

Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI): Izveštaj o dizajnu za Srbiju 2018-2020.

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

Sadržaj

Sažetak: Srbija	2
I. Uvod	5
III. Rukovođenje i proces učešća više zainteresovanih strana	10
IV. Obaveze	18
1. Objavljivanje Zakona o budžetu u mašinski čitljivom formatu	20
2. E-kalendar za finansiranje civilnog društva	23
3. Objaviti podatke o fondovima za zaštitu životne sredine	25
4. Otvaranje podataka iz javnih poziva za finansiranje rada udruženja i razvoj medija	28
5. Otvoreni podaci o izveštajima o OCD	31
6. Izmena pravilnika o registraciji medija	34
7. Pomoć i praćenje procesa usvajanja LAP	38
8. Ažuriranje biračkog spiska	41
9. ePAPIR	44
10. Elektronske oglasne table	47
11. Unapređenje proaktivne transparentnosti – Informatora o radu	49
12. Izmena zakona o pristupu informacijama	49
13. Saradnja sa OCD u primeni propisa	53
14. Elektronski sistem za e-građansko izjašnjavanje	56
15. Transparentnost i učešće u odborima parlamenta	58
V. Opšte preporuke	61
VI. Metodologija i izvori	67
Aneks I. Pregled učinka Srbije tokom izrade akcionog plana	69



Sažetak: Srbija

Proces konsultacija između više različitih zainteresovanih strana znatno se poboljšao u Srbiji i ostvario je bolji odjek u javnosti, uključujući i na lokalnom nivou. Međutim, akcioni plan većinom nastavlja inicijative iz prethodnog plana i uglavnom uz mere koje imaju ograničenu ambiciju. Istaknute obaveze obuhvataju transparentnost finansiranja medija, izmene i dopune zakona o pristupu informacijama i proaktivno objavljivanje informacija. Efektivno sprovođenje će zavisiti od kontinuirane saradnje, dok je politička podrška na visokom nivou neophodna za ambicioznije obaveze.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) jeste globalno partnerstvo koje okuplja reformski usmerene predstavnike državne uprave i lidere iz civilnog društva, kako bi izradili akcione planove koji upravu čine inkluzivnijom, responzivnijom i odgovornijom. Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI) prati sve akcione planove kako bi osigurao da vlade poštuju mere na koje su se obavezale. Srbija se pridružila POU 2013. Od tada je sprovela dva akciona plana. Ovaj izveštaj ocenjuje dizajn trećeg akcionog plana Srbije.

Opšti pregled akcionog plana

Otvorenost uprave u Srbiji nije se značajno promenila u poređenju sa prethodnim ciklusima POU. Dok javna uprava nastavlja da povećava napore ka otvaranju podataka i digitalizaciji, problematično stanje vladavine prava i pogoršanje slobode medija utiče na okruženje za otvaranje uprave. Iako su doneta dva važna zakona koja se odnose na bolje participativne mehanizme, u praksi, građani imaju malo mogućnosti da kritički ispituju učinak Vlade u ključnim oblastima javnih politika.

Tokom zajedničke izrade akcionog plana unapredio se kvalitet komunikacije i otvorenost predstavnika Vlade prema predlozima organizacija civilnog društva. Proces konsultacija između više različitih zainteresovanih strana u Srbiji je inkluzivan i obuhvata učesnike iz Vlade i nevladinog sektora, koji imaju jednaka prava da predlažu obaveze, postavljaju dnevni red i učestvuju u donošenju odluka.

Tabela 1. Na prvi pogled

Zemlja učesnica od: 2013.
Akcioni plan koji se razmatra: Treći
Tip izveštaja: Dizajn
Broj obaveza: 15

Izrada akcionog plana

Da li postoji forum više zainteresovanih strana:
Da
Stepen javnog uticaja: Saradnja
Deluje suprotno procesu POU: Ne

Dizajn akcionog plana

Obaveze značajne za vrednosti POU	14 (93%)
Transformativne obaveze	1 (7%)
Obaveze sa potencijalnom zvezdom	1 (7%)

Sprovođenje Akcionog plana

Obaveze sa zvezdom: N/A
Ispunjene obaveze: N/A
Obaveze sa ocenom "Znatno" u merenju DLUO*: N/A
Obaveze sa ocenom „Izuzetno" u merenju DLUO*: N/A

*DLUO: Da li je uprava otvorenija?



Iako je Radna grupa za POU sprovela opsežne konsultacije, neki državni organi nadležni za važne oblasti javnih politika, poput fiskalne transparentnosti, nisu pristali da preuzmu odgovornost za obaveze koje je predložilo civilno društvo, time ograničavajući sveukupnu ambiciju akcionog plana. Kao rezultat toga, čak i one obaveze koje obuhvataju ključne teme, kao što je vlasništvo nad medijima, usmerene su na mala tehnološka poboljšanja i nemaju dovoljno resursa za delotvorno sprovođenje. Neke obaveze su prenete iz prethodnih akcionih planova, ali nisu poboljšane na način koji bi sprečio da se prethodni izazovi ponove.

Tabela 2. Istaknute obaveze

Opis obaveze	Napredak	Status na kraju ciklusa sprovođenja.
<p>Obaveza 6: Izmena pravilnika o registraciji medija</p> <p><i>Povećati transparentnost trošenja budžetskog novca na medije i osigurati kvalitet i tačnost podataka izmenom pravila za registraciju u registru medija, a zatim poboljšati tehničke funkcije Registra za bolji prikaz podataka.</i></p>	<p>Tokove javnog novca u medijskom sektoru je teško pratiti, a pravni okvir za te tokove stvara prostor za zloupotrebe. Ova obaveza bi mogla da pomogne u rasvetljavanju javnog finansiranja medijskih organizacija, ali su potrebne reforme koje direktno primenjuju mere odgovornosti za ovakvo finansiranje. Mehanizmi predviđeni u ovoj obavezi su korak u pravom smeru dok se priprema novi zakon. Buduće obaveze bi mogle da se usmere na jačanje mehanizama odgovornosti u medijima.</p>	<p>Beleška: Biće ocenjeno na kraju ciklusa akcionog plana.</p>
<p>Obaveza 11: Unapređenje proaktivne transparentnosti</p> <p><i>Objaviti informatore o radu sa strogo određenim sadržajem i rokovima.</i></p>	<p>Ova obaveza je jedina potencijalno transformativna obaveza u ovom akcionom planu. Ona bi obavezala sve organe javne vlasti da objavljuju i ažuriraju elektronski informator o radu, koji bi prikazivao informacije o prihodima i rashodima, javnim nabavkama i drugim visoko relevantnim podacima u standardizovanom, doslednom i otvorenom formatu. Ova obaveza se prenosi iz prethodnog akcionog plana i trebalo bi da joj se ukaže prioritet tokom sprovođenja.</p>	<p>Beleška: Biće ocenjeno na kraju ciklusa akcionog plana.</p>
<p>Obaveza 12: Izmena zakona o pristupu informacijama</p> <p><i>Izmeniti zakon kako bi se osigurao delotvoran nadzor nad njegovom primenom i proširiti krug organa koji podležu zakonu</i></p>	<p>Izmene bi donele značajna poboljšanja, uključujući proširenje opsega organa koji su predmet zakona, smanjenje broja potencijalnih razloga za odbijanje zahteva za slobodan pristup informacijama i obavezno pribavljanje mišljenja poverenika za nacрте zakona. Civilno društvo naglašava da će konačni ishod zavisiti od sadržaja konačnog nacрте zakona.</p>	<p>Beleška: Biće ocenjeno na kraju ciklusa akcionog plana.</p>

Preporuke

Cilj preporuka MNI jeste da pruže smernice koje će pomoći razvoju sledećeg i sprovođenju trenutnog akcionog plana.

Tabela 3. Pet KLJUČNIH preporuka MNI

1	Osigurati snažniju podršku nacionalnom procesu POU na višem političkom nivou
2	Uvećati raznovrsnost vodećih institucija u sprovođenju obaveza i uveriti ključna tela koja odlučuju o predlozima obaveza da aktivno učestvuju u razmatranjima Radne grupe i da deluju u pravcu konsenzusa.
3	Povećati broj obaveza koje su prevashodno usmerene na javnu odgovornost, neposredno uključivanje građana i javne usluge od značaja za građane.
4	Uključiti obaveze koje se, pored izmena propisa, odnose i na njihovo sprovođenje i primenu.
5	Usmeriti se na ponovnu upotrebu otvorenih podataka.

O AUTORIMA

Dragana Bajić i Vanja Dolapčev su istraživači u Centru za evropske politike (CEP <http://cep.org.rs/>). Oni se bave temama koje između ostalog obuhvataju reformu javne uprave, evropske integracije, javnu odgovornost, dobro upravljanje, kao i druge oblasti. CEP je nezavisna, neprofitna, nevladina *think tank* organizacija koja deluje u Srbiji i u zemljama Zapadnog Balkana. **Milena Lazarević** je programska direktorka Centra za evropske politike.

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.



I. Uvod

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) jeste globalno partnerstvo koje okuplja reformski usmerene predstavnike državne uprave i lidere iz civilnog društva, kako bi izradili akcione planove koji upravu čine inkluzivnijom, responzivnijom i odgovornijom. Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI) prati sve akcione planove kako bi osigurao da vlade poštuju mere na koje su se obavezale. Srbija se pridružila POU 2013. Od tada je sprovela dva akciona plana. Ovaj izveštaj ocenjuje dizajn trećeg akcionog plana Srbije.

Obaveze iz akcionog plana mogu se nadovezivati na postojeće napore, određivati nove korake za završetak tekućih reformi ili pokretati aktivnosti u potpuno novoj oblasti. Mehanizam za nezavisno izveštavanje POU prati sve akcione planove kako bi osigurao da vlade poštuju svoje obaveze. Lideri iz civilnog društva i državne uprave primenjuju evaluacije kako bi razmotrili sopstveni napredak i utvrdili da li su aktivnosti imale uticaja na živote ljudi.

Srbija se pridružila POU 2013. Ovaj izveštaj pokriva izradu i dizajn trećeg akcionog plana Srbije za period 2018-2020.

Mehanizam za nezavisno izveštavanje POU je ostvario partnerstvo sa Centrom za evropske politike (CEP) iz Beograda, Srbija, koji je izvršio ovu evaluaciju. Cilj MNI je da pruži informacije za potrebe tekućeg dijaloga o izradi i ispunjavanju budućih obaveza. Za potpuni opis metodologije MNI posetite

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Kontekst otvorene uprave u Srbiji

Otvorenost uprave u Srbiji danas nije znatno drugačija u poređenju s prethodnim ciklusima POU. Javna uprava je povećala napore ka digitalizaciji i otvaranju većeg broja podataka, ali problematično stanje vladavine prava i pogoršanje slobode medija utiče na okolnosti za ostvarivanje otvorene uprave. Iako su doneta dva važna zakona koji unapređuju učešće građana u donošenju odluka, građani imaju malo prilika da kritički preispitaju učinak Vlade u važnim oblastima javnih politika.

Ukupno učešće Srbije u POU odvija se paralelno s reformama podstaknutim pristupanjem Evropskoj uniji (prvenstveno u pogledu političkih kriterijuma¹ i reforme javne uprave koju obuhvata opsežan strateški okvir²). Od 2014. godine Srbija je zemlja kandidat koja pregovara o pristupanju Evropskoj uniji (dalje u tekstu: EU). Pre dobijanja statusa kandidata, država je već preduzela značajne korake u stvaranju povoljnog zakonodavnog i političkog okruženja za slobodu informacija i transparentnost vlasti, kao što je donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je međunarodno proglašen za jedan od najboljih u ovoj oblasti.³

Sveukupno gledano, Srbija je visoko rangirana prema kriterijumima učešća u POU, koji pokrivaju oblasti slobode pristupa informacijama, transparentnosti budžeta, građanskih sloboda i imovinskih izjava javnih funkcionera. Međutim, država se i dalje suočava sa izazovima u svakoj od ovih oblasti.

Iako je srpski Zakon o slobodnom pristupu informacijama jedan od najboljih u svetu, odgovornost za poštovanje odredbi ovog zakona jedan je od ključnih razloga za zabrinutost. Civilno društvo smatra da su kazne za kršenje prava na pristup informacijama nedelotvorne.⁴ Civilno društvo i služba Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je odgovoran za sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zagovarali su poboljšanja mehanizama kojima bi se osiguralo da organi javnih vlasti poštuju odluke Poverenika.⁵ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (u daljem tekstu: MDULS) 2018. godine je započelo izradu nacrtu izmena Zakona o pristupu informacijama i otvorilo javnu raspravu.⁶ Međutim, zainteresovane strane su osporile neke predložene izmene, jer su iz obaveze pružanja slobodnog pristupa informacijama isključena preduzeća koja su delom u vlasništvu države i Narodna banka Srbije.⁷ Stoga, iako Srbija ostaje visoko rangirana prema kriterijumima učešća u POU, sa 15 od ukupno 16 bodova, predložene izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja mogu da dovedu do nazadovanja. Paralelno s tim, pozicija Poverenika je upražnjena⁸ od 22. decembra 2018. godine. Tokom pisanja ovog izveštaja, Narodna skupština nije iskazala nikakav napor da izabere novog Poverenika. Ovo je podstaklo grupu OCD da započnu kampanju pod nazivom „Hoću poverenika, a ne poslušnika!“. Kampanja ima za cilj da podstakne Skupštinu da započne transparentan proces izbora osobe koja, na osnovu svojih prethodnih zasluga, odgovara mestu novog Poverenika.⁹

Pored ove, i drugim oblicima javne odgovornosti u zemlji takođe nedostaje dovoljan napredak:

- U najnovijem izveštaju za 2018. godinu, Evropska komisija je ukazala na probleme transparentnosti koje bi trebalo razmotriti i ojačati.¹⁰ Prema izveštaju programa SIGMA iz 2017. godine,¹¹ država pokazuje slab učinak u oblasti odgovornosti i organizacije centralne uprave.¹² Civilno društvo, mediji i šira javnost imaju malo mogućnosti da kritički ispitaju rezultate rada Vlade, jer izveštaji o aktivnostima i rezultatima nisu dostupni ili nisu redovni.¹³
- Pored toga, poslednjih godina, Skupština izbegava da razmatra godišnje izveštaje nezavisnih nadzornih institucija, kao što su Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, itd.¹⁴

- Postoji ograničeni napredak kada je reč o naporima države u borbi protiv korupcije, koja ostaje sveprisutan problem u zemlji.¹⁵ Bilo je ozbiljnih kašnjenja u usvajanju novog zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije,¹⁶ dok je Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije istekla krajem 2018. godine.¹⁷ Trenutno, sprečavanje korupcije u Srbiji vođeno je Akcionim planom za poglavlje 23 u pregovorima Srbije sa EU (potpoglavlje Borba protiv korupcije) i Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Obaveza broj sedam u trećem akcionom planu za POU bavi se sprečavanjem korupcije na lokalnom nivou.
- U toku su značajni naponi ka izmeni Ustava kao deo reforme pravosuđa. Postoje dva suprotstavljena stava o kvalitetu ovog procesa. Dok je s jedne strane postojao formalni proces konsultacija, neki akteri, uključujući advokate, sudije, stručnjake i OCD, povukli su se navodeći potencijalnu politizaciju pravosuđa, posebno u slučaju predloga izmena koji se tiču izbora nesudskih članova Visokog saveta sudstva.¹⁸ S druge strane, predstavnici Ministarstva pravde, koje koordiniše ovaj proces, navode da je osigurana inkluzivnost i potpuna transparentnost konsultativnog procesa. Takođe su izjavili da su svi primljeni komentari razmotreni i da su se o njima konsultovali sa ekspertom Saveta Evrope prilikom izrade ustavnih izmena. Nakon dobijanja negativnog mišljenja Venecijanske komisije,¹⁹ u kojem je navela „određeni broj istaknutih problema“ u vezi sa Visokim savetom sudstva i Državnim većem tužilaca, nova verzija je pokušala da primeni preporuke Komisije i dodatne sugestije koje su dali nacionalni akteri koji su učestvovali u procesu. Ministarstvo je objavilo da je najnovija verzija nacрта izmena dobila pozitivno mišljenje od strane Sekretarijata Venecijanske komisije.²⁰ Ipak, neke OCD su smatrale da Ministarstvo nije u pravu jer je Sekretarijat Venecijanske komisije zadužen za tehničke i administrativne poslove, a ne za ocenu usklađenosti izmena s međunarodnim pravnim standardima (što je odgovornost članova Komisije, a ne njenog sekretarijata).²¹

U pogledu prostora za građansko učešće i delovanje, sloboda okupljanja i sloboda udruživanja su zakonski omogućeni i poštuju se,²² iako je potrebno više usklađivanja sa Smernicama o slobodi mirnog okupljanja.²³ Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2018. godine ukazuje na nedostatak napretka u uspostavljanju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, i ističe da je potrebno preduzeti više mera kako bi se „obezbedila sistemska saradnja između vlade i civilnog društva“.²⁴ Javne rasprave o predlozima zakona često se sprovode radi forme i u kasnoj fazi procesa, što ne ostavlja mogućnosti svim zainteresovanim stranama da pruže pravovremeni i kvalitetni doprinos.²⁵ To je bio slučaj sa zakonima usvojenim u hitnoj skupštinskoj proceduri, kao što je novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.²⁶ Samo 2% su učestvovali u javnim raspravama na republičkom nivou ili otvorenim diskusijama u jedinicama lokalne samouprave.²⁷

Poslednjih godina, prostor za građansko delovanje i sloboda medija u Srbiji postali su pitanja od posebnog značaja. Sve je veći broj nevladinih organizacija bliskih vlasti (GONGO - governmentally organized non-governmental organizations), medijskih kampanja koje šire klevete, a koje su u bliskoj vezi sa koalicijom vladajućih političkih stranaka,²⁸ slučajeva pretnji i nasilja nad novinarima, i problema u vezi sa finansiranjem medija. Prema najnovijem izveštaju Reportera bez granica, Srbija je rangirana kao 76. u medijskim slobodama, što je pad za 24 mesta od 2017.²⁹ Evropska komisija takođe nije zabeležila napredak u slobodi medija u svojim nedavnim ocenama,³⁰ dok je izveštaj organizacije „Freedom House“ označio Srbiju kao jednu od zemalja sa najvećim padom u pogledu stanja prava i sloboda.³¹ Trenutno, Srbija priprema novu medijsku strategiju. Međutim, zbog raznih kontroverzi u radu, medijska udruženja su odbila da nastave da učestvuju u radnoj grupi zaduženoj za izradu Strategije.³² Od prošle godine, Kabinet Premijerke zamenio je Ministarstvo kulture i informisanja u vođenju konsultacija, što je dovelo do napretka u saradnji i razvoju nacрта dokumenta.³³ Obaveze pod rednim brojevima četiri i šest u sadašnjem Akcionom planu za POU pokušavaju da odgovore na ključna pitanja slobode medija u zemlji, ali ne idu dovoljno daleko da se uhvate u koštac sa inherentnim problemima u medijskom okruženju.

Takođe, očekuje se poboljšanje postupka javnih rasprava, zahvaljujući izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi³⁴ i donošenjem Zakona o planskom sistemu u 2018. godini.³⁵ Ovim zakonskim okvirom uređuje se učešće javnosti u zvaničnim javnim raspravama i uvode konsultacije kao mehanizam učešća na početku procesa izrade zakona.³⁶ Obaveze pod rednim brojem dva, trinaest i petnaest bave se ovim temama.

Transparentnost budžeta i izjave o imovini i dalje predstavljaju uzroke niskog položaja Srbije u međunarodnom rangiranju. Prema Indeksu o otvorenosti budžeta za 2017. godinu (Open Budget Survey), Srbija objavljuje ograničene informacije o državnom budžetu i u tom pogledu ima 43 od 100 bodova, što je niže od susednih zemalja, poput Hrvatske, Slovenije ili Albanije. Dalje, Srbija je postigla samo 2 od 100 bodova kada je reč o učešću javnosti, jer pruža jako malo mogućnosti da se javnost uključi u proces planiranja i praćenja sprovođenja budžeta.³⁷ Agencija za borbu protiv korupcije je 2017. godine podnela 86 zahteva za prijavu imovine, jer funkcioneri nisu dostavili svoje izjave na vreme. To je više nego što je to bio slučaj u 2016. godini (80 zahteva), ali je broj krivičnih prijava koje je podnela Agencija niži (od 17 u 2016. godini na 15 u 2017. godini).

Česti vanredni izbori u Srbiji nose veliki broj nepravilnosti. Prema izveštajima Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Srbija je imala značajne nepravilnosti u ažuriranju biračkog spiska, javnom nadzoru nad biračkim spiskovima i medijskom prostoru za izbore 2016. (parlamentarni izbori) i 2017. godine (predsednički izbori).³⁸ Od decembra 2018, talas opozicionih protesta pod nazivom „Jedan od pet miliona“ širi se širom zemlje. Zahtevi demonstiranata vezani su za izborne uslove i procedure, ali i za reformu javnog medijskog servisa.³⁹ Obaveza pod rednim brojem osam u tekućem akcionom planu bavi se upravo ažuriranjem biračkog spiska kako bi se osigurala njegova tačnost.

¹ Dolapčev, Vanja, Lazarević, Milena, Reforma javne uprave i gde je naći, Grubješić, Suzana (ur.), Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, knjiga preporuka 2017/2018, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2019, str. 287-302, <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2019/01/Knjiga-preporuka-Nacionalnog-konventa-o-EU-2017-2018.pdf> (15.3.2019);

² Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, Službeni glasnik RS br. 9/2014, 42/2014, 54/2018, Beograd, 2014, 2018, http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/45685/strategija_drzavna_uprava_cyr.zip (15.3.2019);

³ Global Right to Information Ranking, Access Info Europe, Madrid, <https://www.rti-rating.org/rating/> (15.3.2019);

⁴ Đinđić, Miloš, Bajić Dragana, National PAR Monitor Serbia 2017/2018, Centar za evropske politike, Beograd, 2018, str. 9, https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/11/national_par_monitor_serbia-edited.pdf (15.3.2019);

⁵ Nenadić, Nemanja, Slobodan pristup informacijama u Srbiji: iskustva, problemi i perspektive, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, 2019, str. 12, <https://crt.rs/wp-content/uploads/2019/01/Slobodan-pristup-informacijama-u-Srbiji-iskustva-problemi-i-perspektive.pdf> (15.3.2019);

⁶ Poziv za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, MDULS, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2018 <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat> (15.3.2019);

⁷ Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, MDULS, <https://civilnodrustvo.gov.rs/upload/Nacrt%20zakona.DOCX>, 2019 (15.3.2019);

⁸ „Upoznajte poverenika“, veb-stranica Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/upoznajte-poverenika.html> (15.3.2019);

⁹ „Hoću poverenika a ne poslušnika“, Beograd, <https://srbijadoinformacija.rs/> (15.3.2019);

¹⁰ Evropska komisija, Serbia 2018 Report, Evropska unija, Brisel, 2018, str. 7, dostupno na: <http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf> (15.3.2019);

¹¹ Program „Sigma“ predstavlja zajedničku inicijativu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i EU. U okviru svog rada i pružanjem stručne podrške Inicijativa ima za cilj jačanje i unapređenje sistema javne uprave u državama koje su susedi državama članicama EU kao i u državama koje pristupaju EU.

¹² Monitoring Report 2017 Serbia, Program „Sigma“, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Evropska komisija, 2017, str. 95-97, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf> (15.3.2019);

¹³ Đinđić, Miloš, Bajić, Dragana, op.cit, str. 42;

¹⁴ Evropska komisija, Serbia 2018 Report, op cit., str. 3;

¹⁵ Serbia Corruption Index, Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/serbia/corruption-index> (15.3.2019)

¹⁶ Evropska komisija, Serbia 2018 Report, op cit., str. 19;

-
- ¹⁷ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018., Službeni glasnik Republike Srbije broj 57/2013, Beograd, 2013, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf (15.3.2019);
- ¹⁸ Dragana Boljević, „Uvažavanje struke je put do boljeg ustava“, Društvo sudija Srbije, dostupno na: <http://www.sudije.rs/index.php/480-uv-z-v-nj-s-ru-pu-d-b-lj-g-us-v.html>
- ¹⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Serbia Opinion on the Draft Amendments to the Constitutional Provisions on The Judiciary, CDL-AD(2018)011, Strasbourg, 25. Jun 2018, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e)
- ²⁰ Doprinos koji je poslalo Ministarstvo pravde istraživačima MNI 12. Jul 2019
- ²¹ Reakcija na tvrdnju Ministarstva pravde o pozitivnoj oceni Venecijanske komisije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Društvo sudija Srbije, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Centar za pravosudna istraživanja, Beogradski centar za ljudska prava, Evropski pokret u Srbiji, Transparentnost Srbija, Beograd, Sebija, 25. Oktobar 2018, <https://bit.ly/2Y1zgGj> (15.3.2019);
- ²² Evropska komisija, Serbia 2018 Report, op cit., str. 26;
- ²³ Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Second Edition, OEBS, Varšava, 2010, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true> (15.3.2019);
- ²⁴ Evropska komisija, Serbia 2018 Report, op cit., str. 8
- ²⁵ Ibid, str. 9;
- ²⁶ Tepavac, Tara, Narodna Skupština: Hram ili paravan demokratije, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Beograd, 2019, str. 9, <https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/01/Narodna-skup%C5%A1tina-Republike-Srbije-hram-ili-paravan-demokratije.pdf> (15.3.2019);
- ²⁷ Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji 2017, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Beograd, 2017, str. 22, <https://crta.rs/wp-content/uploads/2018/02/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2017.pdf> (15.3.2019);
- ²⁸ Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Indeks održivosti organizacija civilnog društva 2017, Niš, 2018, str. 7 i 10, <http://nkd.rs/wp-content/uploads/2018/10/IO-OCD-2017-Srbija.pdf> (15.3.2019);
- ²⁹ 2018 World Press Freedom Index, Reporters without Borders, Paris, <https://rsf.org/en/serbia> (accessed on 18th of April 2019);
- ³⁰ Evropska komisija, Serbia 2018 Report, op cit., str. 25;
- ³¹ Freedom House, Freedom in the World 2019 Report, Freedom House, Okrug Kolumbija, Vašington, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf (accessed on 15th of March 2019);
- ³² Insajder, „Novinarska i medijska udruženja predala uslove za učešće u izradi medijske strategije“, Beograd, 16. avgust 2018, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11942/> (15.3.2019);
- ³³ Javna rasprava o Nacrtu medijske strategije, veb stranica Vlade Republike Srbije, <https://www.srbija.gov.rs/specijal/362240> (22.4.2019);
- ³⁴ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije broj 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018, 47/2018, Beograd, 2018, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2386-17%20lat.pdf> (15.3.2019);
- ³⁵ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije broj 30/2018, Beograd, 2018, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2386-17%20lat.pdf> (15.3.2019);
- ³⁶ Ibid;
- ³⁷ Open Budget Survey 2017 for Serbia Summary, International Budget Partnership, Vašington, Okrug Kolumbija, 2018, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/serbia-open-budget-survey-2017-summary.pdf> (accessed on 15th of March 2019);
- ³⁸ OEBS/ODIHR, Election Assessment Mission Final Report on Presidential Election held on 2nd of April 2017 in the Republic of Serbia, 2017, str. 1 i 2, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia> (15.3.2019);
- ³⁹ N1, „Organizatori protesta izneli zahteve i poručili da su spremni za dijalog“, Beograd, 13. april 2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a476032/Zahtevi-protesta-1-od-5-miliona.html> (19.4.2019).

