

# Mehanizam za nezavisno izveštavanje: Izveštaj o napretku Srbija 2014-2015.

---

## Sadržaj

I. Nacionalno učešće u POU .....	10
II. Proces: Razvoj Akcionog plana .....	14
III. Proces: Konsultacije tokom implementacije.....	21
IV. Analiza sadržaja akcionog plana .....	22
1: Transparentnost u praćenju budžetskih rashoda .....	27
2: Zakon o finansiranju političkih aktivnosti .....	32
3: Transparentne procedure javnih nabavki .....	36
4: Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva.....	40
5: Proširenje i pojašnjenje odgovornosti Agencije za borbu protiv korupcije .....	45
6: Obuke za kampanje i zaštitu uzbunjivača.....	49
7: Nacrt zakona o regulisanju inspekcije u javnoj upravi .....	54
8: Svesnost o Portalu eUprave i razvoj mobilne aplikacije .....	56
9: Usklađivanje sajta Javne uprave i dopune i izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja .....	59
10: Uvođenje novih tehnologija radi poboljšanja usluga koje se pružaju građanima .....	63
11: Saradnja sa organizacijama civilnog društva u kreiranju javnih politika .....	65
12: Jačanje participacije građana u poslovima lokalne vlasti.....	70
13: Jačanje participacije organizacija civilnog društva u praćenju sprovođenja reforme javne uprave .....	72
V. Proces: Samoprocenjivanje .....	75
VI. Kontekst države .....	77
VII. Opšte preporuke .....	80
VIII. Metodologija i izvori.....	82
IX. Kriterijumi podobnosti.....	87

Autorka: Amanda Orza, istraživačica, Centar za evropske politike – CEP

### Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI) Izveštaj o napretku 2014-15.

Ispunjenje prvog plana je urađeno na relativno visokom nivou. Vlada je postigla značajne reforme u vidu budžetske transparentnosti i podizanja kapaciteta civilnog društva. Međutim, uključivanje na lokalnom nivou je bilo izazov, pa bi za naredni plan Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave trebalo da pristupa proaktivnije razvijenom nevladinom sektoru Srbije i teži da uključi lokalne samouprave u POU proces.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) je dobrovoljna međunarodna inicijativa čiji je cilj da osigura obaveze vlada prema svojim građanima u smislu promovisanja transparentnosti, osnaživanja građana, borbe protiv korupcije i korišćenja novih tehnologija radi jačanja sistema upravljanja. Dva puta godišnje MNI obavlja pregled aktivnosti svake zemlje koja učestvuje u POU inicijativi.

Srbija je podnela svoje pismo namere za priključenje POU inicijativi 2012. godine. Svoj akcioni plan razvijala je od decembra 2013. do decembra 2014. godine.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) je vodeće telo odgovorno za obaveze Srbije u POU. Međutim, postoji debata o tome da li MDULS treba da bude vodeća institucija za POU u Srbiji. Poglavlje I detaljno pokriva ovu debatu.

Na kraju se mora spomenuti da centralni nivo ima vrlo malo mehanizama preko kojih bi obavezao lokalne samouprave da budu privržene inicijativama koje nisu pravno obavezujuće.

#### POU proces

Zemlje koje učestvuju u POU inicijativi prate proces konsultacija tokom razvijanja svog POU akcionog plana, kao i tokom implementacije.

Projektna grupa je formirana u decembru 2013. radi izrade nacrtu akcionog plana, ali je učestvovala samo u poslednjem od tri sve posećenija sastanka tokom jula

2014. Mada je grupa bila otvorena za primanje pisanih doprinosa od organizacija civilnog društva (OCD), poslala ih je odgovornim službama na komentarisanje, što je usporilo ceo proces i sposobnost OCD komentara da utiču na nacrt. Neke OCD su komentarisale da je nacrt koji im je predstavljen bio prethodno definisan od Vlade i da nisu dobile adekvatni odgovor na pitanje zašto njihovi predlozi nisu uključeni.

