septembra 2018, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2902551/poceo-sa-radom-nacionalni-portal-otvorenih-podataka.html>

¹¹ Npr. Bizlife, „Uključen Nacionalni portal otvorenih podataka”, 12. oktobar 2017, pristupljeno 15. septembra 2018. <https://www.bizlife.rs/aktuelno/vesti-dana/ukljucen-nacionalni-portal-otvorenih-podataka/>

¹² Saša Kovačević, Kancelarija za IT i eUpravu, e-mail prepiska sa istraživačicom MNI, 29. oktobar 2018.

¹³ Ibid.

¹⁴ Poziv za učešće je dostupan na sajtovima MDULS i Kancelarije za IT, <http://mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>; <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/133>

¹⁵ „Službeni glasnik RS 27/2018-25”, dostupno na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/viewdoc?uuid=9ba8a56c-d574-479c-9ae1-06ab30b30716®actid=425282&doctype=reg>

¹⁶ Analiza efekata zakona koja prati Predlog zakona o elektronskoj upravi, str. 47, dostupna na:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/164-18%20lat.pdf

¹⁷ Dragana Brajović, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

¹⁸ Dostupno na <https://index.okfn.org/place/>

¹⁹ Portal je dostupan na <https://data.gov.rs/sr/>

²⁰ Videti <http://data.sepa.gov.rs/en/dataset>

²¹ Videti <http://data.poverenik.rs/>

²² Videti <http://mre.gov.rs/otvoreni-podaci.php>

²³ Videti <https://www.europeandataportal.eu/data/en/organization/open-data-portal-serbia>

²⁴ Sanja Nasevski, UNDP, intervju sa istraživačicom MNI, 7. septembar 2018.

²⁵ Ibid.

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

Tekst obaveze:

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.

Odgovorna institucija: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Druge relevantne institucije: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, organizacije civilnog društva

Datum početka: januar 2017.

Datum završetka: jun 2017.

12. Izmene i dopune Uredbe o finansiranju OCD

Tekst obaveze:

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.

Odgovorna institucija: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Druge relevantne institucije: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, organizacije civilnog društva

Datum početka: decembar 2016.

Datum završetka: april 2017.

| Pregled obaveze | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjeno st | | U srednjem roku Po završetku | | Da li je uprava otvorenija? | | | | |
|---------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|--------------|--------------------|---------------------------------|---------|-----------------------------|-------------|----------|--------|----------|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno |
| 11. Izrada metodologije za praćenje i | | | ✓ | | ✓ | | | | | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------------------|--|--|---|--|---|--|--|--|--|--|---|--|--|--|---|--|--|--|--|---|
| vrednovanje OCD | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 12. Izmene uredbe o finansiranju OCD | | | ✓ | | ✓ | | | | | | ✓ | | | | ✓ | | | | | ✓ |

Cilj obaveze:

Ciljevi ove dve obaveze su se odnosili na poboljšanje sveukupne transparentnosti finansiranja civilnog društva, čime bi se povećalo i poverenje građana u način na koji se troše javna sredstva. U toj nameri, Vlada se posvetila razvoju metodologije za planiranje, praćenje i vrednovanje programa i projekata OCD, kao i izmeni Uredbe o finansiranju OCD. Za obavezu 11, aktivnosti su obuhvatile sledeće: 1) Izrada metodologije; 2) Upućivanje predloga zaključka o usvajanju metodologije Vladi na usvajanje; 3) Usvajanje i objavljivanje metodologije u Službenom glasniku RS; 4) Dostavljanje metodologije svim organima javne uprave. Aktivnosti obaveze 12 su obuhvatile: 1) Pripremu inicijative za izmenu i dopunu Uredbe; 2) Upućivanje inicijative Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave; 3) Usvajanje izmena i dopuna Uredbe.

Po preporuci Republičkog sekretarijata za javne politike, Vlada je odlučila da integriše metodologiju iz Obaveze 11 u izmene Uredbe iz Obaveze 12, stoga su dve obaveze i njihovi rezultati posmatrani neodvojivo.