III. Rukovođenje i proces učešća zainteresovanih strana

Proces učešća više različitih zainteresovanih strana u procesu POU u Srbiji jeste transparentan i inkluzivan, a predstavnici Vlade i nevladinog sektora imaju jednaka prava da predlažu obaveze, postavljaju dnevni red i učestvuju u donošenju odluka. Kvalitet komunikacije i otvorenost uprave prema predlozima organizacija civilnog društva značajno su se uvećali. Međutim, mere u oblastima koje je Radna grupa utvrdi kao prioritete nisu uvek relevantne za resorna ministarstva, što ukazuje na potrebu da se obezbedi podrška na višem nivou i veće institucionalno angažovanje.

3.1 Rukovođenje

Ovaj pododeljak opisuje rukovođenje i institucionalni kontekst POU u Srbiji.

Kao i u prethodnim ciklusima akcionih planova, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) vodeće je telo Vlade za POU u Srbiji. Radna grupa za POU služi kao forum sa više različitih zainteresovanih strana (detaljno objašnjen u nastavku). MDULS ima zvanično ovlašćenje da koordiniše proces POU u zemlji,¹ i u praksi ovo ministarstvo uspešno koordiniše aktivnosti POU s obzirom na svoju nadležnost za državnu upravu i lokalnu samoupravu u Srbiji. Istovremeno, MDULS ima ograničeni autoritet nad drugim ministarstvima, budući da oni u praksi imaju konačno pravo veta na predloge iz svoje nadležnosti, bez obzira na članstvo u Radnoj grupi za POU. Ministarstvo finansija ima posebno odlučujuću ulogu, jer daje formalna mišljenja o sadržaju kao i finansijskim aspektima akcionog plana.² Jedinice lokalne samouprave imaju Ustavom i zakonom zagaranтовane nadležnosti i pravo na samostalno uređivanje svojih organa i javnih službi, stoga je izazov obezbediti da jedinice lokalne samouprave ispunjavaju obaveze. To bi se moglo promeniti u budućnosti, budući da se pet predstavnika jedinica lokalne samouprave pridružilo članstvu Radne grupe za POU, a rastu naporu i na razvoju inicijative za otvaranje uprave na lokalnom nivou.³

Iako je tokom 2018. godine bilo učešća visokih zvaničnika Srbije u događajima vezanim za POU, nedostaje sveukupna promocija nacionalnih napora u POU od strane visokih predstavnika vlasti. Predsednica Vlade je učestvovala na Samitu POU u Tbilisiju u julu 2018. godine i formalno potpisala zaključak Vlade o usvajanju Akcionog plana. Samo su u dva navrata 2018. godine šefica Vlade i drugi predstavnik na visokom nivou prisustvovali događajima ili dali izjave u vezi s napretkom države u POU. Jedan od pomoćnika ministara u MDULS otvorio je konstitutivnu sednicu Radne grupe za POU i govorio na nekoliko konsultativnih sastanaka na lokalnom nivou.⁴ MDULS je primio sektorsku budžetsku podršku EU za 2018. godinu za povećanje vidljivosti reforme javne uprave u Srbiji, što će obuhvatiti napore za promociju nacionalnog procesa POU.⁵

Ne postoji poseban budžet za aktivnosti koje pripadaju procesu POU. Zainteresovanim stranama je predočeno da je aktivnosti koje zahtevaju sredstva potrebno da budu već planirane (i finansirane) negde drugde,⁶ stoga su obično deo drugih strateških dokumenata i/ili projekata Vlade,⁷ ili im nije potrebno finansiranje. Kontakt osoba Vlade za POU iz MDULS je jedina pozicija izvršioca za sve poslove u vezi sa POU,⁸ zbog kontinuiranog smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru i odluka Vlade o maksimalnom broju stalno zaposlenih državnih službenika. U narednom periodu očekuje se nova odluka, koja bi mogla omogućiti angažovanje dodatne osobe u aktivnostima POU.⁹ U praksi, grupa organizacija civilnog društva (OCD) na čelu sa Građanskim inicijativama trenutno podržava kontakt osobu za POU u poslovima komunikacije sa OCD, zahvaljujući nagradi Multidonatorskog fonda POU.¹⁰

3.2 Proces učešća zainteresovanih strana tokom razvoja akcionog plana

U 2017. godini, POU je usvojilo Standarde za zajedničko stvaranje i učestvovanje, čiji je cilj da podrži učešće civilnog društva i zajedničko ostvarivanje rezultata tokom svih faza ciklusa

POU. Od svih država učesnica POU očekuje se da ispune ove standarde. Njihov cilj je da podignu ambiciju i kvalitet učešća u izradi, sprovođenju i reviziji akcionih planova za POU.

Odredbe o upravljanju POU (OGP's Articles of Governance) takođe utvrđuju zahteve za učešće i zajedničko stvaranje koje zemlja ili entitet moraju da ispune prilikom izrade i sprovođenja svojih akcionih planova, da bi delovali u skladu sa procesom POU. Srbija nije delovala suprotno procesu POU.¹¹

Pogledajte Aneks I ovog izveštaja koji daje pregled učinka Srbije u sprovođenju Standarda za zajedničko stvaranje i učestvovanje tokom izrade akcionog plana.

Tabela [3.2]: Stepen uticaja javnosti

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

Stepen uticaja javnosti		Tokom izrade akcionog plana
Osnaživanje	Vlada je predala moć donošenja odluka pripadnicima javnosti.	
Saradnja	Postojao je učestali dijalog i javnost je pomogla postavljanju agende.	✓
Uključivanje	Vlada je dostavila povratnu informaciju o tome kako su doprinosi javnosti razmatrani.	
Konsultovanje	Javnost je mogla da pruži doprinos.	
Informisanje	Vlada je pružila informacije javnosti o akcionom planu.	
Bez konsultacija	Bez konsultacija	

Forum više različitih zainteresovanih strana

Srbija ima forum sa više različitih vrsta zainteresovanih strana, koji formalno funkcioniše kao Radna grupa za POU, koja razvija akcioni plan, prati njegovo sprovođenje, izrađuje izveštaje o samoproceni i konsultuje se sa civilnim društvom. Nakon usaglašavanja mišljenja državnih organa i pratećeg procesa javnih konsultacija, konačni nacrt akcionog plana dostavlja se Vladi na formalno usvajanje u obliku zaključka. Ministar državne uprave i lokalne samouprave uspostavlja ovu „Radnu grupu“ za svaki ciklus akcionog plana.¹³ Drugim rečima, trenutna radna grupa će prestati da postoji kada Vlada počne da planira sledeći akcioni plan (tj. formira novu radnu grupu). Ova promena će se poklopiti sa sprovođenjem prethodnog akcionog plana, što će za rezultat imati da nova radna grupa preuzme i diskusiju o sprovođenju postojećeg plana.

Trenutna radna grupa za POU osnovana je 15. marta 2018. godine¹⁴ i formalno je zadužena za podršku ciklusu Akcionog plana POU za period 2018-2020.¹⁵ U skladu s jednom od glavnih preporuka prethodnog izveštaja MNI, Radna grupa za POU je usvojila i objavila zvanični Poslovnik o radu¹⁶ koji upravlja procesom učešća i donošenja odluka. Ova pravila, između ostalog, propisuju:

- Da se odluke donose konsenzusom i da svi članovi grupe imaju jednaka prava da predlažu obaveze, određuju dnevni red radne grupe i učestvuju u procesima diskusije i odlučivanja.
- Da se sastanci organizuju najmanje kvartalno (plenarno ili u okviru podgrupa), bilo licem u lice ili elektronskim putem.

- Način na koji se vrši primopredaja članova u slučaju kadrovske izmena.
- Da su sastanci otvoreni za druge pozvane aktere da razmotre pitanja iz svoje stručne oblasti.
- Način na koji se obezbeđuje transparentnost grupe, objavljivanjem zapisnika, izjava i saopštenja, konferencija za novinare i konsultativnih sastanaka sa civilnim društvom ili drugim zainteresovanim stranama.

Kako bi uspostavilo Radnu grupu, MDULS je poslalo zvanične pozive za visoke predstavnike organa državne uprave relevantnih za POU,¹⁷ kao i jedinicama lokalne samouprave koje su prethodno, predvođene međunarodnom organizacijom OEBS i nevladinom organizacijom CRTA, pilotirale lokalne akcione planove POU. U decembru 2017. godine, MDULS i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (u daljem tekstu: KOCD) objavili su poziv organizacijama civilnog društva za članstvo u Radnoj grupi,¹⁸ i distribuirali ga putem direktnih mejlova svim OCD iz baze podataka KOCD. Poziv je bio otvoren 21 kalendarski dan, a prijave su prihvaćene isključivo poštom. Poziv je izričito ograničio broj slobodnih mesta na sedam organizacija civilnog društva i obuhvatio je raznovrsne kriterijume.¹⁹ Prema MDULS, kriterijumi su odražavali nameru da se uključe organizacije koje su najrelevantnije za vrednosti i teme POU, kako bi posao bio efikasan s obzirom na veliki broj OCD u Srbiji.²⁰

Komisija sastavljena od predstavnika KOCD i MDULS donela je konačnu odluku o članstvu u Radnoj grupi, koja je objavljena onlajn uz listu rangiranih kandidata.²¹ Svih šest OCD koje su se prijavile jesu i prihvaćene. To, s obzirom na sedam predviđenih mesta, s jedne strane ukazuje na nisku zainteresovanost ili svest civilnog društva za učešće u POU, dok s druge strane ukazuje na potencijalni nedostatak motivacije ovih organizacija da se prijave zbog kriterijuma za članstvo. Sadašnja radna grupa za POU ima 37 članova i 33 zamenika iz različitih organa državne uprave, jedinica lokalne samouprave i civilnog društva.²² Međutim, formalno članstvo nije potrebno za učešće i drugih zainteresovanih strana na ravnopravnoj osnovi.²³ Preciznije, institucije Vlade koje nisu bile formalne članice (npr. Agencija za privredne registre) konsultovane su i pozvane na sastanke. Takođe, neke OCD (npr. Transparentnost Srbija, Edukacioni centar Leskovac), su postepeno pristupile Radnoj grupi zahvaljujući svojoj ulozi u konzorcijumu organizacija koje su prethodno osvojile grant za zajedničko kreiranje POU procesa u Srbiji koji dodeljuje Multidonatorski fond POU.²⁴

Predstavnici civilnog društva smatraju da je pomenuti grant poboljšao kvalitet sveukupnog procesa konsultacija.²⁵ Pomogao je da se organizuje veći broj konsultativnih događaja u odnosu na prethodne cikluse, posebno na lokalnom nivou. Više aktivnosti povećalo je vidljivost POU i doprinelo da ova inicijativa dopre do više ljudi. Ove aktivnosti su takođe podstakle interesovanje nekih jedinica lokalne samouprave da prihvate dobre prakse otvaranja uprave i razviju sopstvene planove za otvorenu upravu na lokalnom nivou. Naime, od 11 jedinica lokalne samouprave koje su se prijavile da rade sa konzorcijumom na razvoju lokalnih akcionih planova, pet je izabrano (Novi Pazar, Sombor, Vlasotince, Lapovo i Bela Palanka). Konzorcijum je smatrao da će reforma lokalnih zajednica dovesti do bržih rezultata, dok su jedinice lokalne samouprave videle proces kao prirodni nastavak svojih prethodnih aktivnosti.²⁶ Na nacionalnom nivou, OCD u konzorcijumu su dobile sredstva za organizaciju pomenutih konsultativnih sastanaka, što je pružilo značajnu podršku MDULS tokom faze zajedničkog kreiranja zbog nedostatka budžeta za POU.²⁷ Pored toga, konzorcijum koji je primio grant obuhvatio je i neke organizacije koje pre toga nisu bile deo procesa POU (Transparentnost Srbija i Edukacioni centar Leskovac), koje su postale aktivne u zajedničkom kreiranju i na taj način ojačale članstvo civilnog društva u Radnoj grupi za POU. Konačno, poboljšana komunikacija kroz redovne konsultacije dovela je do toga da u ovaj akcioni plan uđe veći broj tema koje su predložile OCD.

Ipak, pored jednake rodne zastupljenosti, proces nije značajno povećao tematsku raznolikost tipova OCD koje su se pridružile Radnoj grupi, (pored registrovanih organizacija stručnih u oblasti transparentnosti, odgovornosti, javne uprave i njene reforme i kreiranja javnih politika, i slično). Kvalitet Akcionog plana je slabo unapređen, budući da većina

obaveza još uvek ima nizak stepen ambicioznosti, a nekoliko njih je preuzeto iz prethodnog akcionog plana. Međutim, došlo je do poboljšanja u pogledu geografske raznolikosti OCD koje učestvuju u ukupnom procesu konsultacija, zahvaljujući događajima organizovanim izvan Beograda.

Učešće Narodne skupštine i jedinica lokalne samouprave je poboljšanje u odnosu na prethodne cikluse, što doprinosi umnožavanju zastupljenih interesa. Međutim, iako je Privredna komora Srbije zvanično članica, ona nije učestvovala ni na jednom sastanku radne grupe.²⁸ Nekoliko drugih relevantnih institucija su ili neaktivne (npr. Ministarstvo za evropske integracije) ili nisu članovi (npr. Kabinet ministra zaduženog za inovacije i tehnološki razvoj ili Kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti).

Pored neposrednih sastanaka tokom procesa konsultacija, Radna grupa je koristila alate za učešće na daljinu kao što su konferencijski pozivi i glasanje putem elektronske pošte.

Učešće i angažovanost tokom izrade akcionog plana

Prvi konsultativni sastanak između članova radne grupe i drugih zainteresovanih strana, uključujući OCD, održan je 13. aprila 2018. godine u glavnom gradu Beogradu. Ovaj sastanak je održan pre početka izrade nacrtu, gde su organizacije civilnog društva pomogle da se odrede prioriteta i dale predloge za osmišljavanje obaveza. Kasnije su održani lokalni sastanci u Nišu (5. oktobar 2018. godine) i Šapcu (8. oktobar 2018. godine) kako bi se prikupili komentari o već definisanim obavezama i dobili dodatni predlozi za nove obaveze.

Konsultativni događaji su široko promovisani. MDULS je obezbedilo informativni materijal za buduće učesnike,²⁹ i objavilo konsultacije kroz mejling listu KOCD i veb stranice nacionalnog procesa POU,³⁰ MDULS³¹ i KOCD.³² Pozive su dodatno objavile Građanske inicijative,³³ organizacija civilnog društva koja je preuzela organizaciju konsultacija van glavnog grada Beograda. Učesnici su imali dovoljno vremena za pripremu za konsultacije. Prosečno, pozivi su oglašavani osam kalendarskih dana unapred, uz najkraći period od 6 dana u slučaju jednog događaja na lokalnom nivou.

Na negativnoj strani, međutim, društveni mediji nisu bili dovoljno korišćeni da se dopre do šire publike, budući da je pregled aktivnosti pomenutih institucija na društvenim medijima pokazao samo pet objava vezanih za tri sastanka i proces prikupljanja doprinosa e-poštom.³⁴ Štaviše, jezik poziva je formulisan u pretežno administrativnom stilu i nedostaje mu opšti vremenski okvir ključnih faza procesa i donošenja odluka (iako su ove informacije podeljene na početku svakog konsultativnog sastanka).³⁵ Poziv za glavni događaj u glavnom gradu bio je izričito usmeren prema civilnom društvu, previđajući druge relevantne aktere kao što su akademska zajednica, privatni sektor, stručnjaci, mediji, itd. Nešto više od polovine učesnika u tri konsultativna sastanka bili su nedržavni akteri, uključujući OCD koje su bile članice Radne grupe, što ukazuje na uravnoteženu zastupljenost i mogućnosti za značajnu razmenu mišljenja. S druge strane, nizak procenat (samo 30%) organizacija izvan Radne grupe ukazuje na potrebu da se povećaju komunikacijske aktivnosti. Predstavnici OCD koji sprovode grant Multidonatorskog fonda POU smatraju da je učešće visoko i zadovoljavajuće i potvrđuju da je kvalitet komunikacije i otvorenost Vlade prema saradnji u velikoj meri poboljšan.³⁶ Štaviše, oni naglašavaju da je glavno ograničenje veće uključenosti OCD, posebno onih koje rade na sektorskim politikama, uzak okvir/opseg/obim/usko shvatanje koje Vlada pridaje POU. Ograničenost tema obrađivanih u Akcionom planu, po njihovom mišljenju, utiče na nedostatak interesa sektorskih OCD da se uključe u proces POU.³⁷

I nacionalna veb stranica POU i veb stranica MDULS izvestile su o konsultacijama i objavile zapisnike sa sednica Radne grupe. Nakon završetka izrade nacrtu izveštaja, MDULS,³⁸ KOCD,³⁹ Građanske inicijative⁴⁰ i nacionalna veb stranica POU⁴¹ najavili su završne javne konsultacije koje je trebalo da se održe putem podnošenja komentara imejlom i na direktnim

sastancima u Beogradu (4. decembar 2018), Novi Sad (7. decembra 2018) i Kragujevcu (13. decembra 2018). Sveukupne konsultacije, uključujući i onlajn, trajale su od 28. novembra do 12. decembra 2018. godine, što je predstavljalo dovoljno vremena za pripremu i doprinos. Međutim, ne postoje javno dostupni izveštaji o završnim konsultacijama o nacrtu AP, osim veb-članaka koji izveštavaju o sadržaju rasprave.⁴² Kontakt osoba za proces POU saopštila je da nije bilo pisanih doprinosa u čitavom procesu konsultacija.⁴³

Civilno društvo je predložilo sedam od 15 obaveza koje postoje u trenutnom Akcionom planu. Te obaveze se odnose na praćenje lokalnih planova za borbu protiv korupcije, ažuriranje biračkog spiska, otvaranje podataka iz Zakona o budžetu, unapređenje registracije medija, uvođenje mehanizama za e-participaciju i e-oglasnih tabli i otvaranje podataka o finansiranju OCD. Međutim, odgovorne institucije Vlade su ublažile neke početne ideje za obaveze. Predstavnik OCD koji je bio uključen u Radnu grupu potvrdio je da su obaveze 14 (e-participacija) i 9 (medijski registar) ušle u AP slabijeg, manje ambicioznog oblika.⁴⁴

Nedostatak finansijskih sredstava za POU zahtevao je da finansiranje, gde je bilo potrebno, mora biti unapred planirano u drugim strateškim dokumentima ili projektima Vlade kako bi se obaveza nastavila. Na primer, obaveze 7 i 12 iz trenutnog Akcionog plana za POU kopirane su iz Akcionog plana za poglavlje 23 u pregovorima o pristupanju Srbije EU. Neki akteri ne odobravaju ovaj pristup, navodeći da obaveze treba da prevaziđu napore koji već postoje paralelno sa POU.⁴⁵

Donošenje odluka izvan Radne grupe znatno je odredilo, a u nekim slučajevima i narušilo, kvalitet sadržaja akcionog plana. Naime, intervjui sa članovima radne grupe su otkrili da su neki značajni predlozi obaveza na kraju odbačeni od strane organa koji bi bili odgovorni za njihovo sprovođenje (bez obzira da li su bili od početka uključeni u Radnu grupu ili ne), čak i kada je ostatak članova Radne grupe bio saglasan s predlogom. Iako su razlozi za odbacivanje bili saopšteni, oni su obično bili ili previše formalni ili su organi odbili da preuzmu odgovornost, navodeći nepostojanje nadležnosti nad tim obavezama.⁴⁶

Jedna takva odbijena obaveza vezana je za sprečavanje sukoba interesa uvođenjem etičkog kodeksa za zaposlene u javnim preduzećima, koji je predložila organizacija Transparentnost Srbija. Ministarstvo privrede, koje nije član Radne grupe, odbacilo je predlog uz obrazloženje da je on izvan njihove nadležnosti jer nije predviđen Zakonom o javnim preduzećima. Predstavnik Transparentnosti Srbija ipak smatra da Ministarstvo nije voljno da se bavi ovim pitanjem, jer je suština bila upravo uvođenje takvog pravila u zakon. Predstavnik Agencije za borbu protiv korupcije potvrdio je da je ova obaveza veoma važna, ali nepravedno izostavljena, jer je to pitanje potpuno neregulisano u Srbiji. Još jedna izostavljena obaveza odnosi se na online platformu za praćenje trošenja javnih sredstava po uzoru na slovenački „Erar“.⁴⁷ Ova obaveza je već bila predložena u prethodnom ciklusu, ali je Ministarstvo finansija ponovo odbilo zbog navodnog nedostatka pravnog osnova.

Radna grupa nije objavila jasno objašnjenje o načinu na koji su komentari javnosti razmatrani. Izveštaji o konsultativnim sastancima i zapisnici sa sednica Radne grupe izveštavaju o diskusiji, ali ih je teško koristiti za praćenje koji razlozi stoje iza konačnih odluka. Ovo se posebno odnosi na one obaveze koje su odgovorni organi na kraju odbacili, budući da obrazloženja nisu objavljena.

Preporuke za zajedničko stvaranje i učešće u izradi Akcionog plana

Srbija je postigla značajan rezultat u vođenju konsultacija s više zainteresovanih strana, u komunikaciji i širenju kruga učesnika tokom izrade akcionog plana. Na primer, Radna grupa se redovno sastajala tokom posmatranog perioda i organizovala konsultacije sa civilnim društvom pre, tokom i nakon procesa izrade. Štaviše, nevladini članovi Radne grupe izabrani su kroz fer i transparentan proces, a Grupa je bila otvorena za doprinos od svakog učesnika izvan formalnog procesa. Konačno, Radna grupa je saopštavala javnosti podatke o

svom učinku tako što je redovno objavljivala zapisnike sa sastanaka i izveštaje sa konsultacija, vesti i najave.

Pojedine oblasti koje Srbija može da unapredi su sledeće:

- Sastav Radne grupe. U Forumu više zainteresovanih strana nema ravnomerne zastupljenosti predstavnika Vlade i nevladinog sektora. Takođe, dva visoka predstavnika državne uprave su članovi Foruma, ali je samo jedan od njih aktivan.
- Način rada Radne grupe. Radna grupa jednoglasno odlučuje o obavezama, ali predloženi nosioci obaveza, bez obzira na to da li su članovi Grupe ili ne, imaju pravo veta nad predlozima za obaveze, koje mogu koristiti u bilo kom trenutku procesa. Pojedinačnim nosiocima obaveza je prepušteno da odluče da li žele da učestvuju u daljim diskusijama kako bi uskladili suprotstavljena mišljenja.
- Komunikacijski domašaj (prvenstveno od uključenih OCD ka javnosti/civilnom društvu). Vlada nije dobila nikakve pisane doprinose tokom procesa zajedničkog stvaranja. I dalje postoji ograničeni broj predstavnika civilnog društva koji prisustvuju konsultacijama, a posebno onih koji nisu direktno fokusirani na POU (npr. životna sredina, zdravlje, pristupačnost, rodna pitanja).

Da bi se poboljšao učinak u ovim oblastima, istraživači MNI predlažu da Radna grupa za POU u narednom periodu preduzme sledeće korake:

- Postići ravnomernu predstavljenu Vlade i nevladinog sektora objavljivanjem stalno otvorenog poziva za članstvo OCD u Radnoj grupi, gde će se prijave razmatrati kako koja stigne i prihvatiti ako su ispunjeni propisani zahtevi. Redovno promovisati poziv.
- Proširiti zastupljenost interesa u Radnoj grupi uključivanjem drugih interesnih grupa kao što su pokreti, neformalne građanske inicijative, organizacije koje okupljaju ugrožene grupe poput osoba sa invaliditetom, akademska zajednica, privatni sektor, stručnjaci ili organi pokrajinske vlade.
- Osigurati političku posvećenost i podršku nacionalnom procesu POU od samog početka. Pored Radne grupe, uvesti mehanizme podrške i praćenja POU na višem političkom nivou, npr. kroz različite odbore (radna tela) Vlade, ili čak neposredno tokom sednica Vlade. Na primer, Savet za reformu javne uprave, politička struktura za koordinaciju reforme javne uprave koju čine predsednik vlade, ministri, direktori posebnih organizacija i generalni sekretar Vlade, može poslužiti kao platforma za razmatranje POU. Za bilo koji sporni predlog obaveze, ako većina članova Radne grupe podrži predlog a odgovorna institucija ga odbije, organizovati dodatne sastanke radi usklađivanja stavova i postizanja zajedničke osnove. Ovakva situacija bi takođe trebalo da pokrene postavljanje spornog pitanja na višu, političku, agendu donosilaca odluka radi rešenja problema.
- Izraditi zapisnike i izveštaje o završnom procesu konsultacija i učiniti ih javno dostupnim.
- OCD koje učestvuju u procesu POU treba da pomognu upravi da postigne veći odziv civilnog društva u procesu zajedničkog stvaranja, na sledeći način:
 - Objaviti pozive najmanje 15 dana unapred i aktivno ih promovisati na društvenim medijima.
 - Pisati pozive za konsultacije jednostavnim jezikom, dizajnirane na atraktivan način, uključujući grafikone i druge vizuelne elemente.
 - Raditi na objašnjavanju zašto je uključivanje u POU važno za raznovrsnost oblasti u kojima deluju OCD (pod uslovom da Akcioni plan proširuje svoj fokus na širi spektar pitanja nego što je to sada slučaj).
 - Prikupljati doprinose putem besplatnih onlajn alata za diskusiju, anketiranje i daljinsko sastajanje.

-
- ¹ Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, dostupan na <http://mduls.gov.rs/o-ministarstvu/>
- ² Predstavnik MDULS, intervjuisan od istraživača MNI, 19. februar 2019.
- ³ Za više informacija, pogledati <https://bit.ly/2NJDlRw>
- ⁴ Zapisnik sa sastanka Radne grupe za POU, dostupan na <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/>
- ⁵ Kontakt osoba Vlade, intervjuisana od istraživača MNI, 18. februar 2019.
- ⁶ Predstavnik MDULS na Konsultativnom sastanku sa OCD, 13. april 2018. Zapisnik sa sastanka dostupan na <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/>
- ⁷ Na primer, tekst obaveze broj 9 postojećeg Akcionog plana prikazuje da su sredstva osigurana iz 4 donatorska projekta i da su aktivnosti deo Akcionog plana za implementaciju Strategije za regulatornu reformu i unapređenje sistema upravljanja javnim politikama 2016-2017.
- ⁸ Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, zadaci su sledeći: koordiniše, usmerava i učestvuje u pripremi akcionih planova, učestvuje u međunarodnim događajima radi promocije akcionih planova, učestvuje u uspostavljanju mehanizama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces pripreme i praćenja realizacije akcionih planova i saraduje sa organima sa i službenicima Partnerstva za otvorenu upravu tokom pripreme i realizacije akcionih planova; prati, koordinira rad organa i priprema izveštaje o realizaciji akcionih planova, analizira i predlaže mere za otklanjanje uočenih problema u realizaciji.
- ⁹ Kontakt osoba Vlade, intervjuisana od istraživača MNI, 18. februar 2019.
- ¹⁰ Videti više na <https://www.opengovpartnership.org/about/ogp-multi-donor-trust-fund/co-creation>
- ¹¹ Delovati suprotno procesu – Država nije ispunila (1) “uključivanje” tokom izrade ili “informisanje” tokom sprovođenja Nacionalnog akcionog plana (2) Vlada ne uspeva da sakuplja, objavljuje i dokumentuje repozitorijum na nacionalnoj veb-stranici za POU u skladu sa smernicama MNI.
- ¹² “IAP2’s Public Participation Spectrum,” IAP2, 2014.
http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf
- ¹³ Posebna međuministarska radna grupa za izradu trećeg Akcionog plana za period 2018-2020. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu
- ¹⁴ Nakon usvajanja Rešenja o osnivanju Posebne međuministarske radne grupe za izradu trećeg Akcionog plana za period 2018-2020. godine i realizaciju učešća Republike Srbije u inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu
- ¹⁵ Odluka o osnivanju Posebne međuministarske radne grupe, dostupna na <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/>
- ¹⁶ Javno dostupno na <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/>
- ¹⁷ Kontakt osoba Vlade, intervjuisana od istraživača MNI, 18. februar 2019.
- ¹⁸ Javno dostupno na veb-stranicama MDULS i KOCD Available online on the web pages of MPALSG and OCCS: <http://civilnodrustvo.gov.rs/poziv/partnerstvo-za-otvorenu-upravu:-javni-poziv-organizacijama-civilnog-dru%C5%A1tva-za-%C4%8Dlanstvo-u-posebnoj-me%C4%91uministarskoj-radnoj-grupi-za-izradu-akcionog-plana-za-period-20182020-godine.39.html?invitationId=466> and
- ¹⁹ Obuhvaćeni kriterijumi: registrovani najmanje 3 godine pre poziva; ciljevi relevantni za oblasti POU (dostupnost podataka, pristup informacijama, mediji i informisanje, fiskalna transparentnost, javno zagovaranje i javna politika, jačanje vladavine prava i širenje svesti građana, borba protiv korupcije, razvoj novih tehnologija i inovacija u cilju razmjene informacija, poboljšanje javnih usluga i uključivanje građana u donošenje odluka, otvoreni podaci, reforma javne uprave, Partnerstvo za otvorenu upravu); projektno iskustvo i ekspertiza u navedenim oblastima; iskustvo u radnim/savetodavnim telima državne uprave; iskustvo u saradnji sa drugim organizacijama civilnog društva i članstva u mrežama organizacija civilnog društva ili drugim asocijacijama organizacija civilnog društva.
- ²⁰ Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020, str. 7.
- ²¹ Odluka i rang lista dostupne su na veb-stranici KOCD: <https://bit.ly/2TEllcQ>; <https://bit.ly/2UDPgIE>;
- ²² Ovo obuhvata 11 od 18 ministarstava, šest institucija Vlade, pet jedinica lokalne samouprave, Kabinet predsednika Vlade, Generalni sekretarijat Vlade, Nacionalna agencija za borbu protiv korupcije, Narodna skupština, Privredna komora Srbije, šest OCD i Program ujedinjenih nacija za razvoj.
- ²³ Kontakt osoba Vlade, intervjuisana od istraživača MNI, 18. februar 2019; Zapisnik sa sastanka Radne grupe, dostupan na <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/>
- ²⁴ Videti više na <https://www.opengovpartnership.org/about/ogp-multi-donor-trust-fund/co-creation>
- ²⁵ Predstavnik OCD uključene u Radnu grupu, intervjuisan od istraživača MNI, 11. februar 2019. R
- ²⁶ Predstavnik konzorcijuma koji je dobio sredstva..
- ²⁷ Ibid.

²⁸ Zapisnici sa sastanaka Radne grupe za POU, dostupni na <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/>

²⁹ Za informisanje učesnika o inicijativi POU i učešću Srbije i postavljena su relevantna dokumenta za preuzimanje, uključujući uputstva za razvoj akcionog plana, vodič kroz vrednosti POU, preporuke MNI, dnevni red sastanka, obrasce za izradu obaveza i obrasce za dostavljanje doprinosa elektronskim putem.

³⁰ <https://bit.ly/2UafS41>, <https://bit.ly/2BVhxmV>

³¹ <https://bit.ly/2BV982R>, <https://bit.ly/2TkWaVT>, <https://bit.ly/2U5uzVQ>.

³² <https://bit.ly/2TkXI29>, <https://bit.ly/2XuOeR0>

³³ <https://bit.ly/2IDYLGd>, <https://bit.ly/2BXQur8>

³⁴ <https://bit.ly/2NyIcdz>, <https://bit.ly/2BYS0cp>; <https://bit.ly/2JgwQg5>; <https://bit.ly/2HnVARM>;

<https://bit.ly/2HA8BXM>

³⁵ Izveštaji sa procesa konsultacija, dostupni na <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/>

³⁶ Predstavnik OCD uključene u Radnu grupu, intervjuisan od istraživača MNI, 11. februar 2019.

³⁷ Predstavnici OCD koji su uključeni u Radnu grupu i bave se otvorenim podacima, intervjuisani od istraživača MNI, 11. februar 2019.

³⁸ <https://bit.ly/2EzY7FE> i <https://bit.ly/2IFS72v>

³⁹ <https://bit.ly/2BSsntO> i <https://bit.ly/2U6Qxba>

⁴⁰ <https://bit.ly/2T2JSIJ>

⁴¹ <http://ogp.rs/vesti/javni-poziv-za-ucesce-u-finalnim-konsultacijama-povodom-izrade-akcionog-plana-za-sprovođenje-pou-inicijative-u-rs-2018-2020/>

⁴² Veb-stranica nacionalnog procesa POU, završne konsultacije u Beogradu, <https://bit.ly/2DgtQLI>, Kragujevcu <https://bit.ly/2D54PCp>, i Novom Sadu <https://bit.ly/2KoKfmH>

⁴³ Intervjuisan od istraživača MNI, 18. februar 2019.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Predstavnik OCD uključene u Radnu grupu za POU, intervjuisan od istraživača MNI, 11. februar 2019; Predstavnik Agencije za borbu protiv korupcije, intervjuisan od istraživača MNI, 13. februar 2019.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Videti više na <https://erar.si/>

IV. Obaveze

Sve vlade učesnice POU razvijaju akcijske planove za sprovođenje POU, koji obuhvataju konkretne obaveze u periodu od dve godine. Vlade počinju svoje akcijske planove za POU prikazivanjem postojećih napora ka otvaranju uprave, uključujući i posebne strategije i tekuće programe.

Obaveze treba da odgovaraju jedinstvenim okolnostima i izazovima svake zemlje. POU obaveze treba da odgovaraju vrednostima POU koje su izložene u Odredbama o upravljanju POU i Deklaraciji otvorene uprave, koje su potpisale sve zemlje učesnice.¹ Indikatori i metod koje MNI koristi u istraživanju mogu se naći u Priručniku o procedurama MNI.² Sažetak ključnih indikatora koje MNI ocenjuje nalazi se ispod:

- **Proverljivost:**
 - Nije dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti: Da li ciljevima koji su navedeni i aktivnostima koje su predložene, onako kako postoje u tekstu obaveze, nedostaje jasnoće i konkretnosti da bi se njihovo ispunjenje objektivno proverilo kroz proces merenja?
 - Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti: Da li su ciljevi koji su navedeni i aktivnosti koje su predložene, onako kako postoje u tekstu obaveze, dovoljno jasni i konkretni da bi se njihovo ispunjenje objektivno proverilo kroz proces merenja?
- **Značaj:** Ova promenljiva ocenjuje značaj obaveze za vrednosti POU. Na osnovu pažljivog čitanja teksta obaveza u akcionom planu, ključna pitanja za utvrđivanje značaja jesu:
 - Pristup informacijama: Da li će vlada objaviti više informacija ili poboljšati kvalitet informacija dostupnih javnosti?
 - Učešće građana: Da li će vlada stvoriti ili poboljšati mogućnosti ili sposobnosti javnosti da informiše donosiocima odluka ili utiče na donošenje odluka/kreiranje javnih politika?
 - Javna odgovornost: Da li će vlada stvoriti ili poboljšati javno dostupne mogućnosti da se funkcioneri pozivaju na odgovornost za svoje postupke?
 - Tehnologija i inovacije za transparentnost i odgovornost: Da li će se tehnološke inovacije koristiti u kombinaciji sa jednom od ostale tri vrednosti POU za unapređenje transparentnosti ili odgovornosti?
- **Potencijalni uticaj:** Ova promenljiva procenjuje potencijalni uticaj obaveze ako bude ispunjena onako kako je napisana. Istraživači MNI koriste tekst akcionog plana kako bi:
 - Utvrdili socijalni, ekonomski, politički ili ekološki problem;
 - Utvrdili postojeće stanje na početku sprovođenja akcionog plana;
 - Procenili stepen do kog bi obaveza, ako bi bila ispunjena, uticala na učinak i rešenje problema.
- **Ispunjenost:** Ova promenljiva procenjuje ispunjavanje i napredak svake obaveze. Ona se procenjuje na kraju ciklusa akcionog plana, u *Izveštaju MNI o implementaciji*.
- **Da li je uprava otvorenija?:** Ova varijabla pokušava da napravi korak dalje od merenja neposrednih rezultata i sagleda na koji način je praksa administracije drugačija kao rezultat ispunjavanja pojedinačnih obaveza. Ova varijabla se procenjuje na kraju ciklusa akcionog plana, u *Izveštaju MNI o implementaciji*.

Šta čini obavezu sa mogućom zvezdom?

Obaveze sa mogućom zvezdom imaju veći potencijal da budu ambiciozne i da budu ispunjene. Dobra obaveza je ona koja na jasan način opisuje:

- I. **Problem:** Koji je ekonomski, socijalni, politički ili ekološki problem, pre nego opis alata ili problema unutar državne uprave (npr. "Loša raspodela sredstava socijalne pomoći" mnogo bolje ukazuje na problem od "nepostojanja veb-stranice").

2. **Status quo:** Utvrditi postojeće stanje problema javne politike na početku sprovođenja akcionog plana (npr., „26 odsto žalbi na korupciju u pravosuđu trenutno nije obrađeno“)?
3. **Promenu:** Umesto navođenja srednjoročnih rezultata, kakva je ciljana promena ponašanja koja se očekuje od ispunjenja obaveze (npr. „Udvostručavanje broja odgovora na zahteve za informacije“ je značajniji cilj od „objavljivanja protokola za davanje odgovora“)?

Na osnovu ovih kriterijuma, akcioni plan Srbije sadrži jednu obavezu sa mogućom zvezdom:

- Obaveza 11: Unapređenje proaktivne transparentnosti – informatora o radu.

Obaveze sa zvezdom

Jedno merilo – „obaveza označena zvezdom” (☼) – zaslužuje detaljnije objašnjenje jer je u posebnom interesu čitalaca i zato što podstiče takmičarski duh 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:

- Moguća zvezda: dizajn obaveze treba da bude proverljiv, značajan za vrednosti POU, i treba da ima potencijalno transformativan uticaj.
- 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”.

Ova varijabla se procenjuje na kraju ciklusa akcionog plana, u *Izveštaju MNI o implementaciji*.

Opšti pregled obaveza

Akcioni plan obuhvata pet širokih oblasti. Prva oblast otvorenih podataka i fiskalne transparentnosti prednjači u akcionom planu sa najvećim brojem obaveza. Ostale oblasti se odnose na integritet vlasti, javne usluge, pristup informacijama i učešće građana. Vlada je prenela tri obaveze iz prethodnog akcionog plana: Pojednostavljenje administrativnih procedura i propisa - ePapir (obaveza 9); Pобољшanje proaktivne transparentnosti – Informator o radu (obaveza 11); i Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (obaveza 12). Imajući u vidu da ispunjavanje obaveza 11 i 12 zavisi od zajedničkog rezultata (usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja), ove dve obaveze su grupisane i analizirane zajedno u ovom izveštaju.

¹ “Open Government Partnership: Articles of Governance,” OGP, June 2012 (Updated March 2014 and April 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² “IRM Procedures Manual,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

1. Objavlivanje Zakona o budžetu u mašinski čitljivom formatu

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Objavlivanje Zakona o budžetu Republike Srbije u mašinski čitljivom formatu

Budžet Republike Srbije se ne objavljuje u mašinski čitljivom formatu.

Ministarstvo finansija će objavljivati Zakon obudžetu RS pored postojećeg načina iskazivanja u PDF formatu, i u WORD i EXCEL formatu.

Za potpuni tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%93932020..pdf?script=latf>

Datum početka: IV kvartal 2018. godine

Datum završetka: I kvartal 2019. godine

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
1. Sveukupno		✓	✓					✓			Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Srbija ima nizak nivo transparentnosti podataka o budžetu, uz slabe mogućnosti za građane da se uključe u budžetske procese. Država je ostvarila 43% otvorenosti budžeta prema merenju Open Budget Index,¹ a državnim budžetu nedostaje oznaka otvorene licence u mašinski čitljivom formatu.² Loš nadzor od strane zakonodavne vlasti pogoršava problem, budući da je Zakon o budžetu dve godine zaredom usvojen bez svrsishodne skupštinske rasprave, zbog ometanja postupka.³

Uprkos nekim pozitivnim pomacima, problem dostupnosti i čitljivosti budžetskih podataka i dalje je prisutan. Na primer, iako je Ministarstvo finansija (MF) objavilo pojednostavljeni građanski budžet za 2018. godinu,⁴ zajedno sa nekim brojem finansijskih podataka u Excel formatima, njihova analiza zahteva dane kopiranja i ručnog poređenja nekoliko različitih dokumenata.⁵

Cilj ove obaveze jeste da se olakša pristup Zakonu o budžetu Srbije, pojednostavi obrada i ponovna upotreba podataka i omogući javnosti da ih tumači na pravilan način. U tom cilju, Vlada se obavezala da na internet stranici Ministarstva finansija objavi Zakon o budžetu u dva dodatna formata (.docx i .xlsx). Iako obaveza opisuje precizne aktivnosti koje treba preduzeti i koje je moguće proveriti, iz teksta obaveze nije jasno da li će podaci biti deo zvaničnog Portala otvorenih podataka Vlade,⁶ u skladu s Zakonom o e-upravi,⁷ koji je nedavno stupio na snagu, s obzirom da do sada MF nije imalo otvorene baze podataka na ovom portalu.

Obaveza je značajna za povećanje mogućnosti pristupa i (ponovnog) korišćenja podataka. Međutim, ako se u potpunosti ispunila u skladu s planom, ova obaveza bi ipak imala mali uticaj na promenu trenutnog stanja budžetske otvorenosti u zemlji. U pozitivnom smislu, ona bi omogućila stručnjacima da analiziraju, tumače i vizualizuju podatke o budžetu.⁸ Ako se

uspešno ispuni, obaveza takođe može motivisati lokalnu samoupravu da otvori sopstvene budžete i objavljuje otvorene podatke o budžetskim rashodima.⁹

Istovremeno, ova obaveza ima zanemarljiv opseg u odnosu na ono što je potrebno za usklađivanje sa vodećim svetskim trendovima o dostupnosti budžetskih podataka.¹⁰ Stručnjaci koje su konsultovali istraživači MNI smatraju da ova obaveza predstavlja minimalni standard dostupnosti podataka.¹¹ Prema jednom predstavniku OCD, obaveza je nedovoljna da bi se postigla transparentnost budžeta, jer se ona ne odnosi na izvršenje budžeta, već samo na sredstva odobrena Zakonom.¹² Drugi stručnjaci navode da je Vlada predložila Microsoft formate koji nisu potpuno otvoreni i besplatni kao na primer CSV.

Sveukupno gledano, istraživači MNI ocenjuju da objavljivanje Zakona o budžetu samo u jednom priznatom mašinski čitljivom formatu pokazuje nedostatak ambicije da se dostignu međunarodni standardi u otvorenosti budžetskih podataka. Ova obaveza predstavlja mali korak ka većoj ponudi podataka, bez pokušaja da se na celovit način sagledaju potencijali ponovnog korišćenja podataka i neophodnih dodatnih napora da se takva upotreba omogući. Istraživači MNI nisu mogli da dobiju zvanični stav o ovim pitanjima, jer nadležno telo, Ministarstvo finansija, nije prihvatilo zahtev za intervju.

Dalji koraci

Istraživači MNI smatraju da ova obaveza predstavlja prvi korak ka unapređenju otvorenosti podataka o budžetu kroz naredne cikluse POU. Kako je navelo udruženje Transparentnost Srbija, ambicioznija posvećenost ovoj temi ne samo da bi podstakla ekonomiju znanja, već bi i pomogla Vladi da dobije vredne povratne informacije, koje se mogu koristiti za poboljšanje kvaliteta podataka, bolje razumevanje potreba korisnika i bolje formulisanje i sprovođenje javnih politika.¹³

Istraživači MNI preporučuju da se preduzmu sledeće aktivnosti kako bi se poboljšao dizajn obaveza u budućim akcionim planovima:

- Da bi se povećale konkretnost (proverljivost) i preciznost, Ministarstvo finansija bi trebalo da se obaveže i izričito najavi obavezu objavljivanja podataka na Portalu otvorenih podataka, u skladu sa Zakonom o e-upravi¹⁴ i Uredbom o načinu rada Portala otvorenih podataka.¹⁵ Na ovaj način, podaci će postati dostupni na centralnom mestu. Usklađenost sa Uredbom značiće da su podaci ažurirani i dostupni u propisanim otvorenim formatima.
- Za povećanje ambicije i obuhvata:
 - MF može da poveća raznolikost dostupnih otvorenih formata. Open data standards directory¹⁶ izričito navodi da DOC(X) ne predstavlja mašinski čitljiv format, tj. onaj koji osigurava da se podaci mogu čitati i da se njima može manipulirati, bez potrebe za preciznim softverom koji zahteva vlasnička prava, kao što su XSMML, RSS feed, CSV, RDF, JSON, TKST, KSLX (X) i KML.¹⁷
 - Radna grupa za POU, MF i civilno društvo treba da preduzmu aktivnosti koje otvoreno podstiču (ponovno) korišćenje budžetskih podataka, kao što je vizualizacija Nacrta zakona o budžetu za 2018. i 2019. godinu,¹⁸ ili pionirska inicijativu „Otvoreni budžet u vašem gradu“¹⁹ koji prikazuju budžetski suficit i deficit na uzorku lokalnih zajednica. Dodatne aktivnosti mogu obuhvatiti: organizovanje hakatona, podsticanje stručnjaka za rad s podacima, objavljivanje poziva za inovativne infografike, aplikacije, informativne listove i interaktivne mape.
 - Ministarstvo finansija može učiti iz relevantnih međunarodnih praksi, kao što je Open Data Standards Directory, o tome kako vlade mogu objaviti budžetske podatke.
 - MF treba da objavi druge dokumente relevantne za fiskalnu transparentnost u mašinski čitljivim formatima. Kao primer, objavljivanje Zakona o završnom računu (koji u Srbiji nije usvojen više od jedne decenije) u otvorenom formatu može popuniti ključni nedostatak.²⁰ Ostali dokumenti se odnose na:
 - Fiskalnu strategiju
 - Građanski budžet
 - Mesečne izveštaje o izvršenju budžeta

- Polugodišnje izveštaje o izvršenju budžeta
- Godišnje izveštaje o izvršenju budžeta
- Završni račun

Pored toga, Transparentnost Srbija je predložila sledeća dokumenta za objavljivanje u otvorenom formatu:

- Nacrt zakona o budžetu
- Predlog zakona o budžetu
- Drugi radni dokumenti (tabele) izrađeni tokom pripreme i izvršenja budžeta
- Podaci ostvareni od pojedinačnih izvora prihoda kao što su takse, naknade, prihodi nastali upotrebom javnih sredstava, primanja od prodaje nefinansijske imovine, primanja od zaduživanja i prodaje finansijske imovine.
- Izmenama o Poslovnika Narodne skupštine i njegovom pravilnom primenom, poslanici treba da obezbede pravne i praktične mehanizme koji sprečavaju ometanje parlamentarne rasprave, posebno kada se odlučuje o kritičnim nacionalnim dokumentima kao što je Zakon o budžetu.

¹ The Open Budget Survey, Serbia, dostupno na <https://bit.ly/2E0FtHS> i <https://bit.ly/2Hdw01y>

² Global Open Data Index, Serbia, dostupno na <https://index.okfn.org/place/rs/budget/>

³ Poslanici su imali 62 tačke na dnevnom redu za petočasovnu raspravu. Vladajuća većina podnela je 500 amandmana na dva nacrta zakona koja su prethodila Zakonu o budžetu, dodatno ograničavajući vreme. Konačno, Vlada je podnela Nacrt zakona o budžetu koji je sadržao stotine stranica, par dana pre sednice Skupštine. Za više detalja u ovom slučaju pogledajte: Istinomer, "Crta i Otvoreni parlament: Opet bez sveobuhvatne rasprave o budžetu", dostupno na <https://bit.ly/2VQSZTC>.

⁴ Ministarstvo finansija, Građanski budžet, dostupan na <https://bit.ly/2NVPatp>.

⁵ Raša Nedeljkov, CRTA, panel diskusija „Zašto su nam podaci važni,“, 6.11.2016, <https://crt.rs/tag/podaci/>.

⁶ Dostupno na <https://data.gov.rs/sr/>

⁷ Član 27 propisuje da su organi dužni da objavljuju otvorene podatke iz svog delokruga na Portalu otvorenih podataka, na način koji omogućava njihovo jednostavno pretraživanje i ponovnu upotrebu. Zakon o elektronskoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije 27/2018-25.

⁸ Fokus grupa sa civilnim društvom, novinarima i stručnjacima, 20.2.2019.

⁹ Predstavnik organizacija civilnog društva uključeni u radnu grupu za POU, intervjuisani od istraživača MNI, 8.3.2019.

¹⁰ Pogledajte poređenja između zemalja u vezi sa dostupnosti državnog budžeta u mašinski čitljivom formatu: <https://index.okfn.org/dataset/budget/>

¹¹ Fokus grupa sa civilnim društvom, novinarima i stručnjacima, 20.2.2019.

¹² Predstavnik organizacije civilnog društva koja se bavi transparentnošću, intervjuisan od istraživača MNI, 20.2.2019.

¹³ Transparency Serbia, Initiative to the Ministry of Finance regarding the publishing of data on preparation and execution of the budget in open data format, which enables comparison and free use, available (in Serbian) at <https://bit.ly/2NRmyS0>

Transparentnost Srbija, Inicijativa Ministarstvu finansija u vezi sa objavljivanjem podataka o pripremi i izvršenju budžeta u formi otvorenih podataka koji omogućavaju uporedivost i slobodno korišćenje, dostupno na <https://bit.ly/2NRmyS0>

¹⁴ Službeni glasnik Republike Srbije, 27/2018-25.

¹⁵ Službeni glasnik Republike Srbije, 104-2018-9.

¹⁶ Open Data Standards Directory, dostupno na <https://bit.ly/2UpQPKo>

¹⁷ Open Data Charter, dostupno na <https://bit.ly/2ClcSn3>

¹⁸ Dostupno na <http://odi.rs/sta-nedostaje-predlogu-zakona-o-budzetu/>

¹⁹ Videti više na <http://www.otvoreni-porezi.rs/otvoreni-budzet.html>

²⁰ Predstavnik organizacije civilnog društva koja prati upravljanje javnim finansijama u Srbiji, intervjuisan od strane MNI, 21.2.2019.

2. E-kalendar za finansiranje civilnog društva

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Izrada E-Kalendar javnih konkursa za finansiranje projekata i programa organizacija civilnog društva iz sredstava budžeta organa javne uprave Republike Srbije

Obaveza podrazumeva izradu elektronskog Kalendara konkursa u vidu aplikacije putem koje bi nadležni organi sa svih nivoa vlasti objavljivali:

- podatke o planiranim javnim konkursima namenjenim finansiranju OCD u tekućoj godini, u skladu sa odredbama Uredbe (pre njihovog raspisivanja, početkom godine);
- raspisane konkurse sa svom konkursnom dokumentacijom (ili linkom ka mestu na internetu na kojem se oni mogu pronaći);
- rezultate objavljenih konkursa, uključujući i osnovne podatke o podržanim projektima/programima i korisnicima;

Za ceo tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na:

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%932020..pdf?script=latf>.

Datum početka: IV kvartal 2018. godine

Datum završetka: I kvartal 2020. godine

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
2. Sveukupno		✓	✓			✓					Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Svake godine, značajan iznos sredstava iz budžeta javne uprave dostupan je organizacijama civilnog društva (OCD). U 2016. godini, lokalni, pokrajinski i državni organi raspodelili su više od 16 milijardi srpskih dinara (oko 144,8 miliona dolara¹) za OCD.² Informacije o javnim pozivima za podnošenje prijave za ova sredstva objavljuju se u .xls formatu. Postojeći propisi zahtevaju da se informacije o svakom javnom pozivu i planu njihovog objavljivanja dostave KOCD do 31. januara.³ Ovakva praksa se pokazala kao dobar način da se svi javni pozivi prikupe na jednom mestu. Međutim, podaci nisu mogli da se pretražuju na lak način, što je zahtevalo da se izradi posebna kalendarska aplikacija koja bi bila prikladnija kako za korisnike (potencijalne podnosiocce zahteva)⁴ tako i za davaocce podataka (organe javne uprave)⁵.