MDULS nije formirao forum zainteresovanih strana koji bi se konkretno fokusirao na POU, iako je započeo pripreme za takav forum tokom procesa pisanja ovog izveštaja.

Na kraju, Vlada je omogućila javno komentarisanje nacrtu za srednjoročnu samoocenu nekoliko nedelja nakon roka. Finalna verzija je objavljena kasno u procesu završavanja ovog izveštaja o napretku.

#### Pregled

Članica od: 2012  
Broj obaveza: 13

#### Nivo sprovedenosti

Kompletan: 2 (15%)  
Značajan: 6 (46%)  
Ograničen: 5 (39%)  
Nezapočet: 0 (0%)

#### Uskladenost obaveza

U roku: 5 (39%)

#### Značaj obaveze:

Pristup informacijama: 11 (85%)  
Učešće građana: 6 (46%)  
Javna odgovornost: 5 (39%)  
Tehnologije i inovacija za transparentnost i odgovornost: 3 (27%)

#### Broj obaveza koje su bile:

Jasno značajne za POU vrednost: 12 (92%)  
Potencijalno transformativnog uticaja: 1 (8%)  
Značajno ili kompletno sprovedene: 8 (62%)

Sva tri (★): 0 (0%)

## IMPLEMENTACIJA OBAVEZA

Kao deo POU, države su uslovljene da prihvataju obaveze kroz dvogodišnji akcioni plan. Akcioni plan Srbije ima četiri tematske oblasti - fiskalnu transparentnost, borbu protiv korupcije, pristup informacijama i učešće javnosti. U okviru ovih 13 obaveza definisano je 25 aktivnosti. Tabela predstavljena ispod sumira svaku od obaveza u smislu niva sprovedenosti, ambicioznosti, procene da li se sprovodi u roku, kao i sledeće ključne korake u budućim POU akcionim planovima.

Akcioni plan Srbije nije sadržao nijednu obavezu obeleženu zvezdom. Obaveze obeležene zvezdom su one koje su merljive, od jasnog značaja za POU vrednosti, transformativnog potencijalnog uticaja i značajno ili potpuno sprovedene. Bitno je dodati da je MNI ažurirao svoje kriterijume za davanje zvezde 2015. godine kako bi podigao standarde za POU obaveze. Srbija bi dobila sedam zvezda pod starim kriterijumima. Za više informacija pogledati <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

*Tabela 1: Procena progressa po obavezama*

SKRAĆENO IME OBAVEZE	POTENCIJALNI UTICAL				NIVO SPROVEDENOSTI				USKLAĐENOST ROKOVA
	N E P O S T O J E Ć I	N E Z N A T A N	U M E R E N	T R A N S F O R M A T I V A N	N E Z A P O Č E N	O G R A N I Č E N	Z N A Č A J A N	P O T P U N	
<b>1. Transparentnost u trošenju budžetskih sredstava</b>									Nejasno
1.1: Godišnji izveštaji o radu budžetske inspekcije									Nejasno
1.2: Izveštaji o izvršenju centralnog budžeta i budžeta lokalnih samouprava									Nejasno
1.3: Građanski budžet Republike Srbije									Nejasno
1.4: Građanski budžet lokalnih vlasti									Nejasno
<b>2. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti</b>									U roku
<b>3. Transparentnost postupaka javnih nabavki</b>									U roku
3.1: Unapređenje portala javnih nabavki									U roku
3.2: Unapređenje sistema elektronskih javnih nabavki									U roku