Status ispunjenosti

Obaveza 11

Srednjoročno: u ograničenoj meri

Obaveza 12

Srednjoročno: u ograničenoj meri

U srednjem roku, obaveze su bile ispunjene u ograničenoj meri, budući da nacrt izmena Uredbe još uvek nije bio usvojen posle višemesečnog kašnjenja. U martu 2017, MDULS je osnovalo posebnu radnu grupu koju je činilo 11 organa, a koja je potom izradila izmene i otvorila ih za dvonedeljnu javnu raspravu u septembru 2017. MDULS i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, uz pomoć Stalne konferencije gradova i opština, sakupile su komentare OCD i lokalnih samouprava. U srednjoročnom periodu, bilo je suviše rano da se utvrdi u kojoj meri su komentari uticali na konačnu verziju izmena Uredbe.

Obaveza 11

Po završetku sprovođenja: ispunjena

Obaveza 12

Po završetku sprovođenja: ispunjena

MDULS je objavilo izveštaj sa javne rasprave iz septembra 2017,¹ na kojoj je devet OCD podnelo komentare na 23 člana Uredbe.² Izveštaj je pružio informaciju o tome kako su pojedinačni komentari razmatrani, ali uz nedovoljno precizno obrazloženje zašto je većina predloga bila odbijena. Naime, izveštaj navodi da su komentari odbijeni zato što nisu odgovarali „duhu koncepta na kojem se Uredba zasniva“ ili „u značajnoj meri odudaraju od sistemskih rešenja“, ili su ukazivali na „materiju koja treba da bude regulisana posebnim zakonima ili predstavljaju kritiku već postojećih i važećih rešenja sadržanih u drugim zakonima“.

Nakon objavljivanja izveštaja sa javne rasprave, Radna grupa je održala individualne sastanke sa jednim brojem organa³ i nevladinim akterima⁴ kako bi razgovarali o pojedinostima, međutim, ishod ovih sastanaka nije poznat javnosti. Predstavnica Građanskih inicijativa, koja je učestvovala na jednom od sastanaka i intenzivno sarađivala sa MDULS na ovoj obavezi, ocenila je proces kao transparentan i rekla da je Ministarstvo bilo otvoreno za prihvatanje predloženih rešenja, iako nije u uvek shvatalo značaj nekih predloga.⁵

Nakon izmena nacrtu, MDULS, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i Građanske inicijative organizovali su završni konsultativni sastanak o nacrtu Uredbe 14. decembra 2017.⁶ Onlajn komentarisanje je bilo otvoreno do 22. decembra. Široka diseminacija poziva za komentarisanje⁷ i proaktivno pozivanje organizacija civilnog društva⁸ osigurali su odziv od približno 100 učesnika, kako predstavnika Vlade, tako i nevladinih aktera. Nemogućnost Vlade da nadoknadi putne troškove sprečila je jače učešće lokalnih OCD. Istraživačica MNI je prisustvovala ovom događaju, čiji je veći deo bio posvećen interaktivnoj diskusiji i odgovaranju na pitanja učesnika.

Istraživačice MNI nisu utvrdile da postoji javno dostupan izveštaj sa završnog konsultativnog sastanka, što čini nemogućim da se ustanovi u kojoj meri su doprinosi civilnog društva, posebno na lokalnom nivou, bili uvaženi u Uredbi. Predstavnik MDULS je izjavio da je uticaj civilnog društva bio velik.⁹ Predstavnica Građanskih inicijativa je visoko ocenila konsultacije i pohvalila odgovorne institucije zbog uvažavanja komentara i pružanja obrazloženja, ali je izdvojila određene nedostatke finalne verzije Uredbe, objašnjene u nastavku.¹⁰

U januaru 2018, paralelno sa finalizacijom Uredbe, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je organizovala sedam treninga za organe državne uprave i jedinice lokalne samouprave na temu transparentnog finansiranja OCD iz javnih sredstava i praćenja i vrednovanja njihovih projekata.¹¹ Ukupno 163 učesnika iz 93 organa je učestvovalo u obuci. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je objavila izveštaj sa ovih seminara, ističući da su učesnici pozitivno ocenili seminare.

Vlada je usvojila Uredbu 1. marta 2018.¹² Sprovođenje je počelo 13. marta. Predstavnik MDULS je izjavio da je veliki broj organa kontaktirao sa Ministarstvom radi konsultacija u vezi sa načinima sprovođenja, što dalje ukazuje da su bili upoznati sa Uredbom i obavezom da je primene.¹³

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom trenutno prikuplja mišljenja za donošenje zaključka Vlade kojim bi organi uprave bili dužni da svoje pravilnike o finansiranju OCD usklade sa ovom Uredbom.¹⁴

Da li je uprava otvorenija?

Pristup informacijama: nezatno

Posmatrane obaveze su predložile usvajanje podzakonskog akta koji bi propisao rešenja za bolje planiranje, praćenje, procenu i izveštavanje o projektima i programima civilnog društva koje finansira država. Dok Uredba predstavlja pozitivan iskorak ka povećanoj transparentnosti i pristupu informacijama, trenutna implementacija je u manjoj meri poboljšala transparentnost u slučajevima kada javne institucije objavljuju svoje godišnje planove konkursa za finansiranje predloga projekata. Takođe, institucije su u obavezi da obaveste javnost o ishodima konkursa putem posebnih izveštaja o finansijskoj podršci civilnom društvu, kao i da prilikom odlučivanja daju obrazloženja na žalbe podnosilaca zahteva.

Uprkos tome što ova Uredba donosi naprednija rešenja u odnosu na prethodnu, nedostaju određeni značajni aspekti. Prvo, ona ne uspeva da spreči mogućnost političkog uticaja. Predstavnica Građanskih inicijativa je pomenula da su u nekim slučajevima gradonačelnici preinačavali odluke Komisije za raspodelu sredstava, čime su u potpunosti politizovali proces.¹⁵ Takođe, Uredbi nedostaje mehanizam kojim bi se obezbedila njena dosledna primena, s obzirom da ne postoje sankcije za institucije koje ne sprovode ovaj podzakonski akt.

Dodatno, jedinice lokalne samouprave su izuzete iz obaveze da podnose izveštaje o postignutim rezultatima. Kako ocenjuju sagovornici koji su radili na razvoju Uredbe, razlog je nedostatak ljudskih resursa za izveštavanje na lokalnom nivou.¹⁶ Predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom je izjavilo da će biti veliki izazov postići sprovođenje na lokalnom nivou, bez obzira na seminare koji podižu svest o ovoj temi.¹⁷ Predstavnica civilnog društva je dodala da ovaj problem narušava svrhu i delotvornost Uredbe.¹⁸

Konačno, Uredba ne obezbeđuje uniformni pristup finansiranju organizacija civilnog društva u svim oblastima njihovog delovanja. Na primer, posebni propisi regulišu finansiranje projekta OCD vezanih za kulturu, sport i verske zajednice. U slučajevima kada dođe do neusaglašenosti ovih propisa sa Uredbom, ona neće biti primenjena. Ovo predstavlja problem imajući u vidu da veliki broj registrovanih udruženja radi u gorepomenutim oblastima.

Dalji koraci?

U vreme pisanja ovog izveštaja, novi akcioni plan još uvek nije objavljen. Za uspešan ishod ove obaveze, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom treba da nastavi da održava obuke, ali i da pruža direktniju podršku lokalnim samoupravama u vezi sa sprovođenjem Uredbe. Vlada bi mogla da međusobno uskladi posebne propise kako bi sve tematske oblasti finansiranja OCD imale isti status, da obezbedi mehanizme za sprečavanje političkog uticaja na izbor subjekata finansiranja, kao i jednako sprovođenje od strane svih institucija.

¹ Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/doc/rasprave/IZVESTAJ171207.doc>

² Transparentnost Srbija, Građanske inicijative, Razvojni centar Kraljeva, Ekološki pokret Odžaka, Ruralni centar Sova, Gradska organizacija saveza slepih Srbije – Smederevo, Međuopštinska organizacija saveza slepih Srbije – Niš, Savez slepih Srbije, Stalna konferencija gradova i opština.

³ Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Agencija za borbu protiv korupcije, Gradske uprave Beograda, Kragujevca i Knjaževca

⁴ Transparentnost Srbija, Građanske inicijative, Stalna konferencija gradova i opština.

⁵ Bojana Selaković, Građanske inicijative, intervju sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2018.

⁶ Najistaknutiji delovi dostupni na <http://civilnodrustvo.gov.rs/vest/finalne-konsultacije-povodom-izrade-predloga-uredbe-o-finansiranju-udru%C5%BEenja.37.html?newsId=889>

⁷ Pozivi se mogu pronaći na veb-stranicama MDULS, Građanskih inicijativa i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kao i putem drugih izvora. Poziv MDULS je dostupan na <http://mduls.gov.rs/arhiva-obavestenja-2017.php#%D0%B0100>; Poziv Kancelarije je dostupan na <https://bit.ly/2Mol7bi>; Poziv Građanskih inicijativa je dostupan na <https://www.gradjanske.org/javni-poziv-za-organizacije-civilnog-drustva-za-ucesce-u-konsultativnom-sastanku/>

⁸ Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je poslala proaktivne pozive organizacijama civilnog društva putem mejling liste. Poziv je primila i istraživačica MNI.

⁹ Ivan Kovačević, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

¹⁰ Bojana Selaković, Građanske inicijative, intervju sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2018.

¹¹ Izveštaj sa treninga dostupan na veb-stranici Kancelarije za saradnju s civilnim društvom:

<http://civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/obuke/izvestaji-sa-obuka.468.html>

¹² Uredba dostupna na http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/zakoni/ur-o-sredstva-javni-interes-udruzenja055_cyr.doc

¹³ Ivan Kovačević, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

¹⁴ Danilo Rodić, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 22. avgust 2018.

¹⁵ Bojana Selaković, Građanske inicijative, intervju sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2018.

¹⁶ Ivan Kovačević, MDULS, intervju sa istraživačicom MNI, 13. septembar 2018.

¹⁷ Danilo Rodić, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju sa istraživačicom MNI, 22. avgust 2018.

¹⁸ Bojana Selaković, Građanske inicijative, intervju sa istraživačicom MNI, 17. septembar 2018.

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 uslug 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: U toku

Datum završetka: Četvrti kvartal 2017.

| Pregled obaveze | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjenost | | | | U srednjem roku Po završetku | | | | | Da li je uprava otvorenija? | | | | |
|-----------------------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|----------------|---------|------------------------------|-------------|----------|--------|----------|-----------------------------|--|--|--|--|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno | | | | | |
| 13. Zakon o elektronskom dokumentu i identifikaciji | | | ✓ | | Nejasno | | | | | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | | | | | | | | |

Cilj obaveze:

Cilj ove obaveze je bio da se ubrza i pojednostavi pristup digitalnim javnim uslugama, tako što bi se unapredio pravni okvir. Neke od ključnih oblasti unapređenja odnosile su se na razvoj elektronskog poslovanja i upotrebu elektronskih potpisa građana i privrede. Promene je trebalo da budu uvedene kroz Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, kao i prateće podzakonske akte. Ključne aktivnosti su bile sledeće: 1) Prikupljanje i usaglašavanje mišljenja organa državne uprave i priprema Nacrta, 2) Usvajanje Predloga zakona od strane Vlade, 3) Usvajanje Zakona od strane Narodne skupštine, 4) Izrada podzakonskih akata.

Status ispunjenosti

Srednjoročno: u znatnoj meri

Ova obaveza je ispunjena u znatnoj meri nakon prve godine sprovođenja Akcionog plana. Nacrt je bio završen na vreme i Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (MTTT) je organizovalo 23-dnevnu onlajn javnu raspravu i okrugli sto u septembru 2016, kojoj su prisustvovali predstavnici državne uprave, privrede, civilnog društva, akademske zajednice, i ostali relevantni stručnjaci. Vlada je, međutim, razmatrala nacrt nakon osam meseci kašnjenja zbog predsedničkih izbora 2016. kao i potrebe za dodatnim mišljenjima i usklađivanjem stavova sa poslovnom zajednicom. Narodna skupština je usvojila Zakon 17. oktobra 2017, dok priprema podzakonskih akata nije počela u vreme pisanja Izveštaja MNI o napretku Srbije u srednjem roku sprovođenja Akcionog plana. Za više informacija, videti Izveštaj o napretku Srbije.¹

Po završetku sprovođenja: u znatnoj meri

Vlada je propisala tri roka za usvajanje različitih grupa podzakonskih akata (april 2018, oktobar 2019, april 2019), od čega samo jedan rok spada u vremenski okvir Akcionog plana za POU. Zasad je usvojeno sedam od 17 podzakonskih akata. Prema predstavniku Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, ostali podzakonski akti su u procesu izrade i MTTT će konsultovati ostale institucije i civilno društvo i organizovati okrugle stolove u cilju usaglašavanja stavova.²

MTTT je ostvarilo saradnju sa NALED-om u okviru projekta „Ka administraciji bez suvišnih papira“,³ kako bi dobilo podršku u izradi 12 od 17 podzakonskih akata. Projekat, koji finansira Vlada Ujedinjenog Kraljevstva, sprovode NALED, PriceWaterhouseCoopers (PWC) i Centar za evropske politike. Za izradu nacrtu su bili zaduženi konsultanti na projektu, nakon čega je projektni tim organizovao konsultacije sa NALED-ovim „Savezom za e-upravu“,⁴ koji između ostalog okuplja velike kompanije, gradske i opštinske uprave i javne agencije. Prema predstavniku projekta, do sada je održano šest konsultativnih sastanaka sa zainteresovanim stranama, dva okrugla stola sa predstavnicima kancelarija javnih beležnika i deset obuka za javne službenike.⁵ Predstavnik je dodatno naglasio da je projekat proizveo analizu 40 sektorskih propisa koji bi trebalo da se usklade sa Zakonom da bi odgovarali novim konceptima, kao što su digitalni potpisi, elektronski pečat, elektronska dostava, itd.⁶

Tokom pisanja Izveštaja MNI o napretku u srednjem roku, predstavnici MTTT su istakli nameru Ministarstva da reši problem niske svesti o značaju novog Zakona o elektronskom dokumentu. Ministarstvo još uvek nije organizovalo promotivne aktivnosti koje bi javnosti i manje zainteresovanim delovima uprave predstavile koristi novog Zakona. Razlog za to su nedostaci kadrova u MTTT, budući da su samo dve osobe zadužene za operativne zadatke, pored brojnih ostalih odgovornosti.⁷

Sa druge strane, NALED-ov projekat „Ka administraciji bez suvišnih papira“, pokrenuo je kampanju podizanja svesti pod nazivom „Pitajte kada ćemo se osloboditi suvišnih papira“, koja je usmerena na građane, privredu i javne službenike. Veb-stranica projekta⁸ sadrži jednostavni infografik koji predstavlja glavne novine Zakona o elektronskom dokumentu, kao i seriju video zapisa u kojima stručnjaci objašnjavaju glavne koncepte kao što su elektronski potpis, elektronski dokument, usluge od poverenja u elektronskom poslovanju, itd. Dostupan je onlajn formular gde javnost može da predloži ideje i prioritete za buduću digitalizaciju.

Predstavnik MTTT je potvrdio istraživačici MNI da, pored projekta „Ka administraciji bez suvišnih papira“, Ministarstvo nije konsultovalo druge OCD niti ih uključilo u izradu nacrtu podzakonskih akata.⁹ Predstavnik NALED-a je dodao da nije siguran u kojoj meri je tema elektronske dokumentacije interesuje šire civilno društvo.¹⁰

Da li je uprava otvorenija?

Pristup informacijama: bez promene

Učešće građana: bez promene

Javna odgovornost: bez promene

Vlada je usvojila Zakon i 40% podzakonskih akata, ali ovo nije doprinelo poboljšanju pristupa informacijama, budući da nije dovelo do otvaranja novih informacija ka javnosti. Štaviše,

obaveza nije omogućila građansko učešće budući da građani ili OCD nisu bili uključeni u projekte, a rezultati trenutno ne doprinose participativnim mehanizmima.

Dalji koraci?

Vlada nije objavila novi akcioni plan u vreme pisanja ovog izveštaja. U narednom periodu, MTTT bi moglo da uloži napore u izgradnju kapaciteta zaposlenih u organima javne uprave, kako bi unapredili svoje znanje o digitalizaciji, i kako bi se time postigla bolja prihvaćenost i poverenje u digitalizaciju. Štaviše, ključno je ulagati u tehnička prilagođavanja da bi se omogućilo bolje prihvatanje digitalnih potpisa građana u upravnim postupcima. Trebalo bi obratiti pažnju na postojeće strane prakse, u državama koje su uspešno usvojile i promovisale digitalne potpise među svojim stanovništvom, kao što su Estonija i Austrija.

¹ Dostupno na sajtu <https://www.opengovpartnership.org/report/serbia-mid-term-report-2016-2018-year-1>

² Milan Vojvodić, MTTT, intervju sa istraživačicom MNI, 19. septembar 2018.

³ Opis projekta je dostupan na sajtu <http://naled.rs/ka-administraciji-bez-suvisnih-papira-demo>

⁴ Cilj Saveza je unapređenje regulatornog okvira za razvoj e-uprave i e-poslovanja, smanjenje troškova i administracije za privredne subjekte i građane, povećanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje efikasnosti i transparentnosti javne uprave. Za više informacija, videti sajt <http://naled.rs/savez-za-e-upravu-1-1#>

⁵ Petar Korać, NALED, elektronska prepiska sa istraživačicom MNI, septembar 2018.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ <http://www.pitajtekada.rs/e-poslovanje.php>

⁹ Milan Vojvodić, MTTT, intervju sa istraživačicom MNI, 19. septembar 2018.

¹⁰ Petar Korać, NALED, elektronska prepiska sa istraživačicom MNI, septembar 2018.

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 omogućiti će 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 samouprave, Služba za upravljanje kadrovima – aktivnost 2 (odnosi se na obuku), Privredna komora Srbije

Datum početka: U toku

Datum završetka: Poslednji kvartal 2018.

| Pregled obaveze | Konkretnost | | | | Značaj za vrednosti POU | | | | Potencijalni uticaj | | | | Ispunjenost | | | | U srednjem roku Po završetku | | | | | Da li je uprava otvorenija? | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------|---------------------|----------|--------|-----------------|-------------|--------------------|----------------|---------|------------------------------|-------------|----------|--------|----------|-----------------------------|--|--|--|--|
| | Ne postoji | Nizak nivo | Srednji nivo | Visok nivo | Pristup informacijama | Učešće građana | Javna odgovornost | Tehnologije i inovacije za transparentnost i odgovornost | Ne postoji | Neznatan | Umeren | Transformativan | Nije počelo | U ograničenoj meri | U znatnoj meri | Potpuno | Pogoršanje | Bez promene | Neznatno | Znatno | Izuzetno | | | | | |
| 14. Javni registar administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | | | | | ✓ | | | | | | | |

Cilj obaveze:

Cilj ove obaveze je smanjenje administrativnog opterećenja za privredne subjekte, pojednostavljenjem administrativnih procedura i smanjenjem troškova. Pored toga, cilj je da se na jedinstvenom mestu obezbede potpune informacije o administrativnim procedurama i time olakša rad preduzetnika, posebno malih i srednjih, kojima nedostaje pravne stručnosti i često se suočavaju s birokratskim poteškoćama. Da bi se postigao ovaj cilj, Vlada je predložila uspostavljanje sveobuhvatne i jednostavne onlajn baze administrativnih postupaka, gde bi korisnici mogli da se informišu o potrebnim koracima, dokumentima,

taksama i rokovima. Štaviše, planirano je pojednostavljenje 500 najčešće korišćenih i najskupljih postupaka, digitalizacija 100 postupaka i smanjenje administrativnih taksi. U okviru ove obaveze trebalo je ispuniti sledeće aktivnosti: 1) izrada operativnog plana za uspostavljanje jedinstvenog onlajn registra postupaka i drugih uslova poslovanja; 2) izrada formulara i sprovođenje obuka za popis administrativnih postupaka; 3) popis administrativnih postupaka; 4) popis postupaka od strane privrede; 5) izrada metodologije za optimizaciju popisanih administrativnih zahteva; 6) izrada softvera za e-portal jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka.

Status ispunjenosti

Srednjoročno: u ograničenoj meri

Ostvaren je ograničen napredak u ispunjavanju ove obaveze do polovine perioda sprovođenja Akcionog plana. RSJP je izradio akcioni plan za uspostavljanje Registra krajem 2016, dok je obrazac za popis administrativnih postupaka vezanih za poslovanje završen početkom 2017. godine. Od februara do marta 2017, RSJP i Služba za upravljanje kadrovima Vlade organizovali su obuke za sprovođenje popisa za zaposlene u 81 organu državne uprave, ali je kvalitet unosa informacija varirao. Početna kašnjenja su uzrokovala pomeranje ostalih aktivnosti, stoga je popis od strane privrede tek sledio, kao i izrada metodologije za optimizaciju administrativnih procedura i softver za onlajn registar. U vreme pisanja Izveštaja MNI o napretku Srbije u sprovođenju Akcionog plana 2016-2017, popis je sadržao 2.470 procedura.

Po završetku sprovođenja: u znatnoj meri

Administracija je uspešno završila popis administrativnih procedura u junu 2018. godine. Trenutno sadrži 2.487 postupaka na nacionalnom nivou.¹ RSJP je izvršio proveru kvaliteta i analizu popisanih postupaka i predložio nadležnim institucijama 70 procedura za pojednostavljenje ili ukidanje.² RSJP će nastaviti da analizira procedure i izrađuje predloge za optimizaciju.

Pored 84 javnih institucija na republičkom nivou obuhvaćenih ovim projektom, RSJP je takođe uložio značajan napor da pozove privredu da se uključi. Ova institucija je 15. maja 2018. godine pokrenula onlajn portal „ePapir” čiji je cilj da prikupi informacije od privrede o administrativnim preprekama sa kojima se suočavaju u poslovanju, kao i o procedurama koje je potrebno pojednostaviti ili ukinuti.³ RSJP je putem svoje veb-stranice uputio poziv svim preduzetnicima, posebno malim i srednjim preduzećima da uzmu aktivno učešće.⁴ Portal sadrži promotivnu brošuru koja objašnjava projekat na jednostavan i jasan način.⁵

RSJP je uključio NALED u realizaciju aktivnosti vezanih za poslovni sektor. NALED je do sada učestvovao u analizi 28 procedura u oblasti zdravstva i poljoprivrede i dao predloge za optimizaciju. Za svaku proceduru, ova organizacija je konsultovala privredu i nadležne organe o koracima podnošenja i obrade zahteva. Prema NALED-u, privreda je veoma zainteresovana za razgovor o procedurama i problemima sa kojima se suočavaju, kao i potencijalnim modelima optimizacije.⁶

Metodologija za optimizaciju procedura je završena krajem 2017. godine, ali još uvek nije javno dostupna. Nacionalna akademija za javnu upravu, institucija odgovorna za profesionalno usavršavanje državnih službenika, planira da omogući obuku za državne službenike o tome kako pristupiti pojednostavljenju administrativnih procedura u zakonodavstvu i kako računati administrativne uštede ili takse.⁷

Vlada tek treba da kreira softver za e-portal Jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka sa 500 pojednostavljenih i 100 digitalizovanih procedura. Ovo je jedan od ključnih očekivanih rezultata projekta "ePapir".⁸ Predstavnik RSJP je preneo očekivanje da će softver biti operativan početkom 2021. godine.⁹

Da li je uprava otvorenija?

Pristup informacijama: neznatno

Učešće javnosti: neznatno

Ova obaveza uvodi male promene u pogledu dostupnosti informacija o administrativnim procedurama za privredu. Iako zvanični Jedinstveni registar administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja tek treba da se uspostavi, značajna količina informacija može se već naći na portalu ePapir. Portal trenutno nudi informacije o skoro 2.500 administrativnih postupaka za privredu, poput izdavanja građevinskih dozvola, licenci za lekare, registracije i identifikacije poreskih obveznika. Popisane procedure, između ostalog, pružaju sledeće informacije: nadležna institucija, pravni osnov za proceduru, svrha i opis procedure, potrebna dokumenta, takse, rokovi, informacije o obrascima, druge nadležne institucije od kojih podnosioci zahteva treba da pribave dokaze/sertifikate/pečate, načini podnošenja zahteva i žalbeni postupak.¹⁰ Portal takođe sadrži informacije o tome da li dokumente treba da prikupljaju podnosioci zahteva ili administracija to može uraditi po službenoj dužnosti. Ovo može uticati na smanjenje vremena potrebnog za dobijanje usluge.

Da bi dostavili svoje predloge za pojednostavljenje administrativnih procedura, korisnici Portala treba da popune detaljni upitnik. Pitanja se odnose na dostupnost i kvalitet informacija o procedurama, procenu jednostavnosti i razumljivosti informacija, kao i mišljenje korisnika o posebnim elementima procedura (naknade, obrasci, kanali za podnošenje zahteva, potrebno vreme za rešavanje zahteva, itd.). Od korisnika se takođe traži da prijave eventualne slučajeve korupcije (npr. navedu situacije u kojima im je tražen mito) i daju svoje mišljenje o tome da li bi određenu proceduru trebalo ukinuti, poboljšati/pojednostaviti ili zadržati. Istraživačica MNI ocenjuje da je ovaj upitnik dobro osmišljen i koristan za administraciju jer omogućava prikupljanje podataka o zadovoljstvu korisnika administrativnim uslugama, što može dalje doprineti ostvarenju cilja ove obaveze, da se pojednostave i digitalizuju najčešće procedure za privredu. Iako inicijalno nije označena kao relevantna za učešće građana, stepen ispunjenosti ove obaveze je ipak imao mali uticaj na povećanje građanskog angažovanja.

S tim u vezi, deo portala koji treba da omogući posetiocima da preuzimaju različite forme i obrasce (npr. zahteve za određenu uslugu) još uvek ne sadrži dokumenta za preuzimanje. Takođe, pomenute informacije o procedurama dostupne su samo onima koji otvore anketu, drugim rečima, dizajn portala nije dovoljno intuitivan za lak pristup informacijama i trenutno je fokusiran na prikupljanje više nego na pružanje informacija, i pored velike količine podataka o administrativnim uslugama koji sadrži. Ovo sprečava posmatranu obavezu da ostvari veći efekat na povećanje pristupa informacijama.

Ključni postojeći rezultat ispunjavanja ove obaveze je uključivanje privrednog sektora u predlaganje ili iniciranje promena u sferi poslovanja. Sprovedenjem različitih aktivnosti, kao što je izrada Portala, izrada informativne brošure, objavljivanje direktnih poziva i novinskih članaka, RSJP je pokazao posvećenost da uključi privrednike kao partnere u projektu i prikupi njihovo mišljenje. Kao posledica, Vlada je iskoristila ovu obavezu da se na efektivan način približi sektoru privrede. Glavni nedostatak obaveze je što ne uključuje građane (u većoj meri, koja prevazilazi oko 400.000 subjekata), i ne bavi se digitalizacijom usluga koje najčešće koriste građani, kao što su izdavanje/produženje lične karte ili pasoša.

Dalji koraci?

U trenutku finalizacije ovog izveštaja, Vlada još uvek nije objavila novi akcioni plan. U cilju sprovođenja ove obaveze i ostvarenja postavljenog cilja, preporučuje se da RSJP nastavi sa razvijanjem i unapređenjem odnosa sa poslovnom zajednicom kao i sa drugim akterima civilnog društva kako bi se poboljšao proces optimizacije administrativnih procedura i smanjila administrativna opterećenja kako za preduzeća tako i za građane.

¹ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 6 septembar 2018.

² Ibid.

³ Portal je dostupan na: www.epapir.rsjp.gov.rs

⁴ Republički sekretarijat za javne politike, „Portal E-papir za privrednike” <https://bit.ly/2DSFY82>

⁵ Dostupan na: <http://www.epapir.rsjp.gov.rs/RSJP%20brosura%20ePAPIR.pdf>

⁶ Petar Korać, NALED, onlajn prepiska sa istraživačicom MNI, septembar 2018.

⁷ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 6. septembar 2018.

⁸ Videti: <https://bit.ly/2Evtvr5>

⁹ Ninoslav Kekić, Republički sekretarijat za javne politike, intervju sa istraživačicom MNI, 6. septembar 2018.

¹⁰ Primer se može naći ovde: <http://www.epapir.rsjp.gov.rs/1496>

Metodološka beleška

Završni izveštaj je zasnovan na analizi dokumenata i intervjuima sa zainteresovanim stranama iz državne uprave i nevladinog sektora. Izveštaj MNI se nadograđuje na nalaze samoprocene Vlade, ostale procene ostvarenog napretka koje objavljuju civilno društvo, privatni sektor ili međunarodne organizacije, kao i prethodno objavljeni izveštaj MNI o napretku.

Ovaj izveštaj se zasniva na kombinaciji analize dokumenata i intervjuima sa zainteresovanim stranama. Analiza dokumenata je obuhvatila pregled zvaničnih dokumenata (zakona, podzakonskih akata, odluka Vlade itd.), veb-sajtova institucija i OCD, kao i članaka iz elektronskih medija. Prikupljanje podataka je obuhvatilo intervju licem-u-lice ili putem interneta sa osam državnih i osam nevladinih aktera uključenih u realizaciju konkretnih obaveza. Nacrt izveštaja koji su izradile istraživačice MNI interno je pregledao Miloš Đinđić, programski menadžer za oblast dobre vladavine u CEP-u.

Milena Lazarević je programska direktorka, a Dragana Bajić je istraživačica u Centru za evropske politike (<http://cep.org.rs/>). One se bave temama koje između ostalog obuhvataju reformu javne uprave, evropske integracije, javnu odgovornost, dobru upravu, kao i druge oblasti. CEP je nezavisna, neprofitna, nevladina think tank organizacija sa sedištem u Srbiji, koja je aktivna na Zapadnom Balkanu.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) nastoji da od država obezbedi konkretne obaveze koje promovišu transparentnost, osnažuju građane, bore se protiv korupcije i koriste nove tehnologije 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.