Ova obaveza je konkretna i ima jasne aktivnosti. U periodu koji sledi, sve informacije koje su potrebne potencijalnom tražiocu bespovratne pomoći biće prikupljene putem elektronske ankete⁶ i objavljene kao elektronski kalendar⁷ koji je jednostavan za korišćenje. Kalendar će obuhvatiti samo informacije prikupljene od javnih institucija (uključujući državnu, pokrajinsku i lokalnu upravu). Aplikaciju će sve vreme moći da menjaju i ažuriraju javne institucije, dok će njome upravljati KOCD.⁸ KOCD planira da integriše elektronski kalendar sa nacionalnim Portalom otvorenih podataka.⁹

Kada je reč o vrednostima POU, ova obaveza se odnosi na pristup informacijama (pružanje podataka iz javnih poziva) i tehnologiju i inovacije (uvođenje elektronske aplikacije i elektronske ankete za unos podataka u aplikaciju). Iako predstavlja poboljšanje, predstavnici tela koji učestvuju u ispunjavanju ove obaveze smatraju da će biti lako postići predviđene ciljeve.¹⁰ Istraživači MNI smatraju da bi pretvaranje trenutnog .xls kalendara u aplikaciju za pretraživanje, moglo dovesti do neznatnih izmena postojeće prakse. KOCD objavljuje ove informacije od 2014. godine, a ova obaveza bi samo dodala funkciju pretraživanja.

Dalji koraci

Na osnovu teksta obaveze i intervjua sa zainteresovanim stranama, kalendarskoj aplikaciji nedostaje nekoliko pojedinosti. Istraživači MNI-a preporučuju:

- KOCD:
 - Da se aplikaciji doda odeljak „Pitanja i odgovori“, koji KOCD može da uređuje kao prostor za sve potencijalne podnosiocima prijave koji imaju bilo kakve nedoumice. Uz to, korisna bi bila i funkcija povratnih informacija o novim pitanjima;
 - Da se unapredi aplikacija i transformiše u platformu za podnošenje predloga projekata, kao što je to platforma Evropske komisije „Prospect“.¹¹ Potencijalni podnosioci bi imali svoje osnovne podatke i reference o sličnim projektima u okviru svog naloga i trebalo bi im manje vremena za popunjavanje budućih obrazaca za prijavu predloga projekata.¹²

¹ Konvertor valuta iz srpskog dinara u američke dolare, kurs za 2016, „InforEuro“ veb stranica, Inforeuro, Evropska komisija, Evropska unija, ec.europa.eu/budg/inforeuro (15.3.2019).

² Godišnji izveštaj o trošenju sredstava za pružanje podrške programskim aktivnostima, platnim udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz budžeta Republike Srbije za 2016 godinu, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2018;

³ Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, Službeni glasnik Republike Srbije broj 16/2018, Beograd, 2018, <http://demo.paragraf.rs/WebParagrafDemo/?did=424823> (15.3.2019);

⁴ Predstavnici organizacija civilnog društva uključeni u radnu grupu, koji se bave se otvorenim podacima, intervjuisani od istraživača MNI, 11.2.2019;

⁵ Predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, intervjuisan od istraživača MNI, 13.02.2019;

⁶ Ibid;

⁷ Treći akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020. godine, Službeni glasnik Republike Srbije broj 105/2018, Beograd, 2018, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf (15.3.2019);

⁸ Predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, intervjuisan od istraživača MNI, 13.02.2019;

⁹ Ibid;

¹⁰ Ibid;

¹¹ „e-Calls Prospect“, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, https://ec.europa.eu/europeaid/prospect_en (15.3.2019).

¹² Izvorno preporučio intervjuisani predstavnik organizacije civilnog društva koja je uključena u radnu grupu i koja se bavi otvorenim podacima.

3. Objaviti podatke o fondovima za zaštitu životne sredine

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Obezbeđivanje dostupnosti podataka o planiranim i utrošenim sredstvima u okviru lokalnih fondova za zaštitu životne sredine

Obaveza podrazumeva otvaranje podataka o planiranim i utrošenim sredstvima u okviru lokalnih fondova za zaštitu životne sredine.

Cilj obaveze je poboljšanje sistema finansiranja zaštite životne sredine kroz uspostavljanje odgovornog trošenja javnih sredstava.

Rezultat sprovođenja obaveze koji se očekuje je postizanje transparentnog upravljanja sredstvima opredeljenim za zaštitu životne sredine.

Za potpuni tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%932020..pdf?script=latf>.

Datum početka: IV kvartal 2018. godine

Datum završetka: II kvartal 2020. godine

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
3. Sveukupno		✓	✓			✓								Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.					Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.

Kontekst i ciljevi

Prema Zakonu o zaštiti životne sredine, svaka jedinica lokalne samouprave u Srbiji ima obavezu da uspostavi i obezbedi sredstva za unapređenje zaštite životne sredine kroz lokalne programe za zaštitu životne sredine.¹ Glavni izvor prihoda za ove programe potiče od naknada za zaštitu životne sredine.² Ova sredstva se često dodeljuju na nejasan i netransparentan način:

- U podacima iz 2017. godine, 70 od 145 jedinica lokalne samouprave je usvojilo ove programe u okviru izvršnog tela,³ a samo 60 je to uradilo preko skupštine grada/opštine, tj. na način koji je bliži građanima, te kako bi mogli da vrše određeni nadzor.⁴
- Na osnovu izjava koje su dali predstavnici Ministarstva zaštite životne sredine, ovi programi imaju prilično nejasna pravila i kriterijume. Drugim rečima, ovi programi mogu da se odobre sve dok sadrže bilo koju meru koja može da se dovede u vezu sa zaštitom životne sredine u određenoj jedinici lokalne samouprave (poput izgradnje puteva).⁵ Takođe, ovi

programi nisu kreirani kroz širu raspravu ili kroz razmatranje ekoloških potreba i okolnosti.⁶

- Na kraju sprovođenja programa, svaka jedinica lokalne samouprave treba da podnese izveštaj Ministarstvu.⁷ Ovi izveštaji nisu javno dostupni,⁸ a jedini način da se dođe do njih jeste kroz dugotrajan proces upućivanja i odobrenja zahteva za pristup informacijama.⁹ Takođe, izveštaji nisu jednolični, a neki predstavljaju samo jednostrani sažetak o planiranim i utrošenim sredstvima.¹⁰
- Jedini dostupan izvor za objavljene izveštaje jeste baza podataka koja se nalazi na internetu pod nazivom "Lokalni zeleni fondovi". Ovu bazu je razvila OCD, Institut za industrijske odnose.¹¹

Ova obaveza bi trebala da pruži značajan doprinos rešavanju pomenutog problema tako što bi se podaci o planiranim i utrošenim sredstvima otvorili u mašinski čitljivom formatu. Plan je da se to uradi kroz podzakonski akt kojim bi se uspostavila elektronska aplikacija i propisali standardi za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave za unos podataka o korišćenju sredstava. Nakon provere podataka koje unosi Ministarstvo zaštite životne sredine, svi programi i izveštaji će biti objavljeni na nacionalnom Portalu otvorenih podataka.

Međutim, nije jasno da li će aplikacija služiti samo kao platforma za unos podataka ili i kao sredstvo objavljivanja podataka u mašinski čitljivom formatu koje će ostati otvoreno za javni nadzor. Takođe, postavlja se pitanje povezivanja između aplikacije i nacionalnog Portala otvorenih podataka. Na kraju, iako plan predviđa organizovanje obuka o korišćenju aplikacije za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave,¹² pojedinosti plana i očekivani uticaj obuka ostaju nejasni.

Istraživači MNI očekuju da će ova obaveza teško moći da se sprovede u budućnosti. Osoba koja je vodila postupak izrade i koja je prihvatila sprovođenje ove obaveze u ime Ministarstva zaštite životne sredine, više nije radno angažovana u tom telu. Takođe, nijedan od zadataka vezanih za ovu obavezu nije delegiran preostalim zaposlenima. Zaposleni u Ministarstvu nisu upoznati sa ovom obavezom i njenim aktivnostima.¹³

Ipak, u pogledu vrednosti POU, ako se ispuni, ova obaveza bi poboljšala pristup informacijama o planiranim i utrošenim iznosima, te uvela nove tehnologije i inovacije u svakodnevni rad jedinica lokalne samouprave. Akcioni plan je takođe predvideo da će ova obaveza poboljšati učešće OCD, privatnog sektora i građana, ali istraživači MNI ne vide jasnu povezanost sa tom vrednošću POU.

Dalji koraci

Najveći izazov ovde predstavlja činjenica da ne postoji osoba u nadležnom Ministarstvu koja bi vodila ispunjavanje ove obaveze. Pored toga, nedostaju precizniji opisi izvođenja aktivnosti u okviru ove obaveze, kao što su planirane obuke i aplikacija. Istraživači MNI predlažu sledeće korake tokom sprovođenja obaveze:

- Ministarstvu zaštite životne sredine i MDULS:
 - U međusobnoj saradnji odrediti osobu koja će koordinisati sprovođenje aktivnosti u okviru obaveze;
 - Staviti naglasak na obuke u jedinicama lokalne samouprave kojima nedostaju ljudski resursi i adekvatni kapaciteti u korišćenju informacionih tehnologija;
 - Napraviti jasnu razliku između svrhe i funkcije aplikacije, te nacionalnog Portala otvorenih podataka u pogledu ove obaveze. Aplikacija bi trebalo da služi samo kao sredstvo za unos podataka od strane zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, dok bi Portal trebalo da služi kao prostor

za objavljivanje unetih i proverenih podataka. Aplikacija i Portal treba da budu povezani na način koji olakšava ažuriranje podataka;

- Ministarstvu zaštite životne sredine:
 - Učiniti aplikaciju jednostavnom za korišćenje i uključiti sve relevantne kategorije za pretraživanje kako bi sredstva bila transparentna i javno dostupna;
 - Napraviti razumljiv vodič kroz aplikaciju u pisanom i u obliku snimka;¹⁴
 - Pojasniti kriterijume za odobravanje programa za finansiranje, kako bi se postigla nedvosmislena veza između programskih mera i doprinosa zaštiti životne sredine;

- OCD:
 - Redovno pružati povratne informacije o dizajnu (a naročito o uvedenim kategorijama za pretraživanje), i sadržaju (posebno u pogledu provere i potvrde predstavljenih podataka) aplikacije i Portala otvorenih podataka.

¹ Zakon o zaštiti životne sredine, Službeni glasnik Republike Srbije broj 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018, Beograd, 2004, 2009, 2011, 2016, 2018, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_zivotne_sredine.html (15.3.2019).

² Ibid;

³ Šipka, Stefan, Maksimović, Dejan, Lokalne finansije i životna sredina: Koji su ključni problemi i moguća rešenja?, Centar za evropske politike, Stanište ekološki centar, Beograd, 2017, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/11/Lokalne-finansije-i-%C5%BEivotna-sredina.pdf> (15.3.2019);

⁴ Ibid;

⁵ Predstavnicima Ministarstva zaštite životne sredine, intervjuisani od istraživača MNI, 22.2.2019;

⁶ Šipka, Stefan, Maksimović, Dejan, op. cit;

⁷ Ibid;

⁸ Ibid;

⁹ Predstavnicima organizacija civilnog društva koja se bavi transparentnošću lokalnih fondova za zaštitu životne sredine, intervjuisani od istraživača MNI, 14.2.2019 i 25.2.2019;

¹⁰ Ibid;

¹¹ Lokalni zeleni fondovi, Institut za industrijske odnose, Beograd, <https://lokalnizelenifondovi.rs/>, (15.3.2019);

¹² Zaključak o usvajanju akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020. godine, Službeni glasnik broj 105/2018, Beograd, 2018, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf (15.3.2019);

¹³ Predstavnicima organizacija civilnog društva koja se bavi transparentnošću lokalnih fondova za zaštitu životne sredine, intervjuisani od istraživača MNI, 14.2.2019 i 25.2.2019;

¹⁴ Izvorno preporučio intervjuisani predstavnik OCD koja se bavi transparentnošću lokalnih fondova za zaštitu životne sredine.

4. Otvaranje podataka iz javnih poziva za finansiranje rada udruženja i razvoj medija

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Otvaranje podataka iz konkursa za finansiranje rada udruženja i sufinansiranje izrade medijskih sadržaja od javnog interesa

Objavljivanje podataka iz konkursa za finansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa koje realizuju udruženja i iz konkursa za finansiranje projekata za sufinansiranje izrade medijskih sadržaja od javnog interesa, u mašinski čitljivom obliku.

Za potpuni tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%932020..pdf?script=latf>.

Datum početka: IV kvartal 2018. godine

Datum završetka: I kvartal 2019. godine

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
4. Sveukupno		✓	✓			✓					Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Zakon o javnom informisanju i medijima iz 2014. godine (izmenjen 2015. i 2016. godine) obavezao je Vladu na ukidanje vlasništva u medijima, te da umesto toga uvede sistem javnih poziva za budžetsko sufinansiranje medijskih projekata u skladu sa javnim interesom.¹ Smernice za izradu veb-prezentacija organa javne uprave, koje je izradila bivša Direkcija za elektronsku upravu, navode organe javne vlasti da na svojim internet stranicama objavljuju svoje podatke kako bi povećale transparentnost i dostupnost istih.² Pored toga, prema Uredbi o sredstvima za programe podrške ili nedostajućim iznosima sredstava za programe od javnog interesa koje sprovode udruženja, javni pozivi treba da budu usmereni samo na projekte od javnog interesa.³ Po mišljenju neformalne koalicije novinara i medijskih udruženja koja aktivno prate takve pozive, medijski projekti bez jasnog odnosa prema javnom interesu i dalje osvajaju brojne konkurse kako na državnom tako i na lokalnom nivou.^{4,5} Prema izveštajima KOCD o javnim sredstvima dodeljenim udruženjima, sportski savezi najviše primaju ova sredstva. Takođe, prema ovim izveštajima, postoji i značajna razlika između podataka koje su objavile javne vlasti i podataka koje je objavila Uprava za trezor.⁶ Pozivi su često objavljeni na neadekvatan način, bez jasnih kriterijuma, bez biografija članova komisija za dodelu

sredstava ili liste rangiranih predloga projekata koja bi opravdala dodeljena sredstva.⁷

Kao odgovor, ova obaveza nastoji da osigura potpunu transparentnost projekata koje finansiraju ili sufinansiraju organi javne uprave, a koje sprovode mediji i udruženja. Kao što je navedeno u opisu obaveze, ona dalje treba da ukloni potrebu za podnošenjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, obezbedi lakšu analizu i ponovnu upotrebu javnih podataka. U pogledu odnosa sa vrednostima POU, ova obaveza je u neposrednoj vezi sa pristupom informacijama i tehnologijom i inovacijama za transparentnost i odgovornost.

Međutim, veoma je upitno da li će ova obaveza ostvariti postavljene ciljeve. Predstavnici Ministarstva kulture i informisanja su bili konsultovani u ranoj fazi izrade predloga obaveza,⁸ ali ova institucija nije identifikovana među (vodećim ili pratećim) institucijama za sprovođenje ove obaveze u važećem Akcionom planu za POU. Izvesno je da se ova obaveza preklapa sa obavezom pod rednim broj dva koja se odnosi na e-kalendar javnih poziva. Iako je KOCD kasnije objasnila istraživačima MNI da je ova obaveza vezana samo za medije,⁹ ostaje nejasno zašto obaveza sadrži udruženja kao svoje subjekte. Isključivu usmerenost na medije istraživačima MNI su potvrdile institucije zadužene za sprovođenje obaveze (MDULS)¹⁰, ali i druge zainteresovane strane (međunarodne organizacije i OCD uključene u Radnu grupu i koje se bave otvorenim podacima¹¹). Sa samo dve prilično široko definisane aktivnosti (usvajanje Uredbe o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacije organa i priprema vodiča za ovo pitanje), ova obaveza je takođe nejasna i nedostaje joj preciznosti, što ograničava mogućnosti istraživača MNI da utvrde njen potencijalni uticaj. Na primer, nije jasno da li će podaci iz javnih poziva biti objavljeni na nacionalnom Portalu otvorenih podataka, što bi značajno povećalo pristup svim zainteresovanim stranama.¹² Drugo pitanje koje se postavlja jeste da li davaoci sredstava mogu da ažuriraju objavljene podatke tokom cele godine. Na kraju, kako je objašnjeno istraživačima MNI, proces usvajanja Uredbe zanemario je preporuke Kancelarije za informacione tehnologije i e-upravu da se precizno definiše sadržaj veb-stranica na osnovu uputstava za izradu informatora o radu, koje je izdao Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.¹³ Razlog je bio pravne osnove, jer je podzakonski akt proističe iz Zakona o e-upravi, a ne iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Konsultovane OCD su imale različita mišljenja o obimu ove obaveze. Iako Zakon o elektronskoj upravi pokriva sve organe javnih vlasti (uključujući javna preduzeća),¹⁴ neki predstavnici OCD koji se bave slobodom medija istakli su da ova obaveza neće uspeti da pokrije veliki iznos sredstava koja javna preduzeća daju za podršku medijskom razvoju.¹⁵ Predstavnici međunarodnih organizacija koje se bave monitoringom medijskih politika smatrali su da su aktivnosti u okviru ove obaveze dovoljno dobre, ali da je trebalo da se fokusiraju i na izmene pravilnika o sufinansiranju medijskih projekata od značaja za javni interes.¹⁶ Kao aktivnost u okviru ove obaveze, Vodič treba da predstavi uputstva o sprovođenju postupka javnog poziva, uključujući i proceduru objavljivanja podataka o finansiranim projektima. Stoga, Vodič se može pokazati kao koristan u održavanju sprovođenja ove obaveze, posebno ako bi uključivao sadržaj koji nije naveden u Uredbi o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacije organa (kao što su standardi za sadržaj veb stranica).¹⁷

Dalji koraci

Dalje preciziranje obe predviđene aktivnosti bi doprinelo ispunjavanju ove obaveze. Istraživači MNI preporučuju sledeće:

- MDULS:

- Jasno odrediti da li se ova obaveza odnosi samo na medije ili na druga društva. Takođe, treba da se pojasni koja će tela da sprovode određene aktivnosti;
- Precizno definisati kakav sadržaj podataka iz javnih poziva će biti objavljen i obezbediti smernice i savete o tome šta je neophodno da bi sadržaj veb-sajtova bio mašinski čitljiv;
- Vodič treba da sadrži odredbe Smernica za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave koje je izradila bivša Direkcija za elektronsku upravu;

Ministarstvo kulture i informisanja:

- Definisati u Vodiču precizne kriterijume za dodelu sredstava medijima i udruženjima. Naročito treba istaći kriterijum u vezi sa geografskim opsegom aktivnosti projekta, te kriterijum oko poklapanja planiranih aktivnosti sa javnim interesom.

¹ Zakon o javnom informisanju i medijima, Službeni glasnik Republike Srbije broj 83/2014, 58/2015, 12/2016, Beograd, 2014, 2015, 2016, <http://rem.rs/uploads/files/Zakoni/1615-Zakon%20o%20javnom%20informisanju%20i%20medijima.pdf> (15.3.2019);

² Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, Republički zavod za informatiku i internet, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010, str. 9, http://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf (15.3.2019);

³ Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2018, str. 1 i 7, <http://demo.paragraf.rs/WebParagrafDemo/?did=424823> (15.3.2019);

⁴ "Medijski konkursi: Svima pomalo, a nekima malo više", Insajder, Beograd, 9. jun 2018, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/11524/> (15.3.2019);

⁵ "Cenzolovka, „Medijski konkursi“, Beograd, <https://www.cenzolovka.rs/tag/medijski-konkursi/> (15.3.2019);

⁶ Godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava koja su kao podrška programskim aktivnostima obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz sredstava budžeta Republike Srbije, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Vlada Republike Srbije, Beograd, <https://bit.ly/2DoqlCy> (15.3.2019);

⁷ Fokus grupa sa civilnim društvom, novinarima i stručnjacima, 20.2.2019, organizovana od istraživača MNI;

⁸ Zapisnik sa sastanka u Ministarstvu kulture i informisanja o predlozima za Akcioni plan za POU 2018-2020.

⁹ Predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, intervjuisan od istraživača MNI, 13.2.2019;

¹⁰ Predstavnicu MDULS, intervjuisani od istraživača MNI, 18.2.2019;

¹¹ Predstavnik međunarodne organizacije koja je uključena u radnu grupu i koja se bavi otvorenim podacima, intervjuisan od istraživača MNI, 8.2.2019, i fokus grupa sa civilnim društvom, novinarima i stručnjacima, 20.2.2019;

¹² Fokus grupa sa civilnim društvom, novinarima i stručnjacima, 20.2.2019;

¹³ Predstavnicu Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu, intervjuisani od istraživača MNI, 19.2.2019;

¹⁴ Zakon o elektronskoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije broj 27/2018, Beograd, 2018, <https://bit.ly/2OXM4J7>, (15.3.2019)

¹⁵ Fokus grupa sa civilnim društvom, novinarima i stručnjacima, 20.2.2019;

¹⁶ Predstavnicu međunarodne organizacije koja se bavi medijskim slobodama, intervjuisani od istraživača MNI, 13.2.2019;

¹⁷ Predstavnicu Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu, intervjuisani od istraživača MNI, 19.2.2019;

5. Otvoreni podaci o izveštajima o OCD

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Izrada Izveštaja/pokazatelja o OCD (udruženjima, fondacijama i zadužbinama) u otvorenom formatu

Obaveza podrazumeva izradu Izveštaja/pokazatelja o OCD (udruženjima, fondacijama i zadužbinama) u Republici Srbiji, kao i odgovarajuće veb aplikacije putem koje bi:

-zaposleni u Kancelariji mogli da pretražuju OCD prema određenim kriterijumima, radi izrade različitih analiza i izveštaja, praćenja trendova u civilnom društvu;

-zainteresovane strane, a pre svega sami predstavnici civilnog društva, državni organi i jedinice lokalne samouprave, mogli poručiti Izveštaje/pokazatelje o OCD prema različitim kriterijumima i rezultate ovih pretraga preuzeti u mašinski čitljivim formatima (open data).

Kancelarija za IT i e-upravu bi čuvala podatke o OCD, kao i prateće aplikacije, uz sve potrebne mere sigurnosti.

Izveštaji/pokazatelji o OCD bi bili dostupni na Portalu otvorenih podataka data.gov.rs, i mogli bi se preuzeti kao open data fajlovi.

Open data ili mašinski čitljiv format omogućavao bi dalju obradu podataka u analitičke svrhe.

Opšti cilj izrade Izveštaja/pokazatelja o OCD je veća transparentnost i dostupnost informacija o civilnom sektoru, kao i odgovor na potrebu za pretragom podata o OCD prema različitim kriterijumima.

Pregled podataka o OCD će vremenom biti proširen sa drugim podacima od značaja za praćenje stanja u civilnom sektoru poput finansiranja OCD iz budžetskih sredstava, kao i drugih relevantnih podataka koji će biti definisani na osnovu konsultacija sa korisnicima i raspoloživi korisnicima kroz širi skup usluga Kancelarije.

Očekuje se da realizacija obaveze učini podatke o registrovanim OCD transparentnim i lakše dostupnim zainteresovanoj javnosti.

Za ceo tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%932020..pdf?script=latf>

Datum početka: IV kvartal 2018. godine

Datum završetka: II kvartal 2019. godine

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno

5. Sveukupno		✓	✓						✓			Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.	Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.
--------------	--	---	---	--	--	--	--	--	---	--	--	--	--

Kontekst i ciljevi

Srbija vodi registar svih udruženja, fondacija i zadužbina. Trenutno je moguće pretraživati registar samo po imenu organizacije i njenom matičnom broju, što korisnicima otežava pronalaženje OCD prema drugim kategorijama, kao što su pravni zastupnici, lokacija ili područje delovanja.¹ Imajući u vidu da trenutno postoji oko 30.000 udruženja i 789 fondacija i zadužbina,² pretraživanje na osnovu samo dva parametra je nedovoljno.

Svrha ove obaveze je da se poboljša registar OCD unošenjem dodatnih podataka i omogućavanjem pretraživanja čitavog registra prema različitim kriterijumima.

Iako je obaveza sama po sebi dovoljno konkretna da se njeno ispunjavanje može pratiti i proveriti, intervjuisane zainteresovane strane su imale različita mišljenja o istoj. Prvo, iako Agencija za privredne registre Republike Srbije vodi Registar, obaveza podrazumeva izradu posebnog domena na zvaničnom sajtu KOCD.³ Premda predstavnik KOCD nije bio siguran zašto, predstavnik Agencije smatra da je to neophodno iz tehničkih razloga,⁴ tj. zato da bi se povećao broj parametara pretrage i zato što Agencija ne može da prikuplja podatke koji nisu propisani Pravilnikom.⁵ Drugo, nejasno je koje tačno vrste podataka treba da se objavljuju. Predstavnik međunarodne organizacije koja se bavi otvorenim podacima, koji je uključen u rad Radne grupu za POU, smatrao je da će se objaviti samo podaci koji trenutno postoje u Registru Agencije⁶, ali je predstavnik Agencije potvrdio da će dodatni podaci koje prikupi KOCD biti dodati u poseban domen na internet stranici KOCD. Ovi dodatni podaci odnose se na sredstva odobrena na konkursima državnih, pokrajinskih i lokalnih organa. Obaveza se, stoga, preklapa sa obavezom 2, jer se bavi podacima koji se odnose na javna sredstva koje se dodeljuju OCD. KOCD prikuplja ove podatke od 2011. godine.⁷

Budući da će ova obaveza u manjoj meri poboljšati pristup i mogućnost pretraživanja podataka o OCD,⁸ istraživači MNI ocenjuju njen potencijalni uticaj kao neznatan, jer još uvek nije jasno kakve podatke će novi element da sadrži. Predstavnici OCD uključeni u radnu grupu za POU smatraju da bi informacije, kao što su pravni zastupnik, sedište organizacije i područje delovanja OCD bile korisni podaci.⁹

Dalji koraci

Istraživači MNI predlažu da KOCD pojasni obavezu tako što će bliže odrediti koji će podaci biti objavljeni. Takođe, Agencija bi mogla da registre svih subjekata učini lakšim za pretraživanje i da ih podrži bržim i kvalitetnijim softverom.

¹ Registar Agencije za privredne registre, Agencija za privredne registre, Beograd, <http://www.apr.gov.rs/eng/Home.aspx> (15.3.2019);

² Indeks održivosti organizacija civilnog društva 2017, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Niš, 2018, str. 1, <http://nkd.rs/wp-content/uploads/2018/10/IO-OCD-2017-Srbija.pdf> (15.3.2019);

³ Predstavnici Agencije za privredne registre, intervjuisani od istraživača MNI, 18.2.2019;

⁴ Softver Agencije ne može da iznese željeni nivo pretraživanja, a Kancelarija već prikuplja podatke koji treba da se prošire i ažuriraju. Predstavnik je istakao da će Agencija nadograditi softver za dve godine, tako da će Kancelarija ostati „čuvar“ ove velike baze podataka dok će Agencija odgovarati za ažuriranje podataka. Predstavnici Agencije za privredne registre, intervjuisani od strane istraživača MNI, 18.2.2019

⁵ Pravilnik o sadržini, načinu upisa i vođenja Registra udruženja, Službeni glasnik Republike Srbije broj 80/2009, Beograd, 2009,

<https://apr.gov.rs/upload/documents/missing/PRAVILNIK%20O%20SADR%C5%BDINI,%20NA%C4%8CINU%20UPISA%20I%20VO%C4%90ENJA%20REGISTRA%20UDRU%C5%BDENJA22032016.pdf> (15.3.2019), Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra zadužbina i fondacija, Službeni glasnik

Republike Srbije broj 16/2011, Beograd, 2011,

<https://apr.gov.rs/upload/Portals/0/zakoni%20uredbe%20pravilnici/Pravilnici/PRAVILNIK%20O%20BLI%C5%BDOJ%20SADR%C5%BDINI%20I%20NA%C4%8CINU%20VO%C4%90ENJA%20REGISTRA%20ZADU%C5%BDBINA%20I%20FONDACIJA22032016.pdf> (15.3.2019);

⁶ Predstavnik međunarodne organizacije koja je uključena u radnu grupu i koja se bavi se otvorenima podacima, intervjuisan od istraživača MNI, 8.2.2019;

⁷ Godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava koja su kao podrška programskim aktivnostima obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz sredstava budžeta Republike Srbije, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Vlada Republike Srbije, Beograd, <https://bit.ly/2DoqlCy> (15.3.2019);

⁸ Istraživaču MNI je objašnjeno da, u okviru ove obaveze, izraz “indikator” se koristi za podatke o organizacijama civilnog društva. Prema tome, u opisu ove obaveze koristiće se termin “podaci”, a ne “indikator”;

⁹ Predstavnici organizacija civilnog društva koje su uključene u radnu grupu, i koje se bave otvorenim podacima, intervjuisani od istraživača MNI, 11.2.2019.

6. Izmena pravilnika o registraciji medija

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Izmeniti Pravilnik o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u Registar medija i tehnički unaprediti prikaz podataka u Registru

1. Izmeniti Pravilnik o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u Registar medija (nadležna institucija: Ministarstvo kulture i informisanja) – Potrebno je: Bliže definisati vrstu javnih sredstava koja se daje medijima; Definisati rokove za dostavu podataka Registratoru; Bliže definisati dokumente koji se dostavljaju Registru medija, kao i kategorije podataka (u skladu sa Preporukom 2 o unapređenju tehničkih performansi Registra);

2. Unaprediti tehničke performanse i prikaz podataka u Registru medija (nadležna institucija: APR).

Kategorije podataka koji bi bili javno dostupni, bi se odnosile na sledeće:

- identifikacione podatke o davaocu državne pomoći ili naručiocu u postupku javnih nabavki;
- broj, datum i naziv odluke o dodeli državne pomoći ili broj, datum i naziv odluke o dodeli ugovora u postupku javnih nabavki;
- pravni osnov za donošenje odluke o dodeljivanju državne pomoći ili odluke o dodeljivanju ugovora;
- iznos državne pomoći ili vrednost ugovora u postupku javnih nabavki;
- izvor finansiranja (konkretna budžetska stavka iz koje se finansira državna pomoć ili javna nabavka);
- eventualno i druge podatke.

Za potpuni tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%932020..pdf?script=latf>

Datum početka: januar 2019. godine

Datum završetka: oktobar 2019. godine

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
6. Sveukupno		✓	✓			✓			✓		Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

U Srbiji, tržište oglašavanja je nedovoljno veliko da bi se osigurala održivost za više od 1600 postojećih privatnih medija.¹ To je dovelo do toga da su mediji veoma zavisni od direktnog državnog finansiranja, kroz različite vrste transakcija kao što su javni pozivi za dodelu državne pomoći (uključujući i sufinansiranje projekta), javne nabavke, oglašavanje i slično. Jedinice lokalne samouprave, Ministarstvo kulture i informisanja i Pokrajinski sekretarijat za medije su 2018. godine dodelili oko 1,3 milijarde srpskih dinara (oko 12,7 miliona USD) putem poziva za sufinansiranje medijskih projekata.² Njihova glavna svrha bila je da podrže medijsku pokrivenost tema i pitanja od javnog interesa. Međutim, pojavljivale su se situacije nenamenske raspodele javnih sredstava, npr. znatni iznosi dodeljeni su medijskim organizacijama za koje se smatra da krše Etički kodeks novinara Srbije³ ili novinama koje nisu registrovane u skladu sa Zakonom o medijima.⁴ Sredstva lokalne samouprave se često dodeljuju putem javnih poziva za nacionalne medije koji se nalaze u glavnom gradu Beogradu, umesto da se podrže pitanja koja su relevantna za određenu lokalnu zajednicu, kako je bilo predviđeno.⁵ Prema organizaciji Freedom House, ovi faktori doprinose niskom rangiranju slobode medija u Srbiji.⁶

Registar medija, uspostavljen 2015. godine, javno je dostupan, ali je problematičan u nekoliko aspekata. Registar se ne ažurira i ne sadrži jasne podatke o davaocima sredstava⁷ i razlozima za finansiranje, osim „državne pomoći”.⁸ Prema predstavnicima medija, trenutno dostupni podaci ne govore gotovo ništa⁹ i Registar ne služi javnom interesu,¹⁰ jer onemogućava da se prati koji mediji dobijaju koju količinu novca i od koga.

Ovom obavezom, namera Ministarstva kulture i informisanja jeste prvo da poveća transparentnost potrošnje budžetskih sredstava na medije i osigura kvalitet i tačnost podataka izmenom pravila za registraciju u Registru medija, a zatim da poboljša tehničke funkcije Registra za bolji prikaz podataka.¹¹ Obaveza predlaže da se sledeći podaci objavljuju preko registra: 1) ime davalaca sredstava ili naručioca javnih nabavki 2) broj, datum i naziv odluke o dodeli sredstava/odluke o dodeli ugovora o javnoj nabavci 3) pravni osnov za odluku 4) tačan iznos dodeljene državne pomoći ili vrednost ugovora 5) izvor finansiranja (tačna budžetska linija) 6) drugi podaci po potrebi. Ova obaveza je relevantna za povećanje pristupa informacijama, jer bi trebalo da obezbedi veći broj (i kvalitet) podataka o tokovima javnih sredstava u medijskom sektoru. Ministarstvo kulture planira da prikupi i povratne informacije novinara o poboljšanjima Registra.¹²

Tekst obaveze sadrži ključne aktivnosti koje omogućavaju proveru njene ispunjenosti, ali aktivnosti nisu uvek jasne, npr. u pogledu oblika, nadležnosti i ciljeva konsultativnog procesa. Ako se ispuni u celosti kako je napisano, obaveza bi unapredila način na koji građani i drugi akteri prate i nadgledaju finansiranje medija i potencijalne pritiske na urednike, dok novinari očekuju da vide kako javni novac utiče na kvalitet pružanja informacija. Međutim, da bi se postigao transformativni uticaj, potrebne su reforme koje direktno primenjuju mehanizme odgovornosti za dodelu sredstava. Uprkos novčanim kaznama¹³ predviđenim Zakonom o javnom informisanju i medijima, pružaoci finansijskih sredstava često izbegavaju da dostavljaju informacije o dodeljenim sredstvima i često ne trpe nikakve posledice,¹⁴ osim povremenih prekršajnih prijava koje predstavnici i medija i Ministarstva kulture i informisanja smatraju nedovoljnim za adekvatnu primenu propisa.¹⁵ Budući da je pravilnik koji ova obaveza nastoji da izmeni samo podzakonski akt, njegov okvir je ograničen, što Ministarstvo priznaje.¹⁶ Stručnjaci stoga smatraju da bi stvarne promene zahtevale izmene Zakona o javnom informisanju i medijima,¹⁷ što je dosad bilo sprečeno zbog dugog i zahtevnog procesa konsultacija i izrade nove medijske

strategije. Predstavnici medija, međutim, pozivaju Vladu da unapredi postojeće mehanizme putem ove obaveze dok čekaju na novi zakon.¹⁸

Dalji koraci

Transparentnost finansiranja medija je važno pitanje u srpskom kontekstu i obaveze u ovoj oblasti će biti dobrodošle u budućim akcionim planovima POU. Kako bi se proširio obim mera transparentnosti u budućim akcionim planovima, istraživači MNI preporučuju sledeće:

- Ova obaveza može da se pripoji obavezi 4, jer će obavezivanje javnih vlasti da objavljuju podatke o javnim pozivima pružiti osnovu za praćenje da li se registar medija ažurira.
- Ministarstvo kulture, u saradnji sa drugim nadležnim organima, moglo bi da razmotri načine za tehničku integraciju Registra medija sa Registrom javnih nabavki i Registrom državne pomoći, kako bi se omogućila potpuna slika o tokovima novca u medijima. Stručnjaci iz civilnog društva i Agencije za privredne registre slažu se da nema većih tehničkih prepreka za povezivanje registara ako postoje volja i finansijska sredstva.¹⁹
- Ministarstvo kulture bi moglo da konsultuje postojeće nezavisne prakse praćenja javnog novca u medijskom sektoru u zemlji, kao što je portal „Traži šta te zanima” koji je stvorio bazu zvaničnih dokumenata vezanih za finansiranje medija, ili portal Udruženja novinara Srbije:
<https://finansiranjemedija.rs/>²⁰

Imajući u vidu često slabe ljudske resurse i tehničke kapacitete u malim jedinicama lokalne samouprave, Ministarstvo kulture i informisanja, zajedno sa odabranim predstavnicima medija, trebalo bi da obukama podigne svest ove ciljne grupe o ažuriranju podataka o dodeli javnih sredstava u Registru.

Da bi se smanjio potencijal za zloupotrebu državnog finansiranja medijskog sektora:²¹

- Buduće izmene i dopune Zakona o informisanju i medijima treba da uključe obavezu davalaca sredstava da preciziraju „javni interes” za svaki javni poziv za sufinansiranje medijskih projekata.
- Prilikom objavljivanja javnih poziva za sufinansiranje medijskih projekata, lokalne samouprave treba jasno da odrede prioritete na osnovu strateških dokumenata, istraživanja i drugih podataka zasnovanih na činjenicama, koji ukazuju na interes date lokalne zajednice.
- Konkursne komisije treba da budu vođene standardizovanim poslovnikom, i treba da prođu obuku o primeni propisa o sufinansiranju medijskih projekata, zajedno sa predstavnicima lokalnih samouprava.
- Članovi Komisije treba da pokažu relevantno profesionalno iskustvo u medijskom sektoru, nezavisnost i integritet.

Buduće obaveze treba da ciljaju ka jačanju mehanizama odgovornosti u medijskom sektoru. Na primer:

- Kada izmena Zakona o informisanju i medijima stigne na dnevni red donosilaca odluka, država treba da poveća kazne za nedostavljanje informacija za potrebe ažuriranja registra medija.
- Zakon bi mogao obavezati davaoce državne pomoći da proaktivno izveštavaju Ministarstvo kulture na kvartalnoj osnovi.
- Radna grupa zadužena za praćenje sprovođenja buduće medijske strategije mogla bi da prati i ažuriranje registra medija.
- Konačno, buduće obaveze bi mogle da razviju jasne indikatore putem kojih bi akteri iz državne uprave, medija i civilnog društva zajedno mogli da prate sprovođenje Zakona o informisanju i medijima.

-
- ¹ Balkanska istraživačka mreža BIRN, Fondacija Slavko Ćuruvija, Nezavisno udruženje novinara Srbije NUNS, „Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor – pravna analiza i preporuke“, dostupno na <https://bit.ly/2DKgkO1>
- ² J. Pešić, „Medijski konkursi u 2018. godini: mnogo nepravilnosti, sporan i konkurs MKI“ NUNS, 19.12.2018, dostupno na <http://www.uns.org.rs/sr/desk/akcija/71483/medijski-konkursi-u-2018-godini-mnogo-nepravilnosti-sporan-i-konkurs-mki.html>
- ³ Fokus grupa sa medijima, organizacijama civilnog društva i stručnjacima, organizovana od istraživača MNI, 20.2.2019. Kodeks novinara Srbije je dostupan na <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/kodeks-novinara-srbije>
- ⁴ NUNS, „Milion dinara iz budžeta novinama koje u Registar medija nisu upisane u skladu sa zakonom“, <https://bit.ly/2SU7jIU>.
- ⁵ <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/uticaj-vlasti-na-finansiranje-lokalnih-medija-prvi-put-novac-ide-tabloidima/>, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/gradjani-gornjeg-milanovca-novac-na-konkursu-treba-da-bude-raspedeljen-lokalnim-medijima/>
- ⁶ Freedom of the Press 2017, Serbia, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/serbia>
- ⁷ Na primer, jedinice lokalne samouprave, ministarstva, javna preduzeća.
- ⁸ Trenutno, Registar pruža podatke o dodeljenom novcu, datumu, odlukama o izmenama u Registru kao i da li su sredstva dodeljena na osnovu državne pomoći ili na drugom osnovu.
- ⁹ Predstavnik medija, Zapisnik sa zatvorenog sastanka podgrupe Posebne međuministarske radne grupe za POU, 25.06.2018.
- ¹⁰ Južne Vesti, „AOM: Neupotrebljiva čak petina Registra medija“, <https://bit.ly/2SQxxfi>.
- ¹¹ Obaveza predlaže uvođenje sledećih elemenata u Pravilnik: jasna vrsta javnih sredstava koja se daje medijima; definisati rokove za dostavu podataka registratoru; bliže definisati dokumente koji se dostavljaju Registru medija, kao i kategorije podataka kao što su davaoci sredstava, pravni osnov, tačan iznos sredstava, izvor finansiranja, itd.
- ¹² Predstavnici Ministarstva kulture i informisanja, intervjuisani od istraživača MNI, 18.2.2019.
- ¹³ Između 50.000 i 150.000 dinara (otprilike 470\$ - 1400\$)
- ¹⁴ Fokus grupa sa medijima, organizacijama civilnog društva i stručnjacima organizovana od istraživača MNI, 20.2.2019.
- ¹⁵ Predstavnici Ministarstva kulture i informisanja, intervjuisani od istraživača MNI, 18.2.2019; Balkanska istraživačka mreža BIRN, Fondacija Slavko Ćuruvija, Nezavisno udruženje novinara Srbije NUNS, „Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor – pravna analiza i preporuke“, dostupno (na srpskom) na <https://bit.ly/2DKgkO1>.
- ¹⁶ Predstavnici Ministarstva kulture i informisanja, intervjuisani od istraživača MNI, 18.2.2019.
- ¹⁷ Fokus grupa sa medijima, organizacijama civilnog društva i stručnjacima organizovana od istraživača MNI, 20.2.2019; Predstavnik međunarodne organizacije uključen u medijske politike u Srbiji, intervjuisan od istraživača MNI, 13.2.2019.
- ¹⁸ Fokus grupa sa medijima, organizacijama civilnog društva i stručnjacima organizovana od istraživača MNI, 20.2.2019
- ¹⁹ Ibid.; Predstavnik Agencije za privredne registre, intervjuisan od istraživača MNI, 18.2.2019.
- ²⁰ Videti više na <https://kazitrasi.rs/baza-dokumenata/>
- ²¹ Na osnovu nezavisne stručne analize Dragane Matović i Biljane Purić, „Analiza obrazloženja komisija za dodelu sredstava na konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja: nejasno i netransparentno“, Decembar 2018, dostupno na <https://kazitrasi.rs/wp-content/uploads/2019/01/Analiza-obrazlo%C5%BEenja-komisija-za-dodelu-sredstava.pdf>

7. Pomoć i praćenje procesa usvajanja LAP

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Obaveza iz ovog AP se sastoji od sledećih elemenata:

A) Izrada Modela metodologije za praćenje sprovođenja LAP – Agencija za borbu protiv korupcije

B) prikupljanje podataka o ispunjavanju obaveze u kontekstu nacionalnih i evrointegracijskih planskih dokumenata – od strane Agencije za borbu protiv korupcije i (do prenosa nadležnosti na Agenciju kroz izmene Zakona) Savet Vlade Srbije za praćenje primene poglavlja 23 pregovora Republike Srbije i EU

V) promocija informacija o donetim LAP i uspostavljenim mehanizmima za praćenje primene – Agencija za borbu protiv korupcije

Obaveza doprinosi većoj uključenosti lokalnih zajednica u proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji kroz zajedničko delovanje lokalnih samouprava, državnih organa i organizacija civilnog društva kao katalizatora procesa reforme na lokalnom nivou.

Obaveza se sprovodi kroz realizaciju aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23 pregovora Srbije i EU, kao i Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne antikorupcijske strategije (usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova, uspostavljanje tela za praćenje primene, prikupljanje podataka o izvršenju obaveze i promocija dobrih praksi).

Ispunjenje ove obaveze će pomoći takođe da se uspostavi veza između sprovedenih mera na centralnom nivou i na nivou lokalnih samouprava, čime će se unaprediti komunikacija između donosilaca odluka i građana i doprineti većoj otvorenosti procesa antikorupcijskih reformi i reformi koje se sprovedu tokom pregovora sa EU.

Za potpuni tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%932020..pdf?script=latf>.

Datum početka: I kvartal 2019. godine

Datum završetka: do potpunog ispunjenja obaveze – donošenje LAP i uspostavljanje tela za praćenje u svim JLS

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
7. Sveukupno		✓		✓	✓			✓			Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Više pravnih okvira obavezuje jedinice lokalne samouprave da usvoje svoje planove za borbu protiv korupcije.¹ Prema najskorijim podacima, od početka sprovođenja Akcionog plana POU, u februaru 2019. godine 86 od 145 jedinica lokalne samouprave je usvojilo antikorupcijske planove, a samo osam ima uspostavljeno telo za praćenje plana.² Prema Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period 2013-2018, lokalni antikorupcijski planovi treba da obezbede transparentan rad i transparentan budžetski sistem autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave (uključujući javna preduzeća). Takođe, naglašeno je da, pored usvajanja lokalnih planova za borbu protiv korupcije, treba da se osnuju i stalna tela zadužena za praćenje sprovođenja antikorupcijske politike.³

Ova obaveza nastoji da poveća broj jedinica lokalne samouprave koje imaju telo zaduženo za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana. Telo za praćenje sprovođenja treba da obuhvati građane i OCD. Agencija za borbu protiv korupcije, uz podršku USAID Government Accountability Initiative (GAI), radi na razvoju metodologije za praćenje sprovođenja lokalnih antikorupcijskih planova. Predviđeno je da svaka jedinica lokalne samouprave ima koordinatora koji će biti zadužen za komunikaciju i razmenu dokumentacije između lokalne samouprave i tela za praćenje.⁴

Iako je Agencija razvila Model lokalnog antikorupcijskog plana (uključujući uputstva za izradu, sprovođenje i praćenje), neke jedinice lokalne samouprave su saopštile da im nedostaju kapaciteti za ispunjavanje ove obaveze. Stoga je Agencija odlučila da dodeli grantove organizacijama civilnog društva koje su angažovane u pet jedinica lokalne samouprave. Ove OCD treba da pomognu lokalnim vlastima u procesu izrade planova i formiranja tela za praćenje. Broj dodeljenih grantova zavisio je od finansijskih sredstava u budžetu Agencije za 2018. godinu.

Međutim, imajući u vidu nisku polaznu vrednost (samo 8 od 145 jedinica lokalne samouprave uspostavilo je nadzorna tela), čini se malo verovatnim da će se ova obaveza postići u dvogodišnjem periodu ciklusa akcionog plana. Verovatno je iz tog razloga u akcionom planu rok za završetak ove obaveze „do potpunog ispunjenja obaveze”. Prema mišljenju istraživača MNI, ovo je suviše diskreciono i može čak ugroziti uspešno ispunjenje čitave obaveze.⁵ Drugi stručnjaci OCD koji se bave antikorupcijskom politikom naveli su dodatne prepreke očigledne na samom početku, uključujući nedostatak uloga i resursa od strane gradskih i opštinskih donosilaca odluka.⁶ Stoga je potencijalni uticaj ove obaveze neznan.

Dalji koraci

Bez drugačijeg pristupa i pravilnog razjašnjenja i razvoja ove obaveze, istraživači MNI ne bi preporučili nastavak ove obaveze u sledećem akcionom planu. Istraživači MNI predlažu sledeća poboljšanja do kraja ispunjenja obaveze:

- Umesto pristupa „odozgo nadole” ka uspostavljanju nadzornih tela i usvajanju lokalnih antikorupcijskih planova, bilo bi bolje podsticati pristup „odozdo nagore”. Identifikacija i konsultacije sa zainteresovanim stranama iz jedinica lokalne samouprave su potrebne da bi se stvorilo zajedničko vlasništvo nad celim procesom. Dobar primer takvog pristupa odnosi se na razvoj lokalnih akcionih planova za POU u Srbiji (npr. grad Šabac) gde je održano nekoliko krugova konsultacija kako bi se izradio izvodljiv i inkluzivan dokument;⁷
- Vlada treba da postavi realističan rok za završetak ove obaveze, kao i razvoj i usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova. Iako obaveza iz Akcionog plana za POU može da doprinese dugoročnom cilju, potrebno je da se razrade konkretni koraci, te željeni rezultati koji mogu u tom pogledu;

- Obaveza bi trebalo da promeni pokazatelje uspeha sa kvantitativnih (broj usvojenih planova i formiranih tela za praćenje) na kvalitativne (koji se fokusiraju na odgovor “na koji način” su ti mehanizmi razvijeni i sprovedeni).⁸

Agenciji za borbu protiv korupcije i Ministarstvu pravde:

- Razviti novu strategiju za borbu protiv korupcije (uz nastavak učešća zainteresovanih strana) i u nju uključiti lokalne planove za borbu protiv korupcije.

¹ Uključujući akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava (Vlada Republike Srbije, Beograd, 2016, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf>), Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013-2018 (Službeni glasnik Republike Srbije broj 57/2013, Beograd, 2013, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf), Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013-2018 (Službeni glasnik broj 79/2013, 61/2016, Beograd, 2013, 2016, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Akcioni_plan_za_sprovođenje_Strategije.pdf);

² Planovi za borbu protiv korupcije usvojeni od strane 59% jedinica lokalne samouprave, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110119/110119-vest13.html>, predstavnici Agencije za borbu protiv korupcije, intervjuisani od istraživača MNI, 14.2.2019;

³ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji u periodu 2013-2018 (Službeni glasnik Republike Srbije broj 57/2013, Beograd, 2013, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf) (15.3.2019);

⁴ Predstavnici Agencije za borbu protiv korupcije, intervjuisani od istraživača MNI, 14.2.2019;

⁵ Zaključak o usvajanju akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020. godine, op. cit.;

⁶ Predstavnici organizacija civilnog društva koje se bave politikom borbe protiv korupcije, intervjuisani od istraživača MNI, 20.2.2019 i 7.3.2019.

⁷ Dimitrijević, Pavle, Radojević, Ivan, Božović, Danijela, Partnerstvo za otvorenu upravu – POU – na lokalnom nivou, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Beograd, 2018.

⁸ Izvorno preporučila Nacionalna koalicija za decentralizaciju, “Monitoring analiza – korupcija na lokalnu, Niš, 2018, dostupna na <http://nkd.rs/wp-content/uploads/2018/09/Monitoring-analiza-korupcija-na-lokalu.pdf>

8. Ažuriranje biračkog spiska

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Kako bi se unapredio pravni okvir u oblasti biračkog spiska, unapređene su odredbe Uputstva za sprovođenje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku kako bi se:

- obezbedilo nesmetano ostvarivanje prava građana RS za glasanje u inostranstvu kroz propisivanje jasne procedure za podnošenje zahteva da se u jedinstveni birački spisak upiše podatak da će oni na tim izborima glasati u inostranstvu i odlučivanja po zahtevu od strane nadležnih organa;
- to podrazumeva i uspostavljanje posebne stranice u okviru sistema biračkog spiska preko koje će se obezbediti precizna odgovornost svih subjekata u postupku odlučivanja po zahtevu, čime će se obezbediti pravna sigurnost u ostavljanju ovog prava;
- obezbedilo elektronsko povezivanje Registra matičnih knjiga umrlih sa Jedinstvenim biračkim spiskom u cilju blagovremenog i ažurnog vođenja Jedinstvenog biračkog spiska.

Za potpuni tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%932020..pdf?script=latf>

Datum početka: U toku

Datum završetka: II kvartal 2019. godine

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost			Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno
8. Sveukupno		✓	Nejasan					✓			Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.			Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Ova obaveza razmatra dva pitanja od **značaja za nesmetano funkcionisanje** izbornog sistema u Srbiji: 1) prijava srpskih državljana za glasanje iz inostranstva na republičkim izborima i 2) ispravnost biračkog spiska. Građani Srbije koji privremeno borave u inostranstvu imaju pravo da traže da glasaju u zemlji svog boravišta, u skladu sa Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku,¹ ali slučajevi neodgovarajuće komunikacije između ambasada i lokalnih samouprava ranije su sprečavali neke građane da iskoriste svoje biračko pravo.²

Pored toga, nedostatak usklađenosti između matičnih knjiga (koje su se odvojeno vodile u svakoj opštini u analognoj formi) i jedinstvenog biračkog spiska (čiji su se podaci ažurirali putem pošte) dovodio je do grešaka i zastarevanja podatka, prilikom

čega se dešavalo da preminuli članovi porodica, rođeni u 19. veku, i dalje primaju pozive za glasanje.³

Stručnjaci smatraju da ovakve greške i nemogućnost da se deo biračkog spiska stavi na uvid javnosti značajno iskrivljuju poverenje građana u izborni proces.⁴ Ova obaveza teži ispravljanju pomenutih problema kroz dva cilja, da prijava birača u inostranstvu bude jednostavnija i efikasnija putem onlajn kanala, kao i da se elektronskim putem povežu birački spisak sa Matičnom knjigom umrlih kako bi se održavala ažurnija lista birača. MDULS takođe planira da održi obuke za službenike za korišćenje softvera za prijavu u inostranstvu, izvan opsega akcionog plana za realizaciju POU.⁵

Značaj ove obaveze za vrednosti POU nije jasan, budući da predlaže tehničke mere za poboljšanje biračkog spiska.

Sveukupno gledano, tekst obaveze dozvoljava njenu proveru. Međutim, obavezi nedostaju određeni detalji da bi sprovođenje moglo temeljno da se oceni. Nedostaju detalji o tome koji koraci su potrebni za uspostavljanje „posebne stranice”. Štaviše, obaveza nejasno opisuje identifikovani problem, koristeći neprecizne formulacije kao što su „određeni problemi u praksi“ i „poteškoće“. Ipak, ako se ispuni u skladu sa planom, obaveza bi postigla neznatni uticaj na promenu prakse državne uprave. Mogla bi da doprinese povratku poverenja građana u izborni sistem i omogućiti MDULS da poboljša svoj interni nadzor i odgovornost.

Dalji koraci

Ova obaveza proizilazi iz zakonske obaveze MDULS da sprovede Zakon o jedinstvenom biračkom spisku. Iako su predložene ključne aktivnosti neophodne za poboljšanje integriteta izbornog sistema, usmerene su se na tehničke zadatke i nedostaju im inovacije koje bi promenile način na koji se Vlada odnosi prema građanima. Kao takva, obaveza donosi malo vrednosti procesu POU.

Istraživači MNI preporučuju sledeće mere tokom sprovođenja:

- Uključivanje nevladinih aktera, koje Ministarstvo do sada nije imalo u planu.⁶
- MDULS treba da redovno objavljuje saopštenja o razvoju događaja u vezi sa ažuriranjem i održavanjem biračkog spiska i odgovornim licima.
- MDULS treba da obezbedi usklađivanje sa Matičnom knjigom venčanih, što je istaknuto da je već u planu izvan okvira ovog akcionog plana.⁷

Buduće obaveze koje mogu imati potencijalno značajniji uticaj, a koje bi Vlada mogla da razmotri uključuju sledeće:

- Stručnjaci smatraju da su postojeća pravila za glasanje u inostranstvu, koja se odnose isključivo na fizičko glasanje na biračkim mestima koja se mogu uspostaviti samo ako je prijavljeno najmanje 100 birača,⁸ previše restriktivna⁹. Istraživači MNI preporučuju Vladi da razmotri mehanizme za daljinsko glasanje kao što je glasanje putem pošte u slučaju državljana Nemačke,¹⁰ Italije,¹¹ Švajcarske,¹² Velike Britanije,¹³ i SAD,¹⁴ ili onlajn opcije poput onih u Estoniji¹⁵ i Švajcarskoj.¹⁶ Novi zakoni o e-upravi i e-identitetu i e-dokumentu mogu pružiti čvrstu pravnu osnovu za dalji razvoj ovih inicijativa.
- Vlada bi mogla da ispita prakse pomenutih zemalja kada je u pitanju kako objavljuju jednostavne informativne listove za građane o izbornim mehanizmima i opcijama, izbornim pravima i ažuriranju informacija u biračkom spisku. Ovo bi trebalo da pomogne da se smanji birokratski jezik u objavama i saopštenjima, koji često demotiviše i sprečava veće interesovanje građana za glasanje.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost i OEBS/ODIHR preporučili su da se birački spisak stavi na uvid javnosti, uzimajući u obzir zaštitu ličnih podataka u skladu sa zakonom.¹⁷

¹ Službeni glasnik Republike Srbije, 104/2009 i 99/2011.

² CRTA, „Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“, predsednički izbori 2017” dostupno na <https://bit.ly/2Tslvy6>.

³ Ibid.; OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, dostupno na at <https://bit.ly/2sjzaJv>; Insajder, „Od sada se umrli automatski brišu iz biračkog spiska, a do sada...” dostupno na <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13520/>.

⁴ Predstavnicima dve organizacije civilnog društva koje posmatraju izborni proces u Srbiji, intervjuisani od istraživača MNI, 26.2.2019 i 8.3.2019; OEBS/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, dostupno na <https://bit.ly/2sjzaJv>

⁵ Predstavnicima MPALSG, intervjuisani od istraživača MNI, 21.2.2019.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Član 52, Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik Republike Srbije, 35/2000-897, 57/2003-41 (US), 72/2003-1 (dr. zakon), 18/2004-1, 85/2005-30 (dr. zakon), 101/2005-28 (dr. zakon), 104/2009-57 (dr. zakon), 28/2011-22 (US), 36/2011-93.

⁹ Predstavnicima dve organizacije civilnog društva koje posmatraju izborni proces u Srbiji, intervjuisani od istraživača MNI, 26.02.2019 i 8.3.2019; i CRTA, „Izveštaj CRTA posmatračke misije 'Građani na straži', predsednički izbori 2017”, dostupno na <https://bit.ly/2Tslvy6>.

¹⁰ Videti više na <http://network.gruene-washington.de/SitePages/briefwahl2017.aspx>.

¹¹ Videti više na <https://bit.ly/2Ur09gZ>.

¹² Videti više na <https://www.ch.ch/en/demokratie/votes/how-do-i-vote-and-where>.

¹³ Videti više na <https://www.gov.uk/government/publications/apply-for-a-postal-vote>.

¹⁴ Videti više na <https://www.usa.gov/absentee-voting>

¹⁵ Videti više na <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/internet-voting-estonia>.

¹⁶ Videti više na <https://www.ch.ch/en/demokratie/voting-online/who-can-vote-online>.

¹⁷ CRTA, „Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“, predsednički izbori 2017” dostupno na available <https://bit.ly/2Tslvy6>; OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, dostupno na <https://bit.ly/2sjzaJv>.

9. ePAPIR

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative – ePAPIR

Jedinstveni javni registar predstavlja cilj koji će se postići realizacijom projekta Vlade Republike Srbije – ePAPIR. Uspostavljanje jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka se sprovodi uz proces pojednostavljenja administrativnih postupaka i prikupljanje inicijativa privrede i građana za izmene i unapređenje postojećih postupaka. Uvođenje ovakvog javnog registra omogućiće građanima i privrednim subjektima pregled svih administrativnih zahteva i postupaka koje je potrebno ispuniti i realizovati da bi ostvarili neko svoje pravo ili obavezu. Registar će pružiti sve neophodne informacije o izabranom postupku- koja je potrebna dokumentacija, koji su rokovi, postoji li mogućnost žalbe, uključujući i sve troškove u vidu naknada, taksi i sl. Pojednostavljenjem postupaka i ukidanjem nepotrebnih nameta, kao i digitalizacijom najučestalijih postupaka, smanjiće se troškovi koje privredni subjekti imaju tokom poslovanja. Na ovaj način se povećava predvidivost i transparentnost poslovanja. Komunikacija sa privrednim subjektima je ključna u sprovođenju obaveze kroz davanje preporuka i predloga za pojednostavljenje, izmenu ili unapređenje administrativnih postupaka jer će se na ovaj način najbolje uočiti postupci koji dovode do nepotrebnog trošenja resursa privrednih subjekata odnosno oni koji po svojoj frekvenciji, kompleksnosti ili troškovima stvaraju najveće administrativno opterećenje.

Za potpuni tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni akcioni plan na

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-POU-2018%E2%80%932020..pdf?script=latf>

Datum početka: u toku

Datum završetka: I kvartal 2021. godine

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
9. Sveukupno		✓	✓			✓			✓		Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Korisnici javnih usluga suočavaju se sa značajnim administrativnim preprekama zbog komplikovanih i skupih procedura, od kojih su mnoge još uvek na papiru ili prevaziđene.¹ Na primer, promena vlasništva nad ličnim vozilom u Srbiji zahteva pet dana, osam različitih obrazaca koje treba popuniti i osam fizičkih poseta na adrese četiri različitih institucija, u poređenju sa Nemačkom, gde se postupak obavlja u jednom danu koristeći jedan obrazac.² Preduzetnici i ostali članovi poslovne

zajednice žale se na troškove birokratije,³ a 2019. Srbija je pala sa 43. na 48. mesto na „Doing Business“ listi Svetske banke.⁴

Cilj ove obaveze je smanjenje administrativnih troškova za privredu za 15-20%, tj. sa 3,26% na 3% BDP. Da bi se postigao ovaj cilj, Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) se obavezao na pojednostavljenje ili ukidanje komplikovanih procedura, digitalizaciju procedura koje se mogu u potpunosti obaviti na internetu i uspostavljanje centralnog javnog registra administrativnih procedura.⁵ Svrha registra će biti pružanje potpunih i ažurnih informacija o administrativnim procedurama za privrednike na nacionalnom i pokrajinskom nivou (kao što su potrebni koraci, odgovorne institucije, pravni osnov, potrebni obrasci i drugi detalji). Kao takva, obaveza je relevantna za vrednosti POU koje se odnose na pristup informacijama i tehnologiju i inovacije za transparentnost i odgovornost.

Vlada je prenela ovu obavezu iz prethodnog akcionog plana jer na kraju ciklusa sprovođenja određene aktivnosti nisu bile ispunjene. Nakon popisa oko 2.500 administrativnih procedura na republičkom nivou i pokretanje onlajn portala za prikupljanje komentara od poslovnog sektora o administrativnom pojednostavljenju, tri procedure su ukinute. Uprava tek treba da izradi nacrt zakona koji bi uredio registar, popiše procedure na pokrajinskom nivou i postigne cilj pokretanja registra, pojednostavljenja 500 i digitalizacije 100 najčešćih i najskupljih procedura.

Ukoliko se u potpunosti ispuni u skladu s tekstom akcionog plana, ova obaveza će ublažiti trenutna administrativna opterećenja s kojim se poslovna zajednica suočava, čime će se smanjiti vreme i troškovi obavljanja poslovnih aktivnosti. Predstavnik Privredne komore Srbije smatra da će projekat imati značajne koristi za srpske preduzetnike.⁶ Sa elektronskom razmenom podataka između institucija, na primer, poslovni subjekti više neće morati da prilažu isti dokument koji su već dostavili drugom organu,⁷ a od registra se takođe očekuje da omogući podnošenje zahteva elektronskim putem, zbog kompatibilnosti sa servisom za pružanje elektronskih javnih usluga „Portal e-uprava“.⁸ Nedostatak obaveze jeste taj da Registru nedostaju lokalne administrativne procedure, koje gradovi i opštine samostalno propisuju. Iako postoje nezavisni naponi da se uspostave lokalni digitalni registri kroz jednokratni projekat Centra za dobro upravljanje „Optimus“ i Stalne konferencije gradova i opština,⁹ RSJP ističe da nema dovoljno kapaciteta za uključivanje lokalnih procedura u jedinstveni registar u okviru ove obaveze, jer je potrebno najmanje osam meseci samo za pripremu ljudskih resursa.¹⁰

Dalji koraci

Istraživači MNI preporučuju sledeće aktivnosti kako bi se proširio postojeći opseg obaveza:

- Budući da su predložene aktivnosti pretežno orijentisane ka poslovnom sektoru, posebno malim i srednjim preduzećima (MSP),¹¹ koristi za građane su manje izražene. U narednim koracima, stručnjaci zagovaraju da se uloži isti napor ka pojednostavljenju procedura sa kojima se susreću obični građani, kao što je registracija vozila ili automatsko ažuriranje ličnih informacija u informacionim sistemima različitih organa.¹²
- Razmotriti nadovezivanje na već izgrađene prakse iz projekta „Unapređenje poslovnog okruženja na lokalnom nivou kroz regulatornu reformu“ koji su sproveli Optimus i Stalna konferencija gradova i opština.
- RSJP treba da uključi širok spektar zainteresovanih strana u izradu zakona o jedinstvenom registru administrativnih procedura, uključujući organizacije civilnog društva.

-
- ¹ SIGMA Monitoring Report, Serbia 2017, dostupno na <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>
- ² Saopštenje MDULS, „Svi uspesi Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave u prvih godinu dana rada Vlade”, dostupno na <http://mduls.gov.rs/saopstenja/svi-uspesi-ministarstva-drzavne-uprave-i-lokalne-samouprave-u-prvih-godinu-dana-vlade-srbije/?script=lat>;
- ³ Optimus, „Elektronski registar administrativnih postupaka i propisa“, <http://www.optimus.org.rs/onamaadministrativni-postupci.php>.
- ⁴ NALED, „Grey Book 11“, dostupno na <http://naled.rs/htdocs/Files/01852/Siva-knjiga-11.pdf>
- ⁵ Ova obaveza je preneti iz prethodnog akcionog plana jer aktivnosti nisu završene u prethodnom ciklusu. Vlada realizuje ovaj plan kroz projekat „ePapir” koji vodi Sekretarijat za javne politike u partnerstvu sa Ministarstvom privrede i Kancelarijom za informacione tehnologije i elektronsku upravu. Kako se projekat odvija izvan okvira POU, sa svojim rokovima i resursima, datum završetka je izvan vremenskog okvira akcionog plana - prvi kvartal 2021. godine.
- ⁶ Predstavnik Privredne komore Srbije, intervjuisan od istraživača MNI, 21.2.2019.
- ⁷ Politika, „Poslovanje iz fotelje postaje stvarnost”, <http://www.politika.rs/sr/clanak/404018/Poslovanje-iz-fotelje-postaje-stvarnost>
- ⁸ Predstavnik RSJP, intervjuisan od istraživača MNI, 7.2.2019.
- ⁹ Videti Pogledaj primere lokalnih registra upravnih postupaka: <http://www.eregistar.gradleskovac.org/>
- ¹⁰ Predstavnik RSJP, intervjuisan od istraživača MNI, 7.2.2019.
- ¹¹ Politika, „Poslovanje iz fotelje postaje stvarnost”, <http://www.politika.rs/sr/clanak/404018/Poslovanje-iz-fotelje-postaje-stvarnost>
- ¹² NALED, „Grey Book 11“, dostupno na <http://naled.rs/htdocs/Files/01852/Siva-knjiga-11.pdf>

10. Elektronske oglasne table

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Uspostavljanje Elektronske oglasne table za sve organe državne uprave i lokalne samouprave

Uvesti Elektronske oglasne table na veb prezentacijama svih organa državne uprave i lokalne samouprave.

1. Formirana radna grupa
2. Izmene Pravilnika o kancelarijskom poslovanju organa javne uprave ili novi nacrt Pravilnika
3. Prihvaćene izmene Pravilnika o kancelarijskom poslovanju organa javne uprave ili novi nacrt Pravilnika

Za potpuni tekst obaveze, molimo pogledajte Nacionalni Akcioni Plan na:

<http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Razno/2019/AP%20OGP%20Srbija%20za%20period%202018-%202020%20final.DOC>

Datum početka: II kvartal 2019.

Datum završetka: III kvartal 2019.

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
10. Sveukupno		✓	✓			✓		✓			Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Organi javne uprave imaju zakonsku obavezu¹ da javno dostavljaju dokumenta strankama u upravnim postupcima (u slučaju da nijedan drugi način dostave nije moguć) preko svojih veb-prezentacija i oglasne table. U praksi, elektronske oglasne table su retke, posebno na lokalnom nivou, što narušava pristup informacijama. Na primer, pregled veb-stranica 74 organa pokazao je da samo četiri sadrže elektronsku oglasnu tablu kojoj se lako pristupa.² Veb-strana Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti³ i Agencije za lekove i medicinska sredstva⁴ ističu se kao modeli za pristup informacijama. Bez elektronske oglasne table, staromodne analogne oglasne table unutar pojedinačne zgrade jedine su na raspolaganju, što je posebno otežavajuće za starije osobe i osobe sa invaliditetom.⁵ Ova praksa remeti pravnu sigurnost stranaka i ograničava vremenski period za žalbe, jer vreme do roka za žalbe počinje da teče od trenutka kada je dokument postavljen na oglasnu tablu. Ovo može da ima ozbiljne posledice za slučajeve kao što je rušenje objekata bez prethodnog obaveštenja.⁶

Kako bi rešila problem, ova obaveza nastoji da izmeni podzakonski akt kojim se uređuje kancelarijsko poslovanje organa državne uprave,⁷ kako bi uvela obavezne elektronske oglasne table na veb-prezentacijama organa kako na republičkom tako i na lokalnom nivou. Budući da omogućava pristupačnije informacije kroz moderne alate, ova obaveza je povezana s vrednostima POU koje se odnose na pristup informacijama i tehnologiju i inovacije za transparentnost i odgovornost.

Međutim, ova obaveza opisuje aktivnosti na nejasan način, i istraživači MNI smatraju da će biti teško utvrditi njeno ispunjenje i uticaj. Predstavnik MDULS je izjavio da je još uvek nepoznato da li će Uredba biti samo izmenjena ili zamenjena potpuno novom, što zavisi od obima izmena.⁸ Obaveza takođe ne konkretizuje sastav radne grupe zadužene za izradu izmena i uvodi pravila kroz podzakonski akt bez propisanih sankcija. Ona takođe ne predviđa praćenje sprovođenja i preduzimanje korektivnih mera ili pružanje podrške upravnim organima. I na kraju, obaveza ne uzima u obzir konsultacije sa krajnjim korisnicima (civilnim društvom, građanima, privredom, i tako dalje) kako bi se poboljšalo stanje stvari. Stoga, ako bude u potpunosti sprovedena kao što je predviđeno, obaveza bi ostvarila neznatan uticaj na dostupnost podataka, pravnu sigurnost i transparentnost administrativnih procesa i mogućnosti za stranke da ulažu žalbe.

Dalji koraci

Istraživači MNI predlažu primenu sledećih mera u ispunjenju ove obaveze: Pojasniti sadržaj i obim izmena Uredbe, kao i da li su izmene Uredbe praćene izmenama Uputstva o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave. Obezbediti više detalja o sastavu radne grupe za izradu/izmenu ovog podzakonskog akta i uključiti nevladine učesnike u njen sastav.

- Razviti mehanizme za poštovanje propisa, kao što je sledeće:
 - Pružiti podršku organima direktnom komunikacijom i izradom priručnika i instrukcija
 - Propisati obavezu za organe da na svojim veb-sajtovima koriste onlajn upitnike za merenje zadovoljstva posetilaca, uključujući pitanja za korisnike elektronskih oglasnih tabli, i da prikupljanju sugestije i predloge za unapređenje sajtova.
 - Deliti primere najboljih praksi širom javne uprave. Raditi na promociji i unapređenju vidljivosti e-oglasnih tabli.
 - Uspostaviti godišnje ocenjivanje veb-prezentacija organa. Ovo može da uradi Kancelarija za IT i e-upravu na osnovu uredbe o veb-sajtovima organa javne uprave.⁹

¹ Član 78, Zakon o opštem upravnom postupku, Službenik glasnik Republike Srbije, 18/2016.

² Predstavnik lokalne OCD uključeni u nacionalni proces POU, intervjuisani od istraživača MNI, 13. februar 2019.

³ Veb-prezentacija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je dostupna na: <https://www.poverenik.rs/sr/>

⁴ Veb-prezentacija Agencije za lekove i medicinska sredstva je dostupna na: <https://www.alims.gov.rs/latin/>

⁵ Predstavnik lokalne OCD uključene u nacionalni proces POU, intervjuisan od MNI istraživača, 13. februar 2019.

⁶ Izveštaj o konsultativnom sastanku između Međuministarske radne grupe i civilnog društva, Beograd, 13. April 2018.

⁷ Pravilnik o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Službeni glasnik Republike Srbije, 80/1992-2788, 45/2016-4, 98/2016-5

⁸ Predstavnik MDULS, intervjuisan od istraživača MNI, 18. februar 2019.

⁹ Službeni glasnik Republike Srbije 104/18.

11. Unapređenje proaktivne transparentnosti – Informatora o radu

Tekst obaveze kako se pojavljuje u akcionom planu:

Obaveza 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.

Nakon izmene člana 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odredba Zakona kojom se propisuje obaveza kreiranja onlajn platforme imala bi odloženu primenu (dok se ne ispune tehnički uslovi)⁴.

Datum početka: U toku

Datum završetka: Istekom četrnaestog meseca od dana stupanja na snagu novog Uputstva

12. Izmena zakona o pristupu informacijama

Tekst obaveze kako se pojavljuje u akcionom planu:

Naslov: 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.

Potrebno je da se u buduću Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uključe sledeće odredbe:

1. Obezbediti delotvornu kontrolu zakonitosti rada organa državne uprave i drugih subjekata upravno-inspekcijskog nadzora zbog povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja uz poštovanje načela nezavisnosti kontrolnog organa i principa dobre uprave;
2. Povećati krug organa/lica na koje se primena zakona odnosi, kako na novoosnovane tako i na neke koji do sada nisu bili obuhvaćeni a čiji delokrug to zahteva;
3. Smanjiti broj razloga za odbijanje zahteva zbog zloupotrebe prava navedenih u Zakonu kao npr. često podnošenje zahteva i obim informacija;

4. Unaprediti postupak izbora i prestanka mandata Poverenika, položaj zamenika Poverenika i Službe poverenika;
5. Utvrditi obaveznost da se u postupku donošenja zakona pribavlja mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ukoliko akt sadrži pitanja iz delokruga ovog organa;
6. Unaprediti stanje u oblasti prinudnog izvršenja odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti;
7. Usaglasiti visinu novčanih kazni sa Zakonom o prekršajima i ustanoviti zaštitni mehanizam kako se ostvareni nivo prava na pristup informacijama ne bi mogao snižavati drugim propisima;
8. Ustanoviti obavezu organa koji su obveznici ovoga zakona, da proaktivno objavljuju informacije od javnog značaja

Datum početka: U toku

Datum završetka: II kvartal 2019. godine

Za ceo tekst obaveze, pogledajte Nacionalni Akcioni Plan na:

<http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Razno/2019/AP%20OGP%20Srbija%20za%20period%202018-%202020%20final.DOC>

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
11. Unapređenje proaktivne transparentnosti – informatora o radu		✓	✓			✓			✓		Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				
12. Izmena Zakona o slobodnom pristupu od javnog značaja		✓	✓		✓				✓		Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Iako je Srbija dugo bila među globalnim predvodnicima u kvalitetu zakonskog okvira za slobodan pristup informacijama,¹ u praksi su i dalje postojali problemi poput nedovoljnog broja odgovora organa javnih vlasti² na zahteve za slobodan pristup informacijama ili neodgovarajuće zakonske definicije kao i primene sankcija za nepoštovanje zakona. Ilustrativan primer jeste da je od 2005. godine Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti primio blizu 35.000 žalbi od kojih je 70% slučajeva vezano za „ćutanje uprave“. ³ Dodatni nedostatak se odnosi na zakonsku obavezu organa javnih vlasti da objavljuju „informatore o radu,“ kao mehanizam proaktivne transparentnosti rada organa u jednostavnoj formi prilagođenoj građanima. Na primer, informatori bi trebalo da sadrže podatke o

organizacionoj strukturi, odgovornim rukovodiocima, budžetu, javnim nabavkama i slično, ali veliki broj organa ne uspeva da poštuje ovo pravilo, uprkos kaznenim odredbama. U 2017. samo 23% zakonom obaveznih organa objavilo je svoje informatore o radu,⁴ dok skoro trećina agencija i organizacija uspostavljenih od strane Vlade nije uspela da ih ažurira.⁵

Ovaj nedostatak sprovođenja zakona naveo je civilno društvo i Poverenika od 2012. da se zalažu za izmene. Vlada sada planira da izmeni Zakon u okviru obaveze 12, a to je takođe i obaveza u okviru Akcionog plana o Poglavlju 23 u pregovorima Srbije o pristupanju EU.⁶ Između ostalog, izmene bi trebalo da uključe i odredbu o objavljivanju elektronskih informatora o radu sa otvorenim podacima na centralnoj onlajn lokaciji, sa strogo definisanim sadržajem i rokovima, što pokriva obaveza 11. Ova obaveza takođe zahteva od Poverenika da usvoji novo uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu i razvije onlajn softver za unos i objavljivanje podataka.

Obe obaveze su prenete iz prethodnog Akcionog plana jer nisu bile ispunjene na kraju prethodnog ciklusa, zbog dugotrajne rasprave o izmenama Zakona, koje su izazvale ozbiljnu kritiku kod civilnog društva i zaustavile sve druge aktivnosti.⁷ Iako su obe obaveze značajne za pristup informacijama, obaveza 12 je dodatno vezana za jačanje odgovornosti, s obzirom da zakon pruža žalbene mehanizme i pravni lek za građane koji traže informacije. Obe obaveze su napisane na dovoljno jasan i konkretan način i moguća je provera njihove ispunjenosti.

U pogledu potencijalnog uticaja, obaveza 11 bi obavezala sve organe da objavljuju i ažuriraju informatore, tako da informacije o prihodima i rashodima, javnim nabavkama, državnoj pomoći i drugim relevantnim podacima postanu dostupnije, doslednije, potpunije i ažurirane širom javnog sektora. Mogućnost eksportovanja podataka u otvorene formate bi učinila informatore jednostavnijim za obradu, poređenje i ponovno korišćenje. Ovo bi osnažilo civilno društvo, građane i druge aktere i podstaklo ih da proizvode nalaze zasnovane na činjenicama i pozivaju organe javnih vlasti na odgovornost za svoje postupke.

Istraživači MNI ocenjuju potencijalni uticaj obaveze 12 kao umeren, uzimajući u obzir da bi predložene izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama proširile broj organa koji primenjuju Zakon⁸ i obavezale ukupno 385 javnih beležnika i javnih izvršitelja⁹ da omoguće pristup informacijama. Pored toga, ako se ispuni u celosti kao što je napisana, ova obaveza bi smanjila broj potencijalnih razloga za odbijanje zahteva za informacije i obavezala izrađivače zakona da pribave mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o nacrtima zakona iz delokruga Poverenika, usklade novčane kazne sa Zakonom o prekršajima i ojačaju obaveze organa javne vlasti da proaktivno objavljuju informacije od javnog značaja. Primena svih ovih izmena bi donela poboljšanja u opsegu ovog zakona i pomogla u da se unapredi sloboda informacija.

Međutim, u vreme pisanja ovog izveštaja, intervjuisane zainteresovane strane ukazale su da je poslednja objavljena verzija predloženih izmena donela kontroverzne, potencijalno nazadne mere za otvorenu upravu. Na primer, preduzeća koje su delom u vlasništvu države bi bila izuzeta iz okvira organa javne vlasti, iako poseduju značajnu imovinu¹⁰ i finansirana su od strane poreskih obveznika. Predstavnik službe Poverenika je izjavio da je ovo najproblematičnija vrsta organa javne vlasti u pogledu pridržavanja zakona,¹¹ i da oni dobijaju oko 15% zahteva za informacije u državi.¹² Takođe, najskoriji predlog izmena smanjuje transparentnost Nacionalne banke Srbije, jer tražioci informacija ne bi bili u mogućnosti da ulože žalbu Povereniku u slučaju da institucija ne odgovori na zahtev za informacije, već

samo da započnu postupak pred Upravnim sudom.¹³ Ukupno gledano, zainteresovane strane su saglasne da bi planirana zakonska rešenja ozbiljno ograničila postojeći nivo prava javnosti da zna.¹⁴ Zbog toga, konačni cilj bi zavisio od načina na koji se Zakon usvoji.

Dalji koraci

Istraživači MNI preporučuju nastavak ispunjavanja obaveze 11 kao što je planirano. Civilno društvo bi trebalo da podigne svest ostalih OCD i novinara o novim rešenjima u vezi sa e-informatorima o radu i načinima na koje mogu da se koriste. Cilj treba da bude podsticanje veće potražnje za podacima i ukazivanje prilika za njihovu ponovnu upotrebu, vizualizaciju, itd.

Međutim, izmene u obavezi 12 ne bi trebalo nastavljati dok MDULS ne otvori novi krug javne rasprave. Ova rasprava treba da sadrži i jasno objašnjenje o tome kako su razmatrani prikupljeni komentari i koji su razlozi ako neki komentar ne bude uvažen. Kada zainteresovane strane postignu jednoglasan stav o izmenama, Radna grupa za POU treba da doda ključne aktivnosti sprovođenja u tekst obaveze, ka rešavanju glavnih izazova u sprovođenju, što mogu biti obuke za javne beležnike i izvršioce o novim zakonskim obavezama.

¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je ocenjen kao treći najbolji na osnovu rangiranja Global Right to Information, dostupno na: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

² državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao i organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ. Član 3, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Službeni Glasnik Republike Srbije 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

³ Žalbe Povereniku u vezi sa slobodnim pristupom informacijama, dostupne na Portalu otvorenih podataka Poverenika: <http://data.poverenik.rs/dataset/zalbe>

⁴ Poverenik za Informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Godišnji izveštaj 2017, dostupan na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2017/LAT2017GodisnjiIzvestaj.pdf>

⁵ Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, „Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Srbiji u 2017. godini“ dostupno na: http://www.otvoreneinstitucije.cdtmn.org/assets/docs/CRTA-Otvorenost-izvrs%CC%8Cne-vlasti_Srbija-i-region-2017.pdf

⁶ Republika Srbija, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, „Akcioni plan za Poglavlje 23“, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023%20Third%20draft%20-%20final1.pdf>

⁷ Detalji su opisani u Završnom izveštaju MNI 2016-2018, dostupan na: <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-end-of-term-report-2016-2018>

⁸ Predstavnik MDULS, intervjuisani od istraživača MNI, 18. februar 2019.

⁹ Ministarstvo pravde, spisak javnih notara: <https://www.mpravde.gov.rs/registar.php?id=6659>; Komora izvršitelja: <http://www.komoraizvrshitelja.rs/?q=izvrshitelji>.

¹⁰ Transparentnost Srbija, Komentari na Nacrt zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Januar 2018, dostupan na: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentar_decembarskog_nacrta_izmena_zakona_o_slobodnom_pristupu_informacijama_TS.pdf

¹¹ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Mišljenje na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 28.12.2018, dostupan na: <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/poverenik%20misljenje%20o%20novom%20nacrtu%20izmena%20zakona%20o%20slobodnom%20pristupu%2028.12.2018..pdf>

¹² Predstavnik Službe poverenika za informacije od javnog značaja, intervjuisani od istraživača MNI, 14. februar 2019.

¹³ Transparentnost Srbija, Komentar na Nacrt zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, januar 2018, dostupan na: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentar_decembarskog_nacrta_izmena_zakona_o_slobodnom_pristupu_informacijama_TS.pdf

¹⁴ Fokus grupa sa medijima, OCD i stručnjacima, 20. februar 2019.

13. Saradnja sa OCD u primeni propisa

Tekst obaveze kako se pojavljuje u Akcionom planu:

Naslov: Podrška unapređenju saradnje organa javne uprave i organizacija civilnog društva u procesu pripreme, donošenja i praćenje primene propisa

Obaveza se sastoji iz dva dela. Prvi deo podrazumeva održavanje do 7 obuka u kojima će zajedno učestvovati zaposleni u organima javne uprave i predstavnici OCD. Planirano je da ukupan broj učesnika koji će pohađati obuke bude najmanje 140, uz približnu zastupljenost predstavnika oba sektora. Izbor učesnika iz organa javne uprave biće usmeren na zaposlene na poslovima pripreme propisa i saradnje sa OCD, sa fokusom na rukovodilački nivo, dok će se predstavnici OCD birati na osnovu javnog poziva upućenog putem internet prezentacije Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i partnera u realizaciji ove aktivnosti. Drugi deo obaveze podrazumeva izradu, publikovanje i distribuciju novog Priručnika za primenu Smernica za uključivanje OCD u proces donošenja propisa.

Očekuje se da će sprovođenje zajedničkih obuka za predstavnike organa javne uprave i OCD omogućiti da se učesnici bolje upoznaju i stave u poziciju „druge strane” i time unapredi međusobno razumevanje dva sektora, ali i ojača poverenje među njima, što je jedan od osnovnih principa i preduslova kvalitetne međusektorske saradnje. Sa druge strane, drugo izdanje Priručnika, obogaćeno novim praktičnim iskustvima kako Kancelarije, tako i samih organa javne uprave, dodatno će motivisati i ohrabriti ostale organe uprave, posebno jedinice lokalne samouprave, da unaprede svoju saradnju sa OCD. Za razliku od izrade aktuelnog Priručnika, planirano je da se u izradu novog izdanja uključe i OCD koje bi iz svoje perspektive davale sugestije i dostavljale predloge primera dobre prakse koji će se naći u Priručniku. Takođe, očekuje se da će ažuriranje liste propisa od značaja za saradnju organa javne uprave i OCD i ukazivanje na njihove ključne odredbe, podići nivo poznavanja obaveza, ali i mogućnosti za saradnju kako kod organa javne uprave tako i kod OCD.

Opšti cilj obaveze je podizanje kapaciteta organa javne uprave i OCD za uspostavljanje održivih modela i mehanizama saradnje u procesu pripreme, donošenja i praćenje primene propisa i dokumenata javnih politika.

Datum početka: IV kvartal 2018.

Datum završetka: II kvartal 2020. godine

Za ceo tekst obaveze, pogledajte Nacionalni Akcioni Plan na:

<http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Razno/2019/AP%20OGP%20Srbija%20za%20period%202018-%202020%20final.DOC>

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorena?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno

Kontekst i ciljevi

Javne konsultacije o nacrtima propisa često se sprovode formalno i prekasno u proceduri, ne omogućavajući svim zainteresovanim stranama da pruže blagovremeni i kvalitetan doprinos.¹ Većina konsultacija pre predstavlja čistu formalnost nego sadržajnu saradnju.² Takođe, od nedavno su zastupljene nevladine organizacije koje su bliske Vladi, koje preuzimaju prostor za potencijalnu saradnju sa organima javne uprave i stvaraju iluziju o učestvovanju civilnog društva u kreiranju javnih politika.³ U 2014. godini su usvojene Smernice za uključivanje OCD u proces donošenja propisa kako bi se poboljšala saradnja između organa javne uprave i OCD.⁴ Međutim, podaci o procesu konsultacija⁵ pokazali su da ove smernice nisu u potpunosti bile uspešne.⁶ Iako smernice nude korisna rešenja, jedna od mana je sam tip dokumenta, „smernica“, jer one ne obavezuju nijedan organ da sarađuje sa OCD, već samo to preporučuju.

Ova obaveza je bila inicijativa KOCD⁷ u cilju omogućavanja razmene i učenja među učesnicima. Priručnik će obuhvatiti primere najboljih praksi o sadržaju koji je već prisutan u Smernicama,⁸ a planirani treninzi će se fokusirati na poboljšavanje zajedničkog znanja i razumevanja između OCD i organa javne uprave.⁹ Obaveza, stoga, nastoji da dodatno podstakne učešće građana, ali ne podrazumeva obavezu izvršenja, što otvara pitanja o tome da li će takav pristup moći da proizvede značajan uticaj. Iako je Republički sekretarijat za javne politike započeo i nedavno usvojio pravni okvir u ovoj oblasti (kao što je Zakon o planskom sistemu), Sekretarijat nije bio uključen u ovu obavezu.¹⁰

Predstavnici OCD su izjavili da obuke neće postići mnogo toga, izrazili su zabrinutost za smisao i jasnoću novog priručnika, i zapitali se na koji način će on biti drugačiji od već postojećih Smernica. U prethodnim obukama organizovanim od strane KOCD, učesnici su bili predstavnici nezavisnih OCD,^{11,12} ali su treninzi ostvarili mali uticaj.¹³ Ipak, predstavnici OCD su smatrali da treba da se razvije Priručnik, ali tako da je usmeren ka građanima, a ne ka javnoj upravi. Drugim rečima, Priručnik bi trebalo da pruži korisne informacije građanima kako mogu da ostvare uticaj na javne politike u svojim zajednicama. Na taj način, zahtev za uključivanje bi trebalo da se pokrene „odozdo nagore“, budući da su se prethodni napori ka pristupu „odozgo nadole“ pokazali kao manje efektivni.¹⁴

Dalji koraci

Mere koje bi mogle da se uzmu u obzir prilikom sprovođenja su sledeće:

- Za KOCD:
 - Napraviti detaljan plan obuka i nadovezati se na njih kroz mentorstvo i savetovanje;¹⁵
 - Preporuke koje su usmerene ka unapređivanju međusektorske saradnje treba da postanu deo Priručnika. Takođe bi trebalo da uključe oblike angažovanja i konsultacija na različitim nivoima i fazama, poput, recimo, faze „razmatranja scenarija“, pre nego što se dođe do konačne odluke, odnosno do faze donošenja propisa;
 - Uključiti Sekretarijat za javne politike u sprovođenje ove obaveze, kao organ državne uprave odgovoran za koordinaciju i praćenje planskog sistema i kreiranja javnih politika u Srbiji. Ovo će takođe ojačati međusektorsku saradnju.
- Za OCD:

- Podržati manje razvijene „grass-roots“ OCD. To bi trebalo da se uradi kroz konsultacije u procesu donošenja odluka, i to u fazama pre izrade nacрта. Takođe, takve OCD bi trebalo da se uključe u kreiranje i uticanje na javne politike u jedinicama lokalne samouprave u kojima deluju.
- Podstaci umrežavanje civilnog društva kako bi bile delotvornije na javnim raspravama.
- Otvoriti dijalog sa drugim OCD o zajedničkoj saradnji u povećanju i produbljenju povezivanja OCD sa organima javne uprave, posebno na nivou jedinica lokalne samouprave.

¹ Izveštaj Evropske komisije o Srbiji u 2018, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, 2018, strana 9, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf> (15. mart 2019.);

² Predstavnicima OCD uključeni u radnu grupu koji se bave učešćem građana, intervjuisani od istraživača MNI, 11. februar 2019, 6. marta 2019. i 7. marta 2019;

³ Indeks održivosti OCD 2017, Niš 2018, strane 5-7, <http://nkd.rs/wp-content/uploads/2018/10/IO-OCD-2017-Srbija.pdf> (15. Marta 2019);

⁴ Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, Službeni glasnik Republike Srbije br. 90/2014, Beograd, 2014, https://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/SR-smernice.pdf (pristupljeno 15. Marta 2019);

⁵ Indeks održivosti OCD 2017, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Niš 2018, strane 5 do 7, <http://nkd.rs/wp-content/uploads/2018/10/IO-OCD-2017-Srbija.pdf> (pristupljeno 15. marta 2019.);

⁶ Indeks održivosti OCD 2017, Ibid, strane 5-7;

⁷ Predstavnicima OCD uključeni u radnu grupu koji se bave učešćem građana, Ibid;

⁸ Predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, intervjuisan od istraživača MNI, 13. februar 2019.

⁹ Ibid;

¹⁰ Predstavnicima Republičkog sekretarijata za javne politike, intervjuisani od istraživača MNI, 7. februara 2019;

¹¹ Izveštaj o obukama organizacija civilnog društva "Saradnja javne uprave sa organizacijama civilnog društva u procesu donošenja odluka", Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2017, <http://civilnodrustvo.gov.rs/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0.122.html> (15. marta 2019);

¹² U proteklih pet godina (od 2015), KOCD je organizovala obuke za lokalnu samoupravu i OCD kako bi im pomogla da bolje razumeju značaj međusobne saradnje.

¹³ Predstavnicima OCD uključeni u radnu grupu koji se bave učešćem građana, Ibid.

¹⁴ Ibid;

¹⁵ Izvorna preporuka intervjuisanog predstavnika OCD uključenog u radnu grupu i aktivnog na području učešća javnosti.

14. Elektronski sistem za e-građansko izjašnjavanje

Tekst obaveze kako se pojavljuje u akcionom planu:

Naslov: Uvođenje zakonskih osnova i uspostavljanje elektronskog sistema za e-građansko izjašnjavanje

Imajući u vidu proces rada na izmenama i dopunama Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi potrebno je otići korak dalje i uvesti zakonsku mogućnost da se sve postojeće forme građanskog izjašnjavanja omoguće u elektronskoj formi i na elektronski način. Po uzoru na razvijene online modele uključivanja građana potrebno je dozvoliti građanima da sami pokreću inicijative i/ili peticije putem jedinstvene platforme.

Datum početka: II kvartal 2018. godine

Datum završetka: II kvartal 2020. godine

Za ceo tekst obaveze, pogledajte Nacionalni Akcioni Plan na:

<http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Razno/2019/AP%20OGP%20Srbija%20za%20period%202018-%202020%20final.DOC>

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
14. Sveukupno		✓		✓		✓								Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.					Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.

Kontekst i ciljevi

Veliku većinu zakona u Republici Srbiji predlaže Vlada; U aktuelnom sazivu parlamenta, 344 od 354 usvojenih zakona je predložila Vlada; pet zakona je predložila Narodna banka Srbije, kao nezavisna institucija, a preostalih pet su predložili poslanici vladajuće koalicije u Narodnoj skupštini. Nijedan pravni akt nisu inicirali građani, iako imaju takvu mogućnost.¹

Prvenstveno, ideja ove obaveze je da olakša celokupan proces pokretanja inicijative/peticije, tako da veći broj zakona bude iniciran od strane građana i uvršten u dnevni red Narodne skupštine. Obaveza se ne bavi procesom pokretanja referenduma. U pogledu značaja za vrednosti POU, ova obaveza se odnosi na građansko učešće (saradnja između organa javne uprave i OCD) i tehnologije i inovacije (uvođenje elektronskog građanskog izjašnjavanja u građanskim inicijativama).

Prema tvrdnjama MDULS, planirano je da se izradi studija koja bi mapirala najbolje prakse elektronskog izjašnjavanja širom Evrope, što će da posluži za izradu nacrtu

zakona za koji se očekuje da će biti završen do kraja 2019. godine. Iako Akcioni plan predviđa podzakonska akta koja prate ovaj zakon, predstavnici Ministarstva nisu sigurni da li će to biti slučaj.² Ministarstvo planira da usvoji novi zakon, umesto da izmeni postojeći.³

Konačno, nakon izrade zakona, razvije se elektronska aplikacija za podnošenje građanskih inicijativa. Postoje dileme u pogledu toga ko će da prima i obrađuje peticije, kao i u pogledu utvrđivanja identiteta potpisnika.⁴ Takođe, nije jasno da li će elektronska aplikacija biti povezana sa portalom „E-uprava“ ili nacionalnim Portalom otvorenih podataka.

Dalji koraci

Predstavnici civilnog društva iz Radne grupe za POU takođe vide nekoliko ključnih prepreka za uspostavljanje procesa građanskih inicijativa van okvira ove obaveze. Stoga, postoji prostor da se preporučne mere za unapređenje obaveze, a posebno za unapređenje budućih aktivnosti. Istraživači MNI su saglasni sa predstavnicima OCD kada su u pitanju sledeće preporuke za unapređenje:

- Za MDULS, u okviru novog Zakona o referendumu i građanskim inicijativama:
 - Revidirati i produžiti rok za prikupljanje neophodne podrške u vezi sa procedurom pokretanja građanskih inicijativa sa sedam dana na tri meseca;
 - Definirati precizan sadržaj zahteva za građanske inicijative (definisani problemi, predložene opcije, tip dokumenta javne politike ili pravni akt);
 - Definirati odgovornosti donosilaca odluka, tj. definisati proceduru i rok za davanje odgovora na podnete inicijative;
- Za Narodnu skupštinu Republike Srbije:
 - Razmotriti izmene i dopune Poslovnika kako bi se odredio vremenski okvir u kom predlog građanske inicijative treba da se nađe u skupštinskoj proceduri;
- Zakonodavnim organima države (Narodna skupština), na pokrajinskom (Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine) i lokalnom nivou (skupštine opština/gradova):
 - Kreirati arhivu svih podnetih, planiranih i građanskih inicijativa u procedure, koja će biti dostupna na internet stranicama.

¹ Tepavac, Tara, Narodna skupština: Hram ili fasada demokratije, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Beograd, 2019, str. 6, <https://crt.rs/wp-content/uploads/2019/01/Narodna-skup%C5%A1tina-Republike-Srbije-hram-ili-paravan-demokratije.pdf> (15.3.2019).

² Predstavnici MDULS, intervjuisani od istraživača MNI, 18. februar 2019.

³ Ibid.

⁴ Predstavnici Kancelarije za informacione tehnologije i e-upravu, intervjuisani od istraživača MNI, 19. februar 2019. godine.

15. Transparentnost i učešće u odborima parlamenta

Tekst obaveze kako se pojavljuje u akcionom planu:

Naslov: Jačanje transparentnosti i participativnosti na sednicama odbora Narodne skupštine van sedišta

Uspostaviti dvosmernu komunikaciju sa građanima putem posebnog dela internet stranice Narodne skupštine posvećene sednicama izvan sedišta Skupštine, kako bi se građanima i predstavnicima civilnog društva pružile prilike da pokrenu pitanja koja su uočili u svojim lokalnim zajednicama. Konkretno, Narodna skupština će izraditi podstranicu preko koje će građani i predstavnici civilnog društva moći da kontaktiraju nadležni parlamentarni odbor i dostave svoje predloge ili pitanja na ovaj način. Parlamentarni odbori Narodne skupštine će planirati svoje sednice izvan sedišta na osnovu takvih predloga.

Parlamentarni odbori Narodne skupštine će omogućiti prisustvo i učešće predstavnika građana i organizacija civilnog društva na sednicama odbora izvan sedišta kada se razmatraju specifična pitanja iz delokruga nadležnog odbora. Učešće će se osigurati putem obrasca za kontakt na podstranici skupštinskog sajta, posvećenoj sednicama izvan sedišta, što će stvoriti priliku za građane i najmanje jednog predstavnika civilnog društva da prisustvuju sednicama izvan sedišta.

Datum početka: IV kvartal 2018. godine

Datum završetka: I kvartal 2020. godine

Za ceo tekst obaveze pogledajte Nacionalni akcioni plan na:

<http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Razno/2019/AP%20OGP%20Srbija%20za%20period%202018-%202020%20final.DOC>

Pregled obaveze	Proverljivost		Značaj za vrednosti POU (kako je napisano)				Potencijalni uticaj				Ispunjenost				Da li je uprava otvorenija?				
	Nedovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	Dovoljno konkretno da bi se moglo proveriti	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	Pogoršanje	Bez promene	Neznatno	Znatno	Izuzetno
15. Sveukupno		✓		✓		✓								Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.	Biće ocenjeno na kraju sprovođenja akcionog plana.				

Kontekst i ciljevi

Narodna Skupština Republike Srbije ima raznovrsne mehanizme za ostvarivanje transparentnosti (npr. prenos sednica uživo, javna slušanja, pitanja građana za poslanike)¹ ali se u praksi ovi mehanizmi ne koriste dovoljno. Glasačima nedostaje osećaja bliskosti ili poistovećivanja sa poslanicima i imaju ograničena sredstva da ih pozivaju na odgovornost u periodu između izbora.² Mali broj (20%) poslanika ima svoje lokalne kancelarije izvan glavnog grada,³ a samo Odbor za zaštitu životne sredine (od 20 postojećih odbora) ima otvorena vrata za učešće građana i OCD na

svojim sednicama.⁴ Javna slušanja su retka,⁵ što je zabrinjavajuće s obzirom na to da je sadašnji saziv parlamenta usvojio više od 70% zakona kroz hitnu proceduru između 2016. i 2018. godine.⁶ Zainteresovane strane takođe ukazuju na nedostatak prostora za parlamentarne rasprave zbog tzv. filibasteringa.⁷

Sa ovom obavezom unapređenja građanskog učešća, Narodna skupština namerava da se ponovo otvori ka građanima i organizacijama civilnog društva i da im ponudi veći prostor za učešće na sednicama odborâ organizovanim u lokalnim sredinama i to putem posebnog odeljka na veb-stranici Narodne skupštine za podnošenje pitanja ili predloga određenom odboru. Ovi doprinosi bi trebalo da posluže za planiranje sednica odbora izvan sedišta Skupštine i omoguće učešće izabrane grupe pozvanih saradnika. Obaveza cilja ka najmanje pet sednica kojima bi prisustvovala najmanje dva predstavnika civilnog društva.

Ukoliko se ispuni u skladu s planom, obaveza će imati neznatan uticaj na građansko učešće u radu parlamenta, a učešće lokalnih OCD na sednicama Odbora pomoći će poslanicima da bolje razumeju konkretna lokalna pitanja. Međutim, obaveza ne ide dovoljno daleko da osigura smislen institucionalizovan pristup angažovanju građana u izradi zakona i raspravama o njima. Kako su naveli predstavnici parlamenta, organizovanje sednica zasnovanih na doprinosu građana ne bi bilo obavezno, već zavisno od volje predsednikâ odborâ.⁸ Drugo, cilj od najmanje pet sednica na kojima će prisustvovati najmanje dva predstavnika OCD nije dovoljno ambiciozan. Treće, Poslovnik Narodne skupštine, koji dozvoljava samo Odboru za zaštitu životne sredine da bude otvoren za građansko učešće, ograničava opseg i ciljeve ove obaveze. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost smatra da nema razloga da ovaj Odbor bude izolovan slučaj i izvestio je da se većina intervjuisanih poslanika slaže da bi to trebalo da se primeni i na druge odbore.⁹

Na osnovu teksta obaveze, nije jasno da li će podstranica omogućiti redovne povratne informacije, o primljenim inicijativama i doprinosima, od Narodne skupštine ka građanima.

Dalji koraci

Istraživači MNI predlažu sledeće mere tokom sprovođenja ove obaveze:

Službenici u Narodnoj Skupštini bi mogli da:

1. Razjasne i preciziraju dve trenutno nejasne odrednice u vezi sa „mapiranjem rezultata” i „organizacionim parametrima”¹⁰
 2. Povećaju ciljani broj organizacija po sednici, a planirani broj sednica povećaju na najmanje 10. Parlament treba da teži ka približno jednakoj zastupljenosti članova odbora i građana/civilnog društva. Da bi prevazišao potencijalna finansijska ograničenja, Parlament bi mogao da sarađuje sa lokalnim organizacijama civilnog društva koje mogu da obezbede slobodan prostor za sednice.
 3. Objave prošle i buduće upite građana i zvanične odgovore na internet stranici Narodne skupštine.
 4. Novu, planiranu stranicu za podnošenje upita/doprinosâ predsednicima odbora učiniti vidljivijom na veb-stranici i promovisati je na društvenim mrežama.
- Narodnim poslanicima:
 1. Izmeniti Poslovnik kako bi se omogućilo učešće građana na sednicama svih odbora, osim odbora koji se bave osetljivim pitanjima, kao što su bezbednost i odbrana.

2. Unaprediti raznovrsnost kanala komunikacije sa građanima, kao što je otvaranje više lokalnih kancelarija narodnih poslanika za neposrednu komunikaciju, što bi pomoglo građanima koji ne koriste internet (npr. starije stanovništvo).¹¹

¹ Sledeći mehanizmi osiguravaju javnost rada parlamenta: prisustvo i posmatranje sednica Narodne skupštine i radnih tela, grupne posete Narodnoj skupštini, saopštenja za javnost i konferencije za štampu. Odbori mogu organizovati javna slušanja u cilju prikupljanja stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri. Dodatne opcije su direktni prenos sednica, "pitajte predsednika ili narodnog poslanika", podnošenje inicijativa, peticija, predstavki i predloga. Konačno, postoji obrazac za prijavu organizacija civilnog društva u parlamentarnu bazu OCD za potencijalnu saradnju.

² Predstavnik OCD koja se bavi izbornim procesom u Srbiji i institucionalnom transparentnošću, intervjuisan od istraživača MNI, 26. februara 2019. godine.

³ Kancelarije za komunikaciju narodnih poslanika sa građanima:
<http://www.parlament.gov.rs/gradjani/poslanicke-kancelarije.3682.html>

⁴ Članom 74 Poslovnika Narodne skupštine učešće je ograničeno u svim drugim odborima na naučnike i stručnjake, samo po pozivu.

⁵ Prema intervjuisanim stručnjacima, u poslednje dve godine održana su dva javna slušanja (jedno 2017. i drugo 2018), što je smanjenje u odnosu na 2016. (7) i 2015. (14). Predstavnicima OCD koji prate izborni proces, intervjuisani od istraživača MNI, 8. marta 2019. godine.

⁶ Predstavnicima OCD koji prate izborni proces, intervjuisani od strane istraživača MNI, 8. marta 2019. godine.

⁷ Ibid.

⁸ Predstavnicima Narodne skupštine, intervjuisani od istraživača MNI, 13. februara 2019. godine.

⁹ CRTA, „Ka boljim zakonima: unapređenje rada odbora Narodne skupštine Republike Srbije“, Beograd, 2016, dostupno na <https://bit.ly/2Y8Do2j>

¹⁰ Nejasno je koja dva rezultata podrazumevaju: „mapiranje rezultata svih sednica van sedišta Narodne skupštine po gradovima i opštinama“ i „razvoj organizacionih parametara pri pripremi i održavanju sednice odbora Narodne skupštine van sedišta“.

¹¹ Izvorno preporučio predstavnik OCD koja se bavi radom parlamenta i izbornim procesom.

V. Opšte preporuke

Ovaj odeljak nastoji da pruži smernice za izradu budućeg i sprovođenje aktuelnog akcionog plana. Odeljak je podeljen na dva dela: 1) glavne preporuke MNI za poboljšanje procesa POU i kvaliteta akcionih planova u zemlji ili entitetu, i 2) procena odgovora Vlade na prethodne ključne preporuke MNI.

5.1 Preporuke MNI

Pored preporuka za poboljšanje dizajna i ispunjavanje konkretnih obaveza, istraživači MNI su odredili skup strateških koraka koje bi trebalo preduzeti u nastavku učešća Srbije u POU.

Prvi set preporuka se odnosi na proces POU u Srbiji.

- **Osigurati snažniju podršku nacionalnom procesu POU na višem političkom nivou**, organizovanjem redovnih rasprava o POU neposredno na sednicama Vlade ili u okviru jednog od odbora (radnih tela) Vlade. Najrelevantnije radno telo je Savet za reformu javne uprave, posebno zbog toga što je pod redovnim nadzorom Evropske komisije (zbog statusa reforme javne uprave kao ključne oblasti u procesu pristupanja EU). Ova praksa treba da osigura dobar protok informacija između Radne grupe za POU i političkog nivoa, što bi takođe omogućilo da se eventualna sporna pitanja i dileme unutar Radne grupe podignu na viši politički nivo. Ovakve rasprave na političkom nivou takođe treba da uključe najmanje jednog predstavnika civilnog društva iz Radne grupe za POU (koga će predložiti organizacije učesnice u Radnoj grupi), kako bi se omogućili kontinuitet i koordinacija između svih nivoa.
- **Uvećati raznovrsnost vodećih institucija u sprovođenju obaveza i uveriti ključna tela koja odlučuju o predlozima obaveza da aktivno učestvuju u razmatranjima Radne grupe i da deluju u pravcu konsenzusa.** MDULS je odgovorna institucija za ispunjavanje 40% tekućih obaveza (samostalno ili kao partner), dok je KOCD odgovorna za 20%. Postoji 12 dodatnih institucija državne uprave u Radnoj grupi za POU koje bi mogle da preuzmu ulogu nosilaca obaveza, ali to ne čine. Nadalje, predloge važnih inicijativa za unapređenje transparentnosti odbila su ministarstava neposredno nadležna za ove oblasti javnih politika. Podsticanjem obaveza izvan okvira „dežurnih krivaca“ (npr. Uprava za javne nabavke) i uveravanjem drugih ključnih institucija kao što su Ministarstvo privrede ili Poverenik za informacije od javnog značaja da se priključe Radnoj grupi, organi će unaprediti osećaj vlasništva nad procesom POU. Ovo bi moglo da pomogne da se proširi opseg i ambicioznost akcionog plana i poveća interesovanje javnosti da se priključi zajedničkoj izradi i sprovođenju akcionog plana. Konačno, ako većina članova Radne grupe podrži predlog obaveze koji nadležan organ odbije, treba održati dodatne sastanke u cilju usaglašavanja.
- **Kontinuirano pozivati OCD da se pridruže Radnoj grupi.** U narednom periodu, Vlada treba da drži format Radne grupe stalno otvorenim za sve zainteresovane OCD koje ispunjavaju propisane kriterijume za članstvo, i da redovno promovise poziv. Takav pristup će pomoći da se postigne ravnomerna zastupljenost učesnika iz Vlade i nevladinog sektora u Radnoj grupi za POU, kao što je preporučeno u Standardima za zajedničku izradu i učešće. Povećanje raznovrsnosti oblasti pokrivenih u akcionom planu dobar je način da se proširi opseg organizacija uključenih u POU, tako što će se uključiti i one koji se bave prvenstveno sektorskim pitanjima i uopšteno nisu

zainteresovane za POU. Radna grupa bi trebalo da zauzme proaktivniji pristup prema takvim vrstama organizacija, što uključuje prilagođavanje kriterijuma za članstvo u Radnoj grupi, kako bi se osiguralo da uključivanje sektorskih organizacija nije ograničeno na uski opseg oblasti. Da bi se prevazišao potencijalni nedostatak kapaciteta za plenarne sastanke, Vlada bi mogla da koristi alate za daljinsko učešće, kao što su imejl korespondencija, telefonske sesije, kolaborativni kanali kao što su Slack, Skype, itd.

- **Ažurirati internet stranicu <https://ogp.rs/> da služi kao repozitorijum procesa POU.** Trenutno, dokumenti iz procesa POU objavljuju se i na veb-stranici MDULS i na nacionalnoj veb-stranici POU, ali ove dve stranice često nisu usklađene. Štaviše, veb stranica POU nije pregledna ni jednostavna za pretraživanje. Posao administriranja ove stranice je nedavno prenet sa jedne OCD na drugu (Građanske inicijative), koja je preuzela zahtevan zadatak da ponovo učini stranicu potpuno funkcionalnom, i koja trenutno radi na poboljšanjima pro bono. MNI preporučuje da nacionalna veb-stranica procesa POU služi kao repozitorijum za pristup svim dokumentima koji su razvijeni tokom ciklusa POU, u skladu sa Politikom procesne revizije POU. Repozitorijum treba da sadrži bazu podataka o svim predlozima obaveza POU, koja će služiti kao polazna tačka za svaki novi ciklus akcionog plana. Ona bi takođe mogla da obuhvati izveštaje o završnim konsultacijama o nacrtu Akcionog plana 2018-2020. koji trenutno nisu javno dostupni. Konačno, Radna grupa bi mogla da objavi tabelarni pregled primljenih doprinosa tokom zajedničke izrade akcionog plana, koji će da prikaže kako su tretirani komentari javnosti i koja će da pruži obrazloženje donetih odluka. Kao primer može poslužiti izveštaj o javnoj raspravi o Zakonu o planskom sistemu.¹
- **Učiniti pozive na javne konsultacije privlačnim, podsticajnim i prilagođenim ciljnoj grupi.** Prethodno objavljeni pozivi za učešće u konsultacijama pisani su pretežno administrativnim stilom, što ometa mogućnosti za privlačenje organizacija koje nisu upoznate sa dosadašnjim naporima u okviru POU. Istraživači MNI preporučuju da članovi Radne grupe iz državne uprave sarađuju sa nevladinim članovima kako bi pojednostavili jezik konsultacija, kao i da koriste multimedijalne sadržaje kao što su infografici. Takođe bi trebalo proširiti onlajn kanale za prikupljanje povratnih informacija, koristeći alate kao što su Google Form ili Easy Polls da bi omogućili daljinsko učešće. Sve prilike za konsultacije treba da se podrže adekvatnom promocijom putem društvenih medija i/ili nacionalnih medija kao što je RTS, koristeći privlačne naslove poput „Pomozite nam da javnu upravu učinimo otvorenijom“. Konačno, Vlada treba da uloži napore u pravilnu analizu i korišćenje prikupljenih povratnih informacija. MDULS bi mogao da koristi sredstva iz tekućeg projekta EU koji podržava vidljivost i komunikaciju o reformi javne uprave.
- **Međusobno uskladiti obaveze sa srodnim sadržajima.** Sadašnji Akcioni plan sadrži nekoliko obaveza sa preklapajućim elementima. Na primer, obaveza 2 odnosi se na kalendar poziva za predloge projekata organizacija civilnog društva, dok obaveza 4 obuhvata objavljivanje informacija o rezultatima takvih poziva. Pri dovršavanju budućih akcionih planova, Radna grupa bi trebalo da uloži više vremena kako bi razmotrila moguće uvezivanje srodnih ili preklapajućih obaveza ka postizanju šireg cilja predložene politike, a time i izbegavanju udvostručavanja.

Druga grupa preporuka se odnosi na sadržaj Akcionog plana:

- **Povećati broj obaveza koje se odnose na pitanja javne odgovornosti.** Radna grupa za POU odbacila je predloge organizacija civilnog društva da se među obavezama unese donošenje standarda sukoba interesa za zaposlene u javnim preduzećima i uspostavljanje onlajn portala za praćenje trošenja u javnom sektoru, po uzoru na slovenačku aplikaciju "Erar". Zainteresovane strane smatraju da je poslednje naveden primer od izuzetnog značaja.² Radna grupa za POU treba da uvrsti ove obaveze i osmisli više obaveza koje jačaju javnu odgovornost, kao što je zakonsko obavezivanje Vlade da blagovremeno objavljuje izveštaje o sprovođenju svog godišnjeg plana rada, uz objektivno opravdanje za neostvarene ciljeve. Još jedna obaveza može biti organizovanje platforme za reviziju učinka Vlade od strane civilnog društva. Mere odgovornosti treba da se preporuče i Narodnoj skupštini, i one treba prvenstveno da imaju za cilj da povrate raspravu o stanju u borbi protiv korupcije, antidiskriminaciji, slobodnom pristupu informacijama i drugim politikama koje sprovode i o kojima godišnje izveštavaju nezavisne državne institucije.
- **Dati prioritet inicijativama sa direktnim angažovanjem građana, posebno u oblastima koje se tiču svakodnevnog života građana, kao što su lokalni razvoj, infrastrukturni i ekološki projekti.** Sadašnji akcioni plan ima samo dve obaveze koje olakšavaju direktno učešće građanska. Buduće obaveze mogle bi da ojačaju već razvijene mehanizme, kao što je zvanični portal za javne rasprave.³ Taj portal treba da se proaktivnije promoviše (pomoću medija na nacionalnom nivou), da bude vidljiviji i da se koristi za prikupljanje onlajn doprinosa o predloženim zakonima i dokumentima javnih politika, u skladu sa novim Zakonom o planskom sistemu i Zakonom o državnoj upravi. Određena buduća obaveza mogla bi da se nadogradi na postojeću obavezu 13 i unapredi Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, kako bi se napravio još napredniji korak od jednostavnog predlaganja oblika konsultacija u različitim fazama kreiranja javne politike. Štaviše, u kontekstu čestih protesta, nemira i aktivizma protiv planova gradskih vlasti grada Beograda za rekonstrukciju grada, budući akcioni planovi treba da teže ka mehanizmima koji će omogućiti široku javnu raspravu, konsultacije i zajedničko donošenje odluka o svakom velikom građevinskom projektu koji utiče na lokalne zajednice u Srbiji, uz pravovremeno i potpuno informisanje. Takav proaktivni pristup treba da bude usklađen sa relevantnim pravnim okvirom, kao što je Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.
- **Proširiti obaveze iz oblasti pružanja usluga na pitanja od važnosti za građane.** Uprkos činjenici da je Vlada postigla dobre rezultate u jednom pogledu digitalizacije pružanja usluga (npr. E-beba), trenutnom akcionom planu za POU nedostaju obaveze pružanja usluga koje su važne za građane ili koje pomažu u poboljšanju odgovornosti za takve usluge. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu i Jedinica za implementaciju strateških projekata u Kabinetu predsednika Vlade, obe članice Radne grupe, mogu da pomognu da se osmisle obaveze čiji je cilj bolje povezivanje digitalizacije sa otvorenom upravom, a na osnovu novousvojenih propisa.⁴ Na primer, pružaoci usluga mogu da obezbede kanale za dobijanje povratne informacije od korisnika kao standardnu praksu i podstiču korisnike da šalju predloge za poboljšanje. Svaki dizajn javnih usluga ubuduće treba da uključi stvarne korisnike, tj. da se zasniva na iskustvu građana, testiranju prototipa sa običnim građanima i prikupljanju iskustava na samom početku kako bi se skupilo dovoljno podataka za dalji razvoj usluge. Vlada može da sledi primer Italije i njenog IO projekta.⁵

- **Usmeriti se na ponovnu upotrebu otvorenih podataka.** Obaveze u vezi sa otvaranjem podataka prednjače u trenutnom akcionom planu, ali nedostaje usmerenje na (ponovno) korišćenje podataka kako bi se izradile bolje javne politike. Na primer, ukrštanje podataka o broju saobraćajnih nesreća sa drugim skupovima podataka i mapiranje i vizuelno predstavljanje podataka može da dovede do boljih politika upravljanja saobraćajem. Ako otvoreni podaci budu i dalje prioritet za Radnu grupu, istraživači MNI preporučuju organizovanje hakatona, radionica i kampanja za podizanje svesti kako bi se stručnjaci za upravljanje podacima, studenti i drugi volonteri u tehnološkom sektoru podstakli da postanu partneri Vlade u korišćenju podataka. Budući da se ovo teško može postići bez odgovarajućih i upotrebljivih podataka, Vlada treba da se usredsredi i na jačanje kvaliteta podataka koje proizvode javni organi.
- **Uključiti obaveze koje se, pored izmena propisa, odnose i na njihovo sprovođenje i primenu.** Ovo je posebno važno za lokalni nivo. Neke obaveze su strogo ograničene na izmene i dopune zakona, što znači da ne predviđaju sprovođenje i praćenje (npr. uvođenje tela za praćenje koje bi merilo napredak na osnovu činjenica). Štaviše, glavne aktivnosti se obično završavaju podnošenjem nacrta zakona Vladi na usvajanje predloga, bez garancija da će predloženi dokument biti usvojen u Skupštini, što je posebno zabrinjavajuće ako to određuje redosled svih drugih aktivnosti. Organi često navode da su propisima onemogućeni da se obavežu da će Vlada usvojiti predlog zakona i da će parlament doneti zakon. Obaveze takođe treba da obuhvate instrumente javnih politika kojima se osigurava pravilno sprovođenje i koordinacija sa drugim podoblastima i odgovornim/ciljanim institucijama.
- **Postaviti ostvariv vremenski okvir za obaveze.** Sve obaveze i njihove glavne aktivnosti takođe treba da imaju izvodljiv vremenski okvir za sprovođenje i postizanje rezultata.

Tabela 5.1: Pet ključnih preporuka

1	Osigurati snažniju podršku nacionalnom procesu POU na višem političkom nivou
2	Uvećati raznovrsnost vodećih institucija u sprovođenju obaveza i uveriti ključna tela koja odlučuju o predlozima obaveza da aktivno učestvuju u razmatranjima Radne grupe i da deluju u pravcu konsenzusa.
3	Povećati broj obaveza koje su prevashodno usmerene na javnu odgovornost, neposredno uključivanje građana i javne usluge od značaja za građane.
4	Uključiti obaveze koje se, pored izmena propisa, odnose i na njihovo sprovođenje i primenu.
5	Usmeriti se na ponovnu upotrebu otvorenih podataka.

5.2 Odgovor na prethodne ključne preporuke MNI

Tabela 5.2: Prethodne ključne preporuke MNI

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

MDULS je razmotrilo svih pet prethodnih preporuka i u određenoj meri ih unelo u važeći Akcioni plan:

- Prva preporuka je uvažena usvajanjem Poslovnika o radu, koji uređuje način rada foruma sa više zainteresovanih strana. Iako Poslovnik navodi jasne pojedinosti u vezi sa donošenjem odluka i pominje mehanizme primopredaje članstva, mogao bi da stavi veći naglasak na transparentnost i odgovornost u sprovođenju obaveza.

- Da bi se uvažila druga preporuka, Vlada je u Akcioni plan uvrstila obavezu objavljivanja Zakona o budžetu Srbije u jednom mašinski čitljivom formatu (xlsx). Kao što je opisano iznad, intervjuisane zainteresovane strane se slažu da ovo nije sveobuhvatan odgovor na preporuku jer se ne bavi otvaranjem finansijskih planova državnih institucija i izveštaja o njihovim rashodima.⁶ Štaviše, Vlada nije mogla da uvaži preporuku o otvaranju lokalnih budžeta zbog nedostatka mehanizama za obezbeđivanje primene na lokalnom nivou.
- Da bi obezbedila nastavak obaveza sa visokim potencijalnim uticajem (treća preporuka), Vlada je pojačala aktivnosti otvorenih podataka. Predstavnik međunarodne organizacije uključene u procese otvorenih podataka u zemlji izjavio je da ove obaveze stvaraju dobru osnovu za nadovezivanje i nadogradnju u narednim akcionim planovima.⁷ Pored toga, Vlada je iz prethodnog akcionog plana prenela obavezu u vezi sa e-informatorima o radu, koju su istraživači MNI ocenili kao potencijalno transformativnu, mada ona ne prolazi bez izazova, kao što je opisano iznad.
- Kao odgovor na četvrtu preporuku, akcioni plan predviđa dve obaveze koje predviđaju neposredne mehanizme učešća građana. Međutim, nedostaje element javne odgovornosti, stoga je ponovljena slična preporuka u ovom izveštaju.
- Konačno, organizovanjem višestrukih događaja i sastanaka,⁸ i zahvaljujući Multidonatorskom fondu POU, Vlada je pokazala značajne napore da civilno društvo i na centralnom i na lokalnom nivou informiše o procesu POU - peta preporuka. Ipak, moderniji alati, kao što su društveni mediji, nisu dovoljno korišćeni.

¹ Dostupno na:

<http://javnerasprave.euprava.gov.rs/ParticipationAttachment/GetParticipationAttachmentFile/483>

² Predstavnicí Agencije za borbu protiv korupcije i OCD koji su uključeni u Radnu grupu za POU, intervjuisani od istraživača MNI, 14. februara i 11. februara 2019. godine.

³ Dostupno na: <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/>

⁴ Preciznije, Zakon o elektronskoj upravi sa pratećim podzakonskim aktima, Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.

⁵ <https://io.italia.it/en/>

⁶ Stručnjaci koje su intervjuisali istraživači MNI: predstavnik organizacije civilnog društva koja se bavi transparentnošću (20. februar 2018. godine) i fokus grupa sa ekspertima, novinarima i civilnim društvom (20. februar 2019)

⁷ Intervjuisan od istraživača MNI, 8. februar 2019. godine.

⁸ Tri konsultativna sastanka tokom razvoja akcionog plana i tri konačna događaja koja su poslužila za prikupljanje povratne informacije o nacrtu akcionog plana, pored paralelnih događaja čija je svrha bila da promovišu POU na lokalnom nivou.

VI. Metodologija i izvori

Izveštaje MNI izrađuju istraživači za svaku zemlju ili entitet koji učestvuje u POU. Svi izveštaji MNI prolaze kroz proces provere kvaliteta kako bi se osiguralo da se primenjuju najviši standardi istraživanja i savesne procene (*due diligence*).

Analiza napretka u akcionim planovima za POU podrazumeva kombinaciju intervjua, arhivskog istraživanja, posmatranja i povratnih informacija od zainteresovanih strana iz nevladinog sektora. Izveštaj MNI se zasniva na dokumentima dostupnim u repozitorijumu POU u Srbiji (ili onlajn pretraživaču),¹ veb-sajtovima, nalazima u izveštajima Vlade o samoproceni, kao i svim drugim procenama procesa i napretka koje su proizveli civilno društvo, privatni sektor ili međunarodne organizacije. Na početku svakog ciklusa izveštavanja, zaposleni u sedištu MNI dele plan istraživanja sa vladama, čime se otvara sedmodnevni period za davanje komentara ili povratnih informacija u vezi s predloženim istraživačkim pristupom.

Svaki istraživač/ica MNI sprovodi intervjue sa zainteresovanim stranama kako bi se osigurao tačan prikaz postojećeg stanja. Imajući u vidu budžetska i kalendarska ograničenja, MNI ne može da se konsultuje sa svim zainteresovanim stranama ili da poseti sva mesta na kojima se sprovode obaveze. Neki konteksti zahtevaju anonimnost ispitanika te MNI zadržava pravo da ukloni lične, identifikujuće podatke ovih učesnika. Zbog neizbežnih metodoloških ograničenja, MNI snažno ohrabruje davanje komentara tokom perioda za komentarisanje pre objavljivanja svakog izveštaja.

Svaki izveštaj prolazi kroz proces provere kvaliteta koji obuhvata internu proveru od strane zaposlenih u sedištu MNI i od strane Međunarodnog ekspertskeg panela (MEP). Svaki izveštaj takođe prolazi kroz eksterni pregled, u kom se vlade i civilno društvo pozivaju da daju komentare o sadržaju nacrtu izveštaja MNI.

Ovaj proces pregleda, uključujući procedure za usvajanje primljenih komentara, detaljnije je prikazan u Odeljku III Priručnika o procedurama MNI.²

Intervju i doprinos zainteresovanih strana

Istraživači MNI su intervjuisali 43 aktera iz državne uprave i nevladinog sektora, uključujući predstavnike civilnog društva (10), privatnog sektora (1), međunarodnih organizacija (3) i nezavisnih državnih organa (npr. Agencija za borbu protiv korupcije) (5). Ispitanici su izabrani na osnovu relevantnosti/stručnosti za određenu obavezu ili učešće u procesu POU u Srbiji. Skoro svi intervjui su održani na posebnim sastancima, osim tri koja su obavljena putem elektronske pošte.

Ministarstvo finansija je jedina institucija koja je odbila poziv za intervju sa istraživačima MNI, koji je trebalo da obuhvati obavezu 1 o Zakonu o budžetu.

Kako bi se prikupila zajednička mišljenja zainteresovanih strana uključenih u nekoliko međusobno povezanih oblasti, istraživači MNI su organizovali fokus grupu o obavezama koje se bave temama medija, pristupa informacijama i otvorenim podacima. Fokus grupa sa četiri stručnjaka, koji su identifikovali probleme u oblastima svoje struke i podelili svoja iskustva i mišljenja o sveobuhvatnosti predloženih obaveza, kao i preporuke za poboljšanje, održana je 20. februara 2019. godine.

Konačno, istraživačica MNI je uključena u mejling listu koju kontakt-osoba iz Vlade koristi za informisanje članova Radne grupe za POU o predstojećim sastancima i drugim događajima. Ovo omogućava istraživačima MNI da prate unutrašnji proces donošenja odluka i izrade akcionog plana, kao i da prate diskusiju na sastancima Radne grupe. Tokom zajedničke izrade trenutnog akcionog plana, istraživači MNI su učestvovali kao posmatrači na dva sastanka Radne grupe za POU održana u Beogradu, 30. marta i 9. oktobra 2018. godine.

O Mehanizmu za nezavisno izveštavanje

Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI) je ključno sredstvo kojim sve zainteresovane strane mogu da prate POU u zemljama i entitetima koji učestvuju u ovom procesu. Međunarodni ekspertski panel (MEP) nadgleda proveru kvaliteta svakog izveštaja. MEP se sastoji od stručnjaka u oblasti transparentnosti, učešća, odgovornosti i istraživačkih metoda u društvenim naukama.

Trenutni članovi Međunarodnog ekspertskeg panela su:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

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

¹ Dostupno na veb-stranici MDULS: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/> i nacionalnoj veb stranici POU <https://ogp.rs/>

² Priručnik o procedurama MNI V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Aneks I. Pregled učinka Srbije tokom izrade akcionog plana

Ključ:

Zeleno = Ispunjen standard

Žuto = U toku (preduzeti su koraci da se ispuni standard, ali standard nije ispunjen)

Crveno = Nema pokazatelja o preduzetim koracima

Forum sa više zainteresovanih strana	
1a. Oformljen forum: Postoji forum koji nadgleda proces POU	Zeleno
1b. Redovnost: Forum se sastaje najmanje jednom kvartalno, fizičkim prisustvom ili na daljinu	Zeleno
1c. Razvoj mandata kroz saradnju: Članovi foruma zajednički razvijaju svoje nadležnosti, članstvo i upravljačku strukturu.	Zeleno
1d. Javnost mandata: Informacije o nadležnosti foruma, članstvu i strukturi upravljanja dostupne su na veb-stranici POU.	Žuto
2a. Raznovrsnost aktera: Forum uključuje predstavnike Vlade i nevladinog sektora	Zeleno
2b. Jednakost: Forum uključuje ravnomernu zastupljenost predstavnika Vlade i nevladinog sektora	Crveno
2c. Transparentan izbor: Nevladini članovi foruma biraju se kroz fer i transparentan proces.	Zeleno
2d. Zastupljenost visokog nivoa vlasti: Forum sadrži visoke predstavnike Vlade sa ovlašćenjima za donošenje odluka	Žuto
3d. Otvorenost: Forum prihvata doprinose i uključenost bilo kog aktera civilnog društva ili drugih zainteresovanih strana izvan foruma u procesu akcionog plana.	Zeleno
3e. Daljinsko učešće: Postoje mogućnosti za učešće na daljinu na barem nekim sastancima i događajima	Zeleno
3f. Zapisnici: Forum za POU proaktivno komunicira i izveštava o svojim odlukama, aktivnostima i rezultatima široj upravi i akterima civilnog društva	Zeleno

Ključ:

Zeleno = Ispunjen standard

Žuto = U toku (preduzeti su koraci da se ispuni ovaj standard, ali standard nije ispunjen)

Crveno = Nema pokazatelja o preduzetim koracima

Razvoj akcionog plana	
4a. Transparentnost procesa: Postoji nacionalna veb-stranica o procesu POU (ili veb-stranica o POU na veb-sajtu državne uprave) na kojoj se proaktivno objavljuju informacije o svim aspektima nacionalnog procesa POU.	Zeleno
4b. Dokumentacija unapred: Forum deli informacije o POU zainteresovanim stranama unapred, čime se garantuje da su informisani i spremni da učestvuju u svim fazama procesa.	Zeleno
4c. Podizanje svesti: Forum sprovodi aktivnosti informisanja i podizanja svesti sa relevantnim zainteresovanim stranama kako bi ih informisao o procesu POU.	Zeleno
4d. Kanali komunikacije: Vlada obezbeđuje neposrednu komunikaciju sa zainteresovanim stranama kako bi odgovorila na pitanja u vezi sa procesom akcionog plana, posebno u vreme pojačanih aktivnosti POU.	Zeleno
4e. Obrazloženi odgovori: Forum sa više zainteresovanih strana objavljuje obrazloženja svojih odluka i odgovara na glavne kategorije komentara javnosti.	Žuto
5a. Repozitorijum: Vlada prikuplja i objavljuje repozitorijum dokumenata na nacionalnoj veb-stranici/sajtu za POU, koji pruža hronološku evidenciju i pristup svim dokumentima vezanim za nacionalni proces POU, uključujući (ali ne ograničavajući se na) dokumente o konsultacijama, nacionalne akcione planove, samoprocene Vlade, izveštaje MNI i prateću dokumentaciju o sprovođenju obaveza (npr. linkovi ka bazama podataka, dokazi o sastancima, publikacije)	Žuto

Napomena urednika: Ako država „ispuni“ šest standarda označenih masnim slovima, MNI će prepoznati proces te države kao proces sa zvezdom.