SKRAĆENO IME OBAVEZE	POTENCIJALNI UTICAL				NIVO SPROVEDENOSTI				USKLAĐENOST ROKOVA
	N E P O S T O J E Ć I	N E Z N A T A N	U M E R E N	T R A N S F O R M A T I V A N	N E Z A P O Č E T	O G R A N I Č E N	Z N A Č A J A N	P O T P U N	
<b>4. Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva</b>									Kasni
4.1: Godišnji zbirni izveštaji o utrošku sredstava									Kasni
4.2: Obavezno objavljivanje na eUprava portalu									Kasni
4.3: Jačanje kapaciteta za saradnju sa civilnim društvom									U roku
<b>5. Proširiti i razgraničiti nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije</b>									Kasni
<b>6. Treninzi i kampanje o zaštiti uzbunjivača</b>									Kasni
6.1: Stručno usavršavanje državnih službenika									Kasni
6.2: Kampanje podizanja nivoa svesti									U roku
<b>7. Nacrt zakona kojim se uređuje inspekcijski nadzor u državnoj upravi</b>									U roku
<b>8. Podizanje nivoa svesti o portalu eUprava i mobilna aplikacija</b>									Nejasno
8.1: Podizanje nivoa svesti									Nejasno
8.2: Unapređenje pristupa za mobilne telefone									Kasni
<b>9. Harmonizacije internet stranice državne uprave i izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja</b>									Kasni
9.1: Harmonizacija internet stranica									U roku
9.2: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja									Kasni

SKRAĆENO IME OBAVEZE	POTENCIJALNI UTICAL				NIVO SPROVEDENOSTI				USKLAĐENOST ROKOVA
	N E P O S T O J E Ć I	N E Z N A T A N	U M E R E N	T R A N S F O R M A T I V A N	N E Z A P O Č E T	O G R A N I Č E N	Z N A Č A J A N	P O T P U N	
<b>10. Nove tehnologije za poboljšanje usluga koje se pružaju građanima</b>									Kasni
10. „Elektronska oglasna tabla” u policijskim stanicama									Kasni
10.2: Elektronske usluge za izdavanje ličnih dokumenata									Kasni
<b>11. Saradnja sa OCD u kreiranju javnih politika</b>									U roku
11.1: Nacionalna strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva									U roku
11.2: Zakon o lokalnoj samoupravi									Kasni
<b>12. Učešće građana u poslovima lokalnih uprava</b>									Kasni
12.1: Dodatni protokol Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi									Kasni
12.2: Jačanje lokalnih kapaciteta									U roku
<b>13. Učešće civilnog društva u praćenju Strategije reforme javne uprave</b>									U roku

*Tabela 2: Sažetak progressa po obavezima*

NAZIV OBAVEZE	SAŽETAK REZULTATA
<p>1. Transparentnost trošenja budžetskih sredstava</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: značajan</li> </ul>	<p>Cilj ove obaveze je da poboljša transparentnost budžeta na nacionalnom i lokalnom nivou, u kontekstu nedostatka poštovanja standarda budžetske kontrole i odgovornosti u Srbiji. Vlada je izvršila nacionalne komponente ove obaveze koje se tiču centralnog nivoa - izdala je izveštaj o budžetskoj inspekciji i građanskom budžetu. Međutim, implementacija i verifikacija ove dve lokalne komponente je bila slabija. MNI istraživačica je koristila nasumičan uzorak lokalnih samouprava i otkrila da je manje od polovine jedinica objavilo izveštaje o izvršenju budžeta, kao i da nijedna lokalna samouprava nije objavila građanski prikaz budžeta. Pored osiguravanja da će se ove obaveze sprovesti, nove i ambiciozne obaveze bi mogle da uključe programsko budžetiranje i uključivanje građana u budžetski proces.</p>
<p>2. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: potpun</li> </ul>	<p>Političko finansiranje je ključno područje u borbi protiv korupcije, što je jedna od prioritarnih oblasti u procesu evropskih integracija u Srbiji. Ova obaveza je sprovedena u vidu izmena postojećeg Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Međutim, nakon inkluzivnog procesa pripreme nacrt Zakona, vladajuća stranka je uvela određeni broj izmena amandmana u parlamentu, od kojih su neke dovedene u pitanje od ključnih zainteresovanih strana. Neki od potencijalnih sledećih koraka jesu izrada procene uticaja Zakona i, još važnije, objavljivanje procesa kroz koji je nacrt Zakona prošao pre usvajanja. Na kraju, relevantna nezavisna tela, kao što je Agencija za borbu protiv korupcije, trebalo bi da nađu načine za efikasniju saradnju.</p>
<p>3. Transparentnost postupaka javnