

# Mehanizam za nezavisno izveštavanje

Izveštaj o rezultatima  
za Srbiju za period  
2020-2022.

---

Open  
Government  
Partnership



Independent  
Reporting  
Mechanism

## Izvršni rezime

**Četvrti akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) u Republici Srbiji bavio se prvenstveno digitalizacijom i učešćem javnosti u donošenju odluka. Polovina obaveza je u potpunosti ili u značajnoj meri ispunjeno, ali su samo kod jedne (pojednostavljanje administrativnih postupaka) zabeleženi bitni rezultati u pogledu otvaranja uprave. Kako bi obezbedila da budući akcioni planovi budu kvalitetniji, vlada bi mogla u proces da uključi nosioce visokih funkcija i da primeni strateški pristup reformama koje zahtevaju izmene zakonodavstva.**

### Rani rezultati

U četvrti akcioni plan Republike Srbije (za period 2020-2022) preneto je više oblasti politika iz prethodnih akcionih planova, i to: pristup informacijama, učešće javnosti, životna sredina i klimatske promene, javne nabavke i pružanje usluga građanima.

MNI je ocenio da su kod jedne obaveze (obaveza 6) ostvareni **znatni rani rezultati**, dok su kod četiri ostvareni neznatni rani rezultati, što uključuje i tri obaveze koje su u Pregledu Akcionog plana od strane MNI označene kao obaveze sa značajnim potencijalom (obaveze 2, 3 i 7).<sup>1</sup> U tom smislu, može se napraviti poređenje sa trećim akcionim planom (2018-2020), gde su kod jedne od 14 obaveza ostvareni značajni rani rezultati. Važno je napomenuti da su kod oba akciona plana ostvareni značajni rani rezultati u radu na pojednostavljanju administrativnih postupaka za građane i privredu. U četvrtom akcionom planu, obaveza 6 je rezultirala uspostavljanjem javnog registra administrativnih postupaka i jedinstvene platforme sa svim informacijama o postupcima i uslugama.

### Ispunjenje

Od 12 obaveza, šest je u značajnoj meri ili u potpunosti ispunjeno. Preostalih šest obaveza je ostvareno u ograničenoj meri. Situacija je slična kao kod trećeg akcionog plana, gde je sedam od 15 obaveza u potpunosti ili u značajnoj meri ispunjeno.<sup>2</sup> Neke od obaveza su u značajnoj meri ispunjene zbog toga što ih je vlada označila kao prioritete, kao što je uspostavljanje portala eKonsultacije (obaveze 2 i 3) i portala ePapir (obaveza 6). Sa druge strane, održavanje parlamentarnih izbora 2020. i 2022. godine je ograničilo napredak u ostvarivanju drugih obaveza. Primera radi, obaveze koje se odnose na sufinansiranje medija i učešće u određivanju tema od javnog interesa (obaveza 11, odnosno 12) podrazumevale su usvajanje predloga propisa. To se pokazalo kao problematično u toku dugog perioda vlade u tehničkom mandatu nakon održanih parlamentarnih izbora. Osim toga, organi Republike Srbije nisu imali kapacitete za izradu onlajn platforme za praćenje finansiranja medijskih projekata.<sup>3</sup> Obaveza 7 koja se

## UKRATKO O SPROVOĐENJU

### NIVO ISPUNJENJA

**6/12**

U potpunosti ili u značajnoj meri ispunjene obaveze

### RANI

**6/12**

Obaveza sa ranim rezultatima

**1/12**

Obaveza sa značajnim ili izvanrednim ranim rezultatima

### ISPUNJENOST MINIMALNIH ZAHTEVA

**Postupanje u skladu sa procesom POU.**

odnosi na borbu protiv nasilja nad decom (koju je predložila Asocijacija pravnika AEPA) je u Pregledu Akcionog plana od strane MNI označena kao obaveza sa velikim potencijalom, ali je ipak samo u ograničenoj meri ostvarena. Ključni ishod – onlajn prijavljivanje i praćenje nasilja u koje su uključena deca – nije završen.

### **Učešće i zajednički rad**

Koordinacija koju je vršilo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) u toku sprovođenja četvrtog akcionog plana je unapređena u poređenju sa prethodnim ciklusima. Primera radi, MDULS je aktere iz civilnog društva izvan sastava radne grupe za POU uključilo u rasprave o odgovarajućim temama u periodima zajedničkog rada i sprovođenja. MDULS je organizovalo pet sastanaka radne grupe i šest sastanaka uže grupe<sup>4</sup> tokom procesa zajedničkog rada.<sup>5</sup> Kao i kod prethodnih akcionih planova, državne institucije su imale konačno pravo veta na predloge koji se odnose na njihovu oblast nadležnosti. Zbog toga su predstavnici civilnog društva smatrali da su intervencije državnih institucija često menjale suštinu predloga i doveli do usvajanja manje ambicioznih obaveza. Osim toga, politički predstavnici na visokom nivou (tj. ministri) nisu bili u dovoljnoj meri upoznati s ulogom svog ministarstva u procesu POU, što se negativno odrazilo na ispunjavanje određenih obaveza.

### **Sprovođenje u kontekstu**

Sprovođenje četvrtog akcionog plana se poklopilo sa dve runde parlamentarnih izbora (2020. i 2022. godine), nakon čega je usledio dugotrajan proces formiranja vlade. Izbori su direktno uticali na ostvarivanje obaveze 5, budući da u toku izbornog perioda nije bilo moguće vršiti izmene Jedinog biračkog spiska. Organizacione (administrativne) promene koje su usledile nakon formiranja novih vlada takođe su uslovile kašnjenja u ispunjavanju određenih obaveza. Izbori su naročito uticali na obaveze 11 i 12, budući da planirani zakoni nisu usvojeni. Pandemija virusa COVID-19 takođe je uticala na sprovođenje u 2020. godini, jer su institucije najpre bile zatvorene, a kasnije su radile na daljinu. Ispunjavanje obaveze 10 je odloženo, jer je Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu kao prioritet odredila prikupljanje podataka u vezi s pandemijom.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, Pregled akcionog plana Republike Srbije za period 2020-2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-action-plan-review-2020-2022/>

<sup>2</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, Prelazni izveštaj o rezultatima za Srbiju za 2018-2020. godinu, <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-transitional-results-report-2018-2020/>.

<sup>3</sup> Na osnovu uvida dobijenih od predstavnika ministarstva kulture i informisanja, razgovor obavio MNI, 28. oktobar 2022.

<sup>4</sup> Užu grupu čine predlagači obaveza i predstavnici institucija.

<sup>5</sup> Zapisnici sa svih sastanaka dostupni su u direktorijumu podataka za Srbiju, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>6</sup> Nacrt izveštaja o samoproceni Srbije na kraju perioda 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

# Sadržaj

Odeljak I: Ključna zapažanja .....	1
Odeljak II: Sprovođenje i rani rezultati .....	4
Odeljak III. Učešće i zajednički rad .....	8
Odeljak IV. Metodologija i indikatori MNI .....	11
Prilog I. Podaci o obavezama .....	13

## Odeljak I: Ključna zapažanja

Iako su akcioni planovi Srbije u prethodnom periodu obuhvatili širok spektar različitih oblasti politika, ima prostora za poboljšanje u smislu ambicioznosti i sprovođenja. U periodu na koji se odnosi četvrti akcioni plan, MNI je uočio da su se promene koje su unošene u predloge obaveza tokom zajedničkog rada i nedostatak angažovanja na visokom političkom nivou negativno odrazili na ambicioznost i sprovođenje. Akcioni plan je takođe pokazao da prenošenje neizvršenih obaveza u naredni period zahteva pažljivo planiranje, kako bi se uzeo u obzir obim posla i politički osetljiva pitanja. Sa pozitivne strane, akcioni plan je pokazao da uključivanje šireg kruga aktera iz civilnog društva doprinosi podizanju svesti o POU.

### **Zapažanje 1: Snižavanje nivoa ambicioznosti obaveza u fazi zajedničkog rada je uslovilo manje uticaj rane rezultate.**

U Pregledu akcionog plana za period 2020-2022. koji je izvršio MNI, utvrđeno je da tri od 12 obaveza ima značajan potencijal za ostvarivanje rezultata, a u Izveštaju MNI o dizajnu trećeg akcionog plana (2018-2020) utvrđeno je da je samo jedna od 14 obaveza imala transformativni potencijalni uticaj.<sup>7</sup> Ograničena ambicioznost je uslovila manji uticaj sprovođenja akcionih planova; MNI je ocenio da je i u trećem i u četvrtom akcionom planu samo po jedna obaveza imala bitne rezultate u pogledu otvaranja uprave.<sup>8</sup> Jedan od razloga za nizak stepen ambicioznosti četvrtog akcionog plan bili su kompromisi u procesu zajedničkog rada. Primera radi, prvobitni predlog za obavezu 4 bio je da se uspostave mehanizmi kojima će se građani uključiti u upravljanje zaštićenim područjima kroz sprovođenje Arhuske konvencije. Nakon sastanka radne grupe s Ministarstvom zaštite životne sredine,<sup>9</sup> u tekstu je „uspostavljanje“ zamenjeno sa „unapređivanje“, a upućivanje na Arhusku konvenciju je obrisano.<sup>10</sup> Još jedan primer bio je predlog da se uspostavi elektronski portal za glasanje na daljinu, povezivanjem portala eUprave i biračkog spiska. Na osnovu primera država na visokom stepenu razvoja elektronske uprave, kao što je Estonija, ovaj predlog bi omogućio građanima onlajn glasanje u javnim raspravama, na referendumima i na lokalnim, pokrajinskim i republičkim izborima.<sup>11</sup> Ovaj predlog na kraju nije ušao u akcioni plan, nakon što je Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu objasnila da je Kancelarija već sprovela studiju izvodljivosti koja je pokazala da postoji previše izazova za sprovođenje predloga.<sup>12</sup>

### **Zapažanje 2: Odsustvo angažmana nosilaca visokih političkih funkcija se negativno odrazilo na ispunjavanje obaveza, naročito onih koje zahtevaju izmene propisa.**

Visoki funkcioneri u ministarstvima, kao što su ministri i državni sekretari, često nisu u dovoljnoj meri upoznati s ulogom svog ministarstva u obavezama koje moraju da ispune. Članovi radne grupe za POU su naveli da su državni službenici posvećeni izvršavanju svojih zadataka u okviru inicijative POU, ali da je izostala podrška na visokom političkom nivou.<sup>13</sup> Primera radi, vlada za obavezu 11 nije usvojila izmene Zakona o javnom informisanju i medijima, iako je nadležno ministarstvo pripremlilo nacrt.<sup>14</sup> Uključivanje visokih funkcionera izvršne vlasti je od presudnog značaja za obaveze koje zahtevaju zakonodavne radnje, s obzirom na to da gotovo sve zakonodavne predloge koji se podnose Narodnoj skupštini predlaže vlada. Obezbeđivanjem učešća visokih državnih funkcionera, ili viših rukovodilaca iz nadležnih ministarstava, u radnoj grupi takođe bi se postigao i veći uticaj obaveza.

U cilju daljeg unapređivanja saradnje sa OCD i dijaloga na visokom nivou o aktivnostima u okviru inicijative POU, Vlada Republike Srbije je u junu 2021. godine donela Odluku o formiranju Saveta za reformu državne uprave.<sup>15</sup> Jedan od poslova ovog saveta je i praćenje učestvovanja

Srbije u inicijativi POU. To u praksi znači da će ovo savetodavno telo Vlade, formirano na ministarskom nivou, podržavati postupke izrade i sprovođenja akcionih planova i prevazilaženja potencijalnih izazova u okviru radne grupe.

### **Zapažanje 3: Prenošnje neizvršenih obaveza u naredni period zahteva pažljivo planiranje, kako bi se uzeo u obzir obim posla i politički osetljiva pitanja.**

Srbija je prenela nekoliko neizvršenih obaveza iz trećeg akcionog plana, pre svega izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>16</sup> Priprema predloga izmena i dopuna trajala je duže nego što je očekivano, a parlamentarni izbori održani 2020. godine i formiranje nove vlade usloveli su potrebu za izradom novog predloga. Još jedan primer je obaveza 5, koja je predviđala izradu digitalnog pečata za sve 174 jedinice lokalne samouprave pomoću kojeg bi građani dostavljali promene u biračkom spisku. Imajući u vidu veliki obim posla, vodeće ministarstvo je imalo teškoća u ispunjavanju ove obaveze u planiranom roku.<sup>17</sup> Za obaveze koje podrazumevaju izmene propisa od suštinskog je značaja pažljivo planiranje redosleda aktivnosti, kako bi se predvidela potencijalna kašnjenja u dobijanju „zelenog svetla“ od visokih funkcionera. Srbija bi mogla da razmotri mogućnost usvajanja četvorogodišnjeg akcionog plana u cilju obezbeđivanja strateškog pravca za obaveze koje zahtevaju izmene propisa izvan okvira dvogodišnjeg ciklusa, po uzoru na obavezu formiranja registra lobista koju je Finska predvidela u svom akcionom planu za period 2019-2023.<sup>18</sup> Takođe, aktivnosti većeg obima, kao što je uvođenje digitalnog pečata za jedinice lokalne samouprave, mogle bi se sprovesti u fazama tokom sprovođenja nekoliko akcionih planova. Primer za to može se naći u dugoročnom radu Estonije na stvaranju procesa kreiranja politika koji će u većoj meri uključivati građane, koji se sprovodi kroz nekoliko uzastopnih akcionih planova.<sup>19</sup>

### **Zapažanje 4: uključivanje šireg kruga aktera iz redova OCD doprinosi podizanju svesti o POU.**

U toku zajedničkog rada, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je uložilo napore da uključi širi krug OCD koje nisu zvanično u sastavu radne grupe za POU. Primeri za to su predstavnici Mladih istraživača Srbije i Asocijacije pravnika AEPA, koji su aktivno učestvovali u radu sastanaka radne grupe, iako nisu članovi.<sup>20</sup> Ova praksa je u skladu s ranijim preporukama MNI da se organizacijama civilnog društva omogući da se uključe u radnu grupu kako njen radu bude odmica. To je bio važan korak za izgradnju kulture dijaloga, poverenja i partnerstva između vlade i civilnog društva u procesu POU. Takođe je doprinelo i boljem spoljnom nadzoru u toku sprovođenja. Kao dobri primeri mogu se uzeti predlozi organizacije koje nisu članovi da se unapredi učešće građana u zaštiti životne sredine (Mladi istraživači Srbije) i da se uspostavi platforma za borbu protiv nasilja nad decom (Asocijacija pravnika AEPA), koji su prihvaćeni kao obaveze u akcionom planu.<sup>21</sup>

<sup>7</sup> Vidi Partnerstvo za otvorenu upravu, Serbia Design Report 2018-2020, <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-design-report-2018-2020/>.

<sup>8</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, Izveštaj o dizajnu Akcionog plana POU Republike Srbije za period 2018-2020, <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-transitional-results-report-2018-2020/>.

<sup>9</sup> Zapisnik sa petog sastanka posebne međuministarske radne grupe za izradu četvrtog akcionog plana za period od 2020. do 2022. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>10</sup> Predstavnici Nacionalne koalicije za decentralizaciju, razgovor obavio MNI, 23. novembar 2022.

<sup>11</sup> Zapisnik sa drugog sastanka posebne međuministarske radne grupe za izradu četvrtog akcionog plana za period od 2020. do 2022. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>12</sup> Zapisnik sa drugog sastanka posebne međuministarske radne grupe za izradu četvrtog akcionog plana za period od 2020. do 2022. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>13</sup> Predstavnici Centra za reformu i medije, razgovor obavio MNI, 23. novembar 2022.

<sup>14</sup> Nacrt izveštaja o samoproceni za Srbiju na kraju perioda 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>15</sup> Informacije koje je NMI tokom razmatranja ovog izveštaja pre objavljivanja dalo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 24. april 2023.

<sup>16</sup> Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>17</sup> Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, <https://mduls.gov.rs/en/registers-and-databases/local-self-governments-in-serbia/?script=lat>

<sup>18</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, Finska, Registar odluka vlade, <https://www.opengovpartnership.org/members/finland/commitments/FI0032/>.

<sup>19</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, Estonija, Ekspertska grupa za otvorenu upravu, <https://www.opengovpartnership.org/members/estonia/commitments/EE0059/>.

<sup>20</sup> Zapisnik sa svih sastanaka sa prisutnima, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>21</sup> Zapisnik sa drugog sastanka posebne međuministarske radne grupe za izradu četvrtog akcionog plana za period od 2020. do 2022. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>



## Odeljak II: Sprovođenje i rani rezultati

U ovom odeljku sagledane su dve obaveze, odnosno grupe obaveza koje je MNI označio kao obaveze čijim ispunjavanjem će biti postignuti najbolji rezultati. U cilju procene ranih rezultata, MNI je kao polaznu tačku uzeo obaveze, odnosno grupe obaveza koje su u Pregledu akcionog plana određene kao obaveze sa velikim potencijalom. Nakon razmatranja dokaza o završetku aktivnosti, MNI je takođe uzeo u obzir i obaveze, odnosno grupe obaveza koje nisu bile određene kao obaveze sa velikim potencijalom, ali čijim ostvarivanjem su postignuti značajni rezultati.

### **Grupa obaveza 2 i 3: Unapređeno učešće građana u kreiranju javnih politika**

(Generalni sekretarijat Vlade; Republički sekretarijat za javne politike; Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu; Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave; i projekat GIZ „Podrška reformi javne uprave u Srbiji“)

#### **Kontekst i ciljevi:**

U okviru ove grupe obaveza, Generalni sekretarijat je planirao uspostavljanje portala za e-participaciju („eKonsultacije“) koji bi organima uprave pomogao da unaprede učešće građana tokom čitavog ciklusa kreiranja politika.<sup>22</sup> Obaveza 2 je podrazumevala prikupljanje podataka sa portala eKonsultacije o javnim raspravama i konsultacijama prilikom izrade propisa i dokumenata politika za Izveštaj o radu Vlade za 2021. godinu. Obaveza 3 predviđala je kreiranje i pilot uvođenje portala eKonsultacije, kao i organizaciju obuka za građane o načinu korišćenja portala eKonsultacije.

#### **Da li je dovelo do otvaranja uprave? Neznatno**

Od predviđenih aktivnosti, polovina je u značajnoj meri ili u potpunosti izvršena.<sup>23</sup> U vezi s obavezom 3, Vlada je donela Odluku o ustanovljavanju Portala „eKonsultacije“ („Službeni glasnik RS“, br. 62/21).<sup>24</sup> Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) je pokrenuo i pilotirao portal eKonsultacije u decembru 2021. godine.<sup>25</sup> Generalni sekretarijat, RSJP i Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu dostavili su zajednički dopis svim ministarstvima i posebnim organizacijama, u kojem su ih podsetili na obavezu korišćenja eKonsultacije u skladu s pomenutom odlukom.<sup>26</sup> U vezi s obavezom 2, koja je za cilj imala praćenje efekata portala eKonsultacije, Generalni sekretarijat nije u Godišnji izveštaj za 2021. godinu uključio podatke s portala eKonsultacije zbog toga što je portal ustanovljen tek u decembru 2021. godine.<sup>27</sup> Ostale aktivnosti su sprovedene u ograničenom obimu, uključujući i izmene uputstva za izradu godišnjeg izveštaja, prikupljanje podataka o konsultacijama i obradi podataka i objavljivanje izveštaja s podacima s portala eKonsultacije. I pored namere Generalnog sekretarijata da doda prilog izveštaju u kojem bi bili dostupni svi podaci koji potiču s portala eKonsultacije za sva ministarstva, određene informacije o učešću građana su raštrkane na 2.000 strana Godišnjeg izveštaja o radu Vlade.<sup>28</sup>

Do decembra 2022. godine, broj građana koji su se registrovali na portalu eKonsultacije i aktivno učestvuju u procesima odlučivanja od njegovog pokretanja u decembru 2021. godine je ograničen.<sup>29</sup> Takođe, akteri iz civilnog društva s kojima su obavljani razgovori navode da, u praksi, državni službenici još uvek nisu u potpunosti osposobljeni za korišćenje portala eKonsultacije.<sup>30</sup> Nedovoljna osposobljenost državnih službenika za korišćenje portala



eKonsultacije ogleda se u činjenici da se na portalu eKonsultacije često objavljuju dokumenti za koje nisu predviđene javne konsultacije.<sup>31</sup>

Ova grupa obaveza predstavlja korak napred u pogledu veće otvorenosti uprave, ali je njen uticaj na učešće građana za sada zanemarljiv. Nakon godinu dana rada, portal eKonsultacije nije privukao veliki broj građana i OCD da učestvuju u procesu kreiranja politika.<sup>32</sup> Generalni sekretarijat nije objavio zvanične podatke o uticaju portala eKonsultacije na kreiranje javnih politika, niti statističke podatke o javnim konsultacijama. Takođe, ispostavilo se da su izazovi koji su prepoznati u Pregledu akcionog plana od strane MNI značajne prepreke, što se naročito odnosi na nedovoljne ljudske resurse i osposobljeno administrativno osoblje u državnim organima, kao i nedovoljnu svest građana o mogućnosti učešća u onlajn konsultacijama. Ipak, Evropska komisija je u svom Izveštaju o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2022. godinu navela da je obim javnih konsultacija u Srbiji sveukupno poboljššan.<sup>33</sup>

### **Dalji koraci:**

Iako portal eKonsultacije funkcioniše tek godinu dana, već su uočeni ključni nedostaci. Ako bi se ti nedostaci u narednim godinama otklonili, portal eKonsultacije bi mogao da postigne značajno bolji nivo participacije građana. Konkretno, MNI preporučuje 1) promovisanje portala eKonsultacije među građanima u cilju njihove veće participacije u kvantitativnom i kvalitativnom smislu; 2) obezbeđivanje da svaka državna institucija raspolaže dovoljnim ljudskim resursima za uspešno korišćenje portala eKonsultacije i 3) sprovođenje dodatne obuke za administrativno osoblje u državnim organima za korišćenje portala eKonsultacije u skladu sa zakonskim okvirom.

### **Obaveza 6: Uspostavljanje jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka i jedinstvene platforme sa svim informacijama o postupcima/uslugama – e-PAPIR** (Republički sekretarijat za javne politike)

#### **Kontekst i ciljevi:**

U okviru ove obaveze, cilj Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) bio je uspostavljanje jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka i drugih poslovnih zahteva, uz portal sa svim neophodnim informacijama o administrativnim postupcima („ePapir“). Ciljevi ove obaveze obuhvatali su pojednostavljivanje i (ukoliko je potrebno) ukidanje administrativnih postupaka. Vlada je ovu obavezu prepoznala kao prioritet u više dokumenata javnih politika, uključujući i Program za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „ePapir“ za eriod 2019-2021, Program razvoja eUprave za period 2020-2022 i Strategiju reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021-2030.

Srbija je sprovođenje ove obaveze nastavila iz prethodna dva akciona plana (za period 2016-2018.<sup>34</sup> i 2018-2020.<sup>35</sup>). u toku sprovođenja akcionog plana za period 2016-2018, RSJP je popisao administrativne postupke na republičkom nivou i pokrenuo onlajn portal putem kojeg su građani i privreda mogli da daju svoj doprinos pojednostavljivanju administrativnih postupaka, što je za rezultat imalo ukidanje tri postupka. Rezultat akcionog plana za period 2018-2020. bilo je ukidanje još četiri postupka, pojednostavljivanje 133 postupka i omogućavanje obavljanja 27 postupaka onlajn. Međutim, do kraja sprovođenja navedenog akcionog plana registar nije uspostavljen, jer nije bio usvojen odgovarajući zakon.

### **Da li je dovelo do otvaranja uprave? Znatno**

Ova obaveza je u značajnoj meri ispunjena. RSJP je omogućio usvajanje zakona o ustanovljavanju Registra,<sup>36</sup> a dodatni podzakonski akti doneti su u julu 2022. godine.<sup>37</sup> Zaključno s martom 2023. godine, RSJP je popisao više od 3240 administrativnih postupaka za digitalizaciju u Registru, od kojih je većina dostupna na portalu ePapir (u celosti ili delimično), a neki su i pojednostavljeni.<sup>38</sup> Prema navodima RSJP, portal ePapir sadrži više od 2588 usluga koje državni organi pružaju privredi (G2B) i usluga koje državni organi pružaju građanima (G2C) iz nadležnosti 101 državne institucije. Omogućeno je pretraživanje svih informacija po četiri filtera: ključna reč, institucija, područje rada ili poslovne epizode.<sup>39</sup> Rad na popisivanju administrativnih postupaka za digitalizaciju i pojednostavljivanje je i dalje u toku, ali već je ostvaren značajan napredak. Osim toga, u toku je i rad na prikupljanju inicijativa građana i privrede za izmenu, unapređenje i ukidanje postupaka. RSJP prikuplja inicijative preko svog veb-sajta i putem registra. Do sada je podneta samo jedna inicijativa.<sup>40</sup>

Ova obaveza je dovela do značajnog otvaranja uprave, budući da građani i privreda sada mnoge administrativne postupke mogu da obave onlajn, dok neke mogu delimično da obave na ovaj način. Kao rezultat ispunjenja ove obaveze, 21 postupak je već ukinut, 393 ih je pojednostavljeno, a 64 usluge javne uprave su digitalizovane.<sup>41</sup> Ovo predstavlja značajno povećanje u odnosu na rezultate postignute u sprovođenju prethodnog akcionog plana. Primer ukinutog postupka je obrazac zahteva M4 za prijavu zaposlenih, koji su poslodavci ranije jednom godišnje dostavljali Fondu PIO. Po ukidanju ovog postupka, zaposleni se automatski prijavljuju Fondu po službenoj dužnosti preuzimanjem podataka iz poreskih prijava. Isto važi i za takozvani obrazac MUN, koji je korišćen za prijavu zaposlenih izvan uobičajenog radnog odnosa (npr. ugovori o privremenom i povremenom radu) na mesečnom nivou. Ukidanjem ova dva postupka privreda je uštedela 27 miliona evra.<sup>42</sup>

Svi administrativni postupci su sada popisani u jednom registru, što je značajno olakšalo pronalaženje informacija u poređenju sa stanjem nakon sprovođenja prethodnog akcionog plana. Trenutno je u registru dostupno više od 2588 usluga koje državni organi pružaju privredi (G2B) i usluga koje državni organi pružaju građanima (G2C) iz nadležnosti 101 državne institucije.<sup>43</sup> Registar privredi i građanima pruža jednošalterski sistem za obavljanje administrativnih postupaka u nadležnosti različitih agencija, komisija, direkcija, ministarstava, javnih preduzeća, republičkih i pokrajinskih organa i akcionarskih društava u kojima država ima udeo u vlasništvu.<sup>44</sup> Korisnici mogu da pretražuju postupke po kategorijama, ključnim rečima, aktivnosti i „poslovnim epizodama.“<sup>45</sup> Ostvaren je značajan napredak u popisivanju postupaka od značaja za građane. Od početka 2023. godine, građani informacijama o administrativnim postupcima takođe mogu da pristupe i putem portala ePapir.<sup>46</sup> Registar predstavlja prekretnicu, jer u Srbiji prethodno nije postojalo slično rešenje koje bi građanima omogućavalo pretragu administrativnih postupaka državnih organa. OCD takođe ističu uspeh ove obaveze i potvrđuju da je uticala na otvaranje uprave.<sup>47</sup> Ova obaveza je zauzela drugo mesto u Evropi na dodeli Nagrade za globalni uticaj POU, kao reforma s najvećim uticajem na građane i privredu.<sup>48</sup>

### **Dalji koraci:**

Iako je u okviru ove obaveze nastavljen rad iz prethodnih akcionih planova, ona je proširena uspostavljanjem jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka i jedinstvene platforme. Učinila je da administrativni postupci za građane i privredu budu transparentniji, jednostavniji za korišćenje i dostupniji, a postoji i značajan potencijal za dugoročne ishode. RSJP će najverovatnije nastaviti s ovom inicijativom i u predstojećem petom akcionom planu, sa

ciljem da se portal ePapir proširi na jedinice lokalne samouprave i da se popišu administrativni zahtevi.<sup>49</sup> RSJP bi mogao najpre da proširi portal ePapir na nekoliko pilot jedinica lokalne samouprave, pre nego što podstakne njegovo masovnije prihvatanje među JLS.

<sup>22</sup> U toku izvršenja ove obaveze, platforma eParticipacija je preimenovana u eKonsultacije. Oba termina se u ovom izveštaju koriste ravnopravno.

<sup>23</sup> Nacrt izveštaja o samoproceni za Srbiju na kraju perioda 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>24</sup> Informacije koje je NMI tokom razmatranja ovog izveštaja pre objavljivanja dalo Republički sekretarijat za javne politike i Generalni sekretarijat Vlade, 24. april 2023.

<sup>25</sup> Godišnji izveštaj o samoproceni realizacije akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>26</sup> Informacije koje je NMI tokom razmatranja ovog izveštaja pre objavljivanja dalo Republički sekretarijat za javne politike i Generalni sekretarijat Vlade, 24. april 2023.

<sup>27</sup> Nacrt izveštaja o samoproceni za Srbiju na kraju perioda 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>28</sup> Izveštaj o radu Vlade za 2021. godinu, [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/660091/izvestaj-o-radu-vlade-za-2021\\_lat.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/660091/izvestaj-o-radu-vlade-za-2021_lat.pdf)

<sup>29</sup> 183 građana je registrovano na portalu eKonsultacije prema navodima Republičkog sekretarijata za javne politike koji su izneti na Info danu o POU koji je organizovan 20. decembra 2022.

<sup>30</sup> Predstavnicima partnera iz Srbije, razgovor obavio MNI, 10. novembra 2022; predstavnici Građanskih inicijativa, razgovor obavio MNI, 25. novembra 2022; predstavnici Beogradske otvorene škole, razgovor obavio MNI, 28. novembra 2022.

<sup>31</sup> Primera radi, javni pozivi institucija koje nemaju nikakve veze sa izradom nacрта zakona ili propisa, <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/121/1>

<sup>32</sup> Podaci dobijeni u razgovoru sa predstavnicima Republičkog sekretarijata za javne politike.

<sup>33</sup> Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2022. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en)

<sup>34</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, Srbija, <https://www.opengovpartnership.org/members/serbia/commitments/RS0027/>

<sup>35</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, Srbija, ePapir,

<https://www.opengovpartnership.org/members/serbia/commitments/RS0036/>

<sup>36</sup> Zakon o registru administrativnih postupaka („Službeni glasnik RS“, br. 44/2021-9), <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2021/44/6/reg>

<sup>37</sup> Uredba o vođenju, funkcionisanju i utvrđivanju podataka koji se upisuju u registar administrativnih postupaka („Službeni glasnik RS“, br. 84/2022-3), <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2022/84/1/reg>

<sup>38</sup> Predstavnicima Republičkog sekretarijata za javne politike, razgovor obavio MNI, 13. oktobar 2022.

<sup>39</sup> Informacije koje je NMI dobio od RSJP tokom razmatranja ovog izveštaja pre objavljivanja, 24. aprila 2023. Vidi <https://rap.euprava.gov.rs/privreda/home>

<sup>40</sup> Nacrt izveštaja o samoproceni za Srbiju na kraju perioda 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>. Prema navodima RSJP, u 2022. godini je 12 neefikasnih zakonskih propisa podneto na izmene putem ovih kanala i obrađeno od strane RSJP i nadležnih državnih organa (informacije koje je NMI dobio od RSJP tokom razmatranja ovog izveštaja pre objavljivanja, 24. aprila 2023).

<sup>41</sup> Podaci predstavnika Republičkog sekretarijata za javne politike, korespondencija sa NMI, 30. januara 2023. Prema navodima RSJP, podaci će početkom maja 2023. godine biti dostupni na veb-sajtu ovog organa.

<sup>42</sup> Podaci predstavnika Republičkog sekretarijata za javne politike, korespondencija sa NMI, 30. januara 2023.

<sup>43</sup> Vidi i <https://rap.euprava.gov.rs/privreda/home>

<sup>44</sup> Vidi i <https://rap.euprava.gov.rs/privreda/home>

<sup>45</sup> Poslovna epizoda predstavlja jedan kompletan poslovni ciklus za privredne subjekte, kao što je pokretanje poslovanja, i uključuje sve korake i postupke koje privredni subjekat treba da preduzme da bi obavljao određenu delatnost.

<sup>46</sup> Nacrt izveštaja o samoproceni za Srbiju na kraju perioda 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>47</sup> Predstavnicima Argumenta, razgovor obavio MNI, 15. novembra 2022. Predstavnicima AEPA koji su 27. marta 2023. kontaktirani u vezi s ovim pitanjem saglasili su se sa ocenom NMI.

<sup>48</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, nagrade za otvorenu upravu za 2021. godinu, <https://www.opengovpartnership.org/open-government-awards/>

<sup>49</sup> Nacrt izveštaja o samoproceni za Srbiju na kraju perioda 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

## Odeljak III. Učešće i zajednički rad

**U četvrtom akcionom planu Republike Srbije su državni i nedržavni akteri, žene i zainteresovane strane na lokalnom nivou ravnomerno zastupljeni u radnoj grupi za POU. Učešće novih OCD u Posebnoj međuministarskoj radnoj grupi treba nastaviti u narednim ciklusima. Sledeći akcioni plan Republike Srbije bi takođe mogao da ima koristi od učešća zvaničnika na visokom nivou iz ministarstava i detaljnijih odgovora vlade o tome zašto su njihovi predlozi odbijeni tokom zajedničkog rada.**

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) koordiniše međuministarskom radnom grupom za POU i predstavlja glavnu kontakt tačku između aktera. Akteri iz civilnog društva i članovi radne grupe su potvrdili da je koordinacija koju vrši MDULS i dalje efektivna i da nije bilo očiglednih prepreka u saradnji između vlade i OCD u toku zajedničkog rada na četvrtom akcionom planu.<sup>50</sup> MDULS ima zaposlene koji su namenski određeni za rad na POU i proaktivno posreduje u radnoj grupi i u toku realizacije obaveza. MDULS je takođe otvorilo diskusije radne grupe za uključivanje javnih institucija i OCD izvan radne grupe, ali onih koji su bile zainteresovane za konkretne obaveze. MDULS je takođe organizovalo i konferenciju za vreme Nedelje Partnerstva za otvorenu upravu u maju 2022. godine, što su članovi radne grupe pozdravili.

Međuministarska radna grupa se sastojala od 43 člana iz državnih institucija i OCD. Nakon otvorenog poziva za podnošenje prijave,<sup>51</sup> MDULS je imenovalo devet OCD sa 18 članova, uključujući i zamenike.<sup>52</sup> U početnim fazama zajedničkog rada, MDULS je snizilo kriterijume za izbor OCD za radnu grupu, uz istovremeno preduzimanje afirmativnih mera za OCD koje nisu iz glavnog grada. Žene su činile više od 50 procenata državnih predstavnika u radnoj grupi (uključujući i članove i zamenike članova).<sup>53</sup> Sa druge strane, predstavnici vlade i civilnog društva iz jedinica lokalne samouprave su takođe prvi put bili zastupljeni u radnoj grupi, i to iz Beograda, Niša, Novog Pazara, Prijepolja, Šapca, Sombora, Vlasotinca i Vračara.<sup>54</sup>

Za razliku od prethodnog akcionog plana, sve OCD koje su uputile predloge u toku procesa konsultacija pozvane su da učestvuju u zajedničkom radu, čak i ako nisu zvanično bile članice radne grupe. Na primer, MDULS je pozvao Asocijaciju pravnika, Mlade istraživače Srbije i Udruženje Tim 42 da doprinesu sastancima radne grupe, i pored toga što formalno nisu članovi. To je bio pozitivan pomak koji je doprineo kulturi dijaloga i podizanju svesti o POU. Održavanje ili proširivanje ovog pristupa bi moglo da bude korisno za predstojeći zajednički rad na petom akcionom planu.

I pored ovih nastojanja da se obezbedi veće učešće, i dalje ima prostora za unapređenje. Akteri iz nevladinog sektora u sastavu radne grupe s kojima je razgovarano izrazili su žaljenje MNI zbog toga što je vlada umanjila ambicije predloženih obaveza i što ne prihvata njihove ideje u toku sprovođenja akcionog plana. Na primer, u slučaju obaveze 8 za izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, mnoge ideje koje su dale OCD nisu uključene u nacrt izmena i dopuna. U slučaju obaveze 4, član radne grupe je naveo da je Nacrt Zakona o zaštiti životne sredine izrađen bez pravljenja radne grupe sa učešćem civilnog društva.<sup>55</sup>

Pored toga, viši zvaničnici, kao što su ministri i državni sekretari, nisu bili dovoljno informisani o ulozi njihovih ministarstava u procesu POU i u pojedinačnim obavezama. Zbog toga su nadležne institucije obavezama u okviru POU pridavale niži stepen prioriteta i sprovođenje se često svodilo na puko formalno izvršavanje obaveza, umesto da se obaveze ispunjavaju na način koji bi promenio ustaljenu praksu. Da bi se ovaj problem rešio, MNI preporučuje da se visoki funkcioneri iz odgovarajućih ministarstava pozovu da učestvuju u diskusijama radne grupe u toku budućeg procesa zajedničkog rada. Političko učešće na visokom nivou u radnoj grupi bi moglo da poveća ambicioznost budućih akcionih planova i unapredi njihove rezultate u toku sprovođenja. Takođe bi moglo da poveća vidljivost POU u javnom sektoru i poveća poverenje između civilnog društva i visokih funkcionera.

### Ispunjenost minimalnih zahteva

MNI procenjuje da li je zemlja članica ispunila minimalne zahteve prema Standardima za učešće i zajednički rad POU za potrebe proceduralnog razmatranja.<sup>56</sup> U toku zajedničkog rada, Srbija je postupala u skladu sa procesom POU. Dva dole navedena zahteva moraju da budu ocenjena najmanje ocenom „u toku“ da bi se smatralo da zemlja postupa u skladu sa procesom POU. U toku sprovođenja zemlje moraju da vode repozitorijum POU i da javnosti pruže informacije o sprovođenju akcionog plana. Repozitorijum mora da bude dostupan onlajn, da se ažurira najmanje jednom u toku ciklusa akcionog plana i da sadrži dokaze o izradi i sprovođenju akcionog plana. Na osnovu ovih zahteva, Srbija je postupala u skladu sa procesom POU u toku perioda sprovođenja.

Legenda:

Zeleno= ispunjen standard

Žuto= u toku (preduzeti su koraci za ispunjavanje ovog standarda, ali standard nije ispunjen)

Crveno= nema pokazatelja o preduzetim koracima

Da li je u toku perioda sprovođenja postupano u skladu sa procesom POU?	
<b>Vlada je vodila repozitorijum POU koji je dostupan onlajn, ažurira se najmanje jednom u toku ciklusa akcionog plana i sadrži dokaze o izradi i sprovođenju akcionog plana.</b> Repozitorijum POU uključuje konačni izveštaj o samoproceni (objavljen u januaru 2023. godine) za četvrti akcioni plan sa informacijama i linkovima za dokaze o napretku u ostvarivanju obaveza. <sup>57</sup> U zapisnik sa devetog sastanka radne grupe (17. maj 2022. godine) takođe su uključeni i dokazi koji se odnose na status akcionog plana. <sup>58</sup>	Zeleno
<b>Vlada je pružila javnosti informacije o akcionom planu u toku perioda sprovođenja.</b> Radna grupa se sastala četiri puta u toku perioda sprovođenja radi diskusije o napretku u ostvarivanju obaveza.	Zeleno

<sup>50</sup> Takođe je razgovarano sa predstavnicima svih devet OCD i predstavnicima devet od 12 državnih institucija.

---

<sup>51</sup> Izveštaj o obavljenim konsultacijama u toku izrade akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>52</sup> Odluka o imenovanju OCD u radnu grupu, <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Odluka-o-predlogu-organizacija-AP-POU-2020-2022.pdf>

<sup>53</sup> Izveštaj o obavljenim konsultacijama u toku izrade akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020-2022, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>54</sup> Sledeće OCD su imenovane u radnu grupu: 1) Beogradska otvorena škola (Beograd), 2) BIRN Srbija, Beograd, 3) Media i reform centar, Niš, 4) Monitor, Novi Pazar, 5) Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Niš, 6) Partneri za demokratske promene Srbija, Beograd, 7) Udruženje „Građanske inicijative“, Beograd, 8) Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 9) Centar za istraživanje u politici „Argument“, Prijepolje.

<sup>55</sup> Predstavnici Nacionalne koalicije za decentralizaciju, sa kojima je razgovarao MNI, 23. novembar 2022.

<sup>56</sup> Treba napomenuti da će sledeća procena MNI biti usredsređena na usklađenost sa ažuriranim Standardima za zajednički rad i učešće POU koji su stupili na snagu 1. januara 2022. godine, <https://www.opengovpartnership.org/POU-participation-co-creation-standards/>

<sup>57</sup> Repozitorijum POU Republike Srbije, <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>

<sup>58</sup> Dostupno za preuzimanje na: <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>



## Odeljak IV. Metodologija i indikatori MNI

Ovaj izveštaj podržava odgovornost i sticanje novih znanja članica kroz procenu (i) nivoa ispunjenosti za realizaciju obaveza, (ii) ranih rezultata za obaveze sa visokim stepenom ispunjenosti koje su označene kao obećavajuće ili koje su ostvarile značajne rezultate kroz realizaciju, i (iii) praksi učešća i zajedničkog rada u toku čitavog ciklusa akcionog plana. MNI je započeo proces istraživanja nakon prve godine sprovođenja akcionog plana sa izradom plana istraživanja, preliminarnim kancelarijskim istraživanjem i proverom dokaza koji su dati u repozitorijumu zemlje.<sup>59</sup>

POU je 2022. godine pokrenulo proces konsultacija u cilju zajedničke izrade nove strategije za period 2023–2028.<sup>60</sup> MNI će ponovo razmotriti svoje proizvode, proces i indikatore kada bude završena zajednička izrada strategije. Do tada će se u izveštajima o rezultatima i dalje procenjivati isti indikatori kao i u prethodnim izveštajima MNI:

### Ispunjenost

MNI procenjuje nivo ispunjenosti za svaku obavezu u akcionom planu, uključujući i obaveze grupisane u Reviziji Akcionog plana.<sup>61</sup> Nivo ispunjenosti za sve obaveze ocenjuje se jednom od sledećih ocena:

- *nema dostupnih pokazatelja*
- *nije započeto*
- *ograničeno*
- *u značajnoj meri*
- *završeno*

### Da li je uprava otvorenija?

MNI procenjuje promene u praksama uprave koje su relevantne za vrednosti POU, kako je definisano u Odredbama o upravljanju POU, pod indikatorom „Da li je uprava otvorenija?“<sup>62</sup> Da bi ocenio pokazatelje ranih rezultata, MNI razmatra obaveze ili grupe obaveza koje su označene kao obećavajuće u Pregledu Akcionog plana kao polaznu tačku. MNI takođe uzima u obzir obaveze ili grupe obaveza sa visokim nivoom ispunjenosti koje ne moraju da budu označene kao „obećavajuće“, ali koje su prilikom realizacije ostvarile značajne rezultate. Za obaveze koje su grupisane, procena indikatora „Da li je uprava otvorenija?“ vrši se na nivou grupe, a ne na nivou pojedinačnih obaveza. Obaveze ili grupe obaveza bez dovoljno pokazatelja za rane rezultate u vreme procene označavaju se kao „još uvek ne postoje rani rezultati za izveštavanje“. Za obaveze ili grupe obaveza za koje postoje pokazatelji za rane rezultate, MNI ocenjuje indikator „Da li je uprava otvorenija?“ jednom od sledećih ocena:

- *nezatno*: neke promene, ali male u pogledu uticaja na nivo otvorenosti
- *znatno*: korak napred za otvorenost uprave u relevantnoj oblasti politike, ali je i dalje ograničeno u obuhvatu ili stepenu
- *izuzetno*: reforma koja je transformisala ustaljenu praksu u relevantnoj oblasti politike kroz otvaranje uprave

Ovaj izveštaj je pripremio MNI u saradnji sa Centrom za evropske politike (CEP) Beograd, a razmatranje je izvršio Ernesto Velasco Sanchez, spoljni ekspert MNI. Metodologiju MNI, kvalitet



proizvoda MNI i proces razmatranja nadzire Međunarodni ekspertski panel (MEP) MNI. Trenutni članovi MEP su:

- Snježana Bokulić
- Cesar Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Maha Jweied
- Rocio Moreno Lopez

Ovaj proces razmatranja, uključujući i postupak za uključivanje primljenih komentara, detaljnije je opisan u Odeljku III Priručnika za procedure<sup>63</sup> i u Pregledu Akcionog plana Republike Srbije za period 2020-2022. Za više informacija pogledajte odeljak „Pregled MNI“ na veb sajtu POU.<sup>64</sup> Rečnik termina MNI i POU je dostupan na veb sajtu POU.<sup>65</sup>

<sup>59</sup> Srbija. Repozitorijum POU. Prestupljeno na dan: <https://ekonsultacije.gov.rs/POUPage/1>.

<sup>60</sup> Vidi POU, „Zajedničko stvaranje budućnosti POU: strateško planiranje za period 2023–2028“, <https://www.opengovpartnership.org/creating-POUs-future-together/>

<sup>61</sup> IRM grupiše obaveze da bi podelio zajednički cilj politike u toku procesa revizije akcionog plana. U ovim slučajevima IRM procenjuje „potencijal za rezultate“ i „da li je uprava otvorenija?“ na nivou grupe. Nivo ispunjenosti se procenjuje na nivou obaveze. Za više informacija o tome kako IRM grupiše obaveze, vidi Odeljak IV o metodologiji i indikatorima IRM Revizije Akcionog plana.

<sup>62</sup> Vidi POU, *Odredbe o upravljanu Partnerstva za otvorenu upravu*, objavljeno 17. juna 2019, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/POU\\_Articles-of-Governance\\_2019.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/POU_Articles-of-Governance_2019.pdf)

<sup>63</sup> Mehanizam za nezavisno izveštavanje, *Priručnik za procedure IRM*, V.3, 16. septembar 2017, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

<sup>64</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, *Pregled IRM*, <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

<sup>65</sup> Partnerstvo za otvorenu upravu, *Rečnik termina POU*, <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>

## Prilog I. Podaci o obavezama<sup>66</sup>

### Obaveza 1: Integrisanje procesa učešća OCD i antidiskriminacije u stručno usavršavanje

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proverljivo:</b> Da</li> <li>● <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li> <li>● <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Ispunjenost:</b> Završeno</li> <li>● <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Neznatno</li> </ul> |
|--|---|

Ova obaveza je u potpunosti završena.<sup>67</sup> Nacionalna akademija za javnu upravu (NAJU) je održala 145 obuka za vreme trajanja Akcionog plana, kojima je prisustvovalo gotovo 6.000 državnih službenika.<sup>68</sup> Obuke su obuhvatale različite teme, uključujući i pružanje javnih usluga, komunikacione veštine, veštine upravljanja, ulogu onih koji su na upravljačkim položajima u kontekstu pristupanja EU i finansijsko upravljanje i kontrolu. Usled pandemije virusa COVID-19, NAJU je većinu obuka vršila putem interneta i u tri faze.<sup>69</sup> 25 procenata polaznika je bilo sa upravljačkih položaja u javnoj upravi.<sup>70</sup> Uticaj na otvaranje uprave ocenjen je kao neznatan. Ta ocena je data zato što iako je veliki broj državnih službenika prisustvovao obukama, NAJU još nije izmerila uticaj obuka. Međutim, NAJU je završila procenu obuka, sa prosečnom ocenom 3,7 od 4.<sup>71</sup>

### Obaveza 2: Učešće javnosti u kreiranju politika

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proverljivo:</b> Da</li> <li>● <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li> <li>● Ova obaveza je grupisana kao: Unapređenje učešća javnosti u kreiranju javnih politika (Obaveze 2 i 3)</li> <li>● <b>Potencijal za rezultate:</b> Značajan</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Ispunjenost:</b> U značajnoj meri</li> <li>● <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Neznatno</li> </ul> |
|--|---|

Ova obaveza je ocenjena u Odeljku II.

### Obaveza 3: Portal eParticipacija

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proverljivo:</b> Da</li> <li>● <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li> <li>● Ova obaveza je grupisana kao: Unapređenje učešća javnosti u kreiranju javnih politika</li> <li>● <b>Potencijal za rezultate:</b> Značajan</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Ispunjenost:</b> Završeno</li> <li>● <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Neznatno</li> </ul> |
|--|---|

Ova obaveza je ocenjena u Odeljku II.

#### Obaveza 4: Participatorni Zakon o zaštiti životne sredine

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Proverljivo:</b> Da</li><li>• <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li><li>• <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ispunjenost:</b> Završeno</li><li>• <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Još uvek ne postoje rani rezultati za izveštavanje</li></ul> |
|--|--|

Ministarstvo zaštite životne sredine je pripremlilo Nacrt zakona koji je sadržao odredbe za učešće javnosti u upravljanju zaštićenim oblastima. Narodna skupština je usvojila Zakon 2021. godine.<sup>72</sup> Član 54. Zakona uključuje odredbe za učešće javnosti, dok je članom 68a omogućeno upravljačkom organu svake zaštićene oblasti da uspostavi savet korisnika za zaštićene oblasti (jedan savet za svaku zaštićenu oblast). U sastavu ovih saveta su i predstavnici OCD, slično mehanizmu koji postoji na nacionalnom nivou. Predstavnici Ministarstva zaštite životne sredine nisu bili dostupni za razgovor o unapređenjima koje je Zakon potencijalno doneo. MNI zaključuje da trenutno nema rezultata za izveštavanje iz ove obaveze zato što za sada nema javno dostupnih informacija o tome da li su saveti formirani. OCD koje su pratile proces izmena i dopuna su kritikovale nedostatak transparentnosti i poštovanja procedura za usvajanje ovog zakona.<sup>73</sup>

#### Obaveza 5: Elektronsko registrovanje glasača

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Proverljivo:</b> Da</li><li>• <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Ne</li><li>• <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ispunjenost:</b> Ograničeno</li><li>• <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Još uvek ne postoje rani rezultati za izveštavanje</li></ul> |
|--|--|

Od četiri aktivnosti, jedna je u potpunosti završena. Konkretno, izmene i dopune Zakona o pečatu državnih i drugih organa kojima je uveden elektronski pečat pomoću kojeg građani mogu da podnesu zahtev za promene u biračkom spisku.<sup>74</sup> Druga aktivnost - izrada elektronskog pečata za sve javne institucije i 174 jedinice lokalne samouprave - realizovana je delimično, budući da je samo mali broj izradio elektronski pečat.<sup>75</sup> Ovo je bio obiman rad zato što digitalni pečat mora da bude izrađen posebno za svaku jedinicu lokalne samouprave i potrebna je pomoć drugih institucija, kao što je Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu. Pandemija virusa KOVID-19, međustranački dijalog i referendum o ustavnim promenama, kao i lokalni, parlamentarni i predsednički izbori su usporili realizaciju ove aktivnosti.<sup>76</sup>

Preostale dve aktivnosti - implementacija elektronskog pečata u sistem Jedinostvenog biračkog spiska i povezivanje Portala eUprava i sistema Jedinostvenog biračkog spiska - nisu započete zato što su izbori u 2022. godini (lokalni, parlamentarni i predsednički), kao i izbori za savete nacionalnih manijina, efektivno sprečili rad na biračkom spisku. Prema Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, očekuje se da usluga bude završena do kraja juna 2023.

godine.<sup>77</sup> Građani će moći da provere svoje podatke u biračkom spisku na Portalu eUprava i da podnesu zahtev za njihovu izmenu ili dopunu preko portala (umesto da dolaze lično u opštinsku upravu).

#### **Obaveza 6: Uspostavljanje jedinstvenog registra administrativnih postupaka i jedinstvene platforme sa svim informacijama o postupcima / uslugama – ePAPIR**

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Proverljivo:</b> Da</li><li>● <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li><li>● <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Ispunjenost:</b> U značajnoj meri</li><li>● <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Znatno</li></ul> |
|--|--|

Ova obaveza je ocenjena u Odeljku II.

#### **Obaveza 7: Borba protiv nasilja prema deci**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Proverljivo:</b> Da</li><li>● <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li><li>● <b>Potencijal za rezultate:</b> Značajan</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Ispunjenost:</b> Ograničeno</li><li>● <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Neznatno</li></ul> |
|---|--|

Jedna od pet aktivnosti u okviru ove obaveze je u potpunosti završena, dok su ostale ispunjene u različitom stepenu. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu je u martu 2021. godine uspostavila platformu „Čuvam te“ sa tri ključne komponente: informativna (tekstovi za učenike, roditelje i nastavnike), edukativna (edukativni materijali za učenike, roditelje i zaposlene) i tehnička (prijavljivanje nasilja i statistička analiza). Prve dve komponente se realizuju sa osam informativnih tekstova mesečno, 12 edukativnih video snimaka na internetu (za 2023. godinu je planirano 15) i korisničkim servisom koji radi 24 časa dnevno. Međutim, tehnička komponenta za praćenje i prijavljivanje slučajeva nasilja čiji su akteri deca nije instalirana. Druga aktivnost je bila pilotiranje platforme, i ona je završena, dok su treća i četvrta aktivnost realizovane kroz edukaciju na internetu i materijale za nastavnike, učenike i građane na platformi. Peta aktivnost - objavljivanje statističkih podataka o nasilju čiji su akteri deca – je ispunjena ograničeno. U trenutku sastavljanja ovog izveštaja, platforma je sadržala samo podatke o primarnom i sekundarnom sprečavanju nasilja, a izveštavanje na internetu o tercijarnom sprečavanju nasilja<sup>78</sup> i povezivanju svih nadležnih institucija nije bilo omogućeno.

Uticaj ove obaveze na otvaranje uprave je bio neznatan zato što ključna funkcionalnost – izveštavanje i praćenje nasilja čiji su akteri deca putem interneta - nije instalirana. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu planira da realizuje ovu funkciju u II fazi, verovatno do kraja 2023. godine. Na osnovu trenutnog kretanja, dugoročni izgledi za ovu obavezu deluju obećavajuće. Iako nije jasno da li će biti preneti u sledeći akcioni plan, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu već planira II fazu za 2023. godinu, čime bi ova aktivnost bila završena i nastavila bi se edukativna komponenta platforme. MNI preporučuje da Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu što pre omogući prijavljivanje putem interneta da bi se sistematski pratilo nasilje čiji su akteri deca i

objavljivali statistički podaci.	
<b>Obaveza 8: Izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Proverljivo:</b> Da</li> <li>• <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li> <li>• <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ispunjenost:</b> Završeno</li> <li>• <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Neznatno</li> </ul>
<p>Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je završilo izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2021. godine. Skupština je usvojila izmene u novembru 2021. godine, a tri meseca kasnije izmene su stupile na snagu.<sup>79</sup> Izmene su uključivale odredbe predviđene u akcionom planu, kao što je uvođenje elektronskog informatora o radu organa vlasti.<sup>80</sup> Organi vlasti moraju proaktivno da objavljuju elektronske informatore o radu, koji sadrže informacije od javnog značaja kako je predviđeno Zakonom, preko jedinstvenog internet portala. U toku 2022. godine, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je, u skladu sa Zakonom, napravio portal za elektronske informatore o radu. Do sada je objavljeno više od 6.000 informatora o radu.<sup>81</sup> Pokrajinski i lokalni organi i javna preduzeća su počeli da objavljuju elektronske informatore o radu 2022. godine, a nakon njih i organi državne uprave 2023. godine. Elektronski informatori o radu će omogućiti lakši pristup informacijama svih organa vlasti, ali su za sada ostvarili samo neznatne rane rezultate u otvaranju uprave zato što je Zakon nedavno usvojen.</p>	
<b>Obaveza 9: Centralni veb portal o proceni uticaja na životnu sredinu</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Proverljivo:</b> Da</li> <li>• <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li> <li>• <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ispunjenost:</b> Ograničeno</li> <li>• <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Još uvek ne postoje rani rezultati za izveštavanje</li> </ul>
<p>Ministarstvo zaštite životne sredine je izradilo nacrt izmena i dopuna Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.<sup>82</sup> Održane su javne rasprave o ova dva nacrti.<sup>83</sup> Međutim, vlada nije usvojila predloge niti ih je dostavila Narodnoj skupštini na usvajanje. Nije jasno da li će nova vlada, oformljena u oktobru 2022. godine, usvojiti postojeće predloge ili će biti izrađeni novi predlozi.</p>	
<b>Obaveza 10: Standardizacija podataka u javnom sektoru na lokalnom nivou</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Proverljivo:</b> Da</li> <li>• <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li> <li>• <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ispunjenost:</b> Ograničeno</li> <li>• <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Još uvek ne postoje rani rezultati za izveštavanje</li> </ul>

Od pet aktivnosti u okviru ove obaveze, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu je završila jednu - analizu postojećeg stanja u pogledu generisanja i korišćenja podataka u jedinicama lokalne samouprave.<sup>84</sup> Ostale aktivnosti nisu započete.

#### **Obaveza 11: Platforma za informacije o medijima koji se finansiraju javnim sredstvima**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Proverljivo:</b> Da</li><li>● <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li><li>● <b>Ova obaveza je grupisana kao:</b> Unapređenje Zakona o javnom informisanju i medijima (Obaveze 11 i 12)</li><li>● <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Ispunjenost:</b> Ograničeno</li><li>● <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Još uvek ne postoje rani rezultati za izveštavanje</li></ul> |
|---|--|

Ovom obavezom je predviđeno formiranje jedinstvene informacione platforme za praćenje sufinansiranja medijskog sadržaja koji služi javnom interesu. Jedna od tri aktivnosti je ispunjena u potpunosti, dok su ostale u ograničenoj meri ispunjene. Analiza regulatornog okvira i komparativnih praksi u primeni informacionih platformi za praćenje sprovođenja javnih konkursa, sa tehničkom specifikacijom za njenu izradu, je realizovana. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima još uvek nije donet, a izmene i dopune se pripremaju u trenutku izrade ovog izveštaja. Konačno, predviđena informaciona platforma nije izrađena. Ministarstvo nije dodelilo sredstva za platformu, a organi lokalne samouprave će morati da se obuče za korišćenje platforme. Zbog ograničene ispunjenosti ova obaveza nije ostvarila rezultate u otvaranju uprave.

#### **Obaveza 12: Učešće javnosti za medije koji se finansiraju javnim sredstvima**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Proverljivo:</b> Da</li><li>● <b>Da li uključuje aspekt otvorene uprave?</b> Da</li><li>● <b>Ova obaveza je grupisana kao:</b> Unapređenje Zakona o javnom informisanju i medijima (Obaveza 11 i 12)</li><li>● <b>Potencijal za rezultate:</b> Skroman</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Ispunjenost:</b> Ograničeno</li><li>● <b>Da li je uprava otvorenija?</b> Još uvek ne postoje rani rezultati za izveštavanje</li></ul> |
|---|--|

Kao i Obaveza 11, Obaveza 12 je ograničeno ispunjena. Oformljena je radna grupa za izradu nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima. Međutim, radna grupa nije završila izradu nacrtu Zakona. Zbog toga vlada nije usvojila predlog Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima.

Ova grupa obaveza (11 i 12) je mogla da ojača učešće javnosti i sufinansiranje medija u oblasti javnog informisanja. Predstavnik Ministarstva kulture sa kojim je razgovarano je rekao da će ove obaveze verovatno biti uključene u naredni akcioni plan.<sup>85</sup> Da bi se obezbedila ispunjenost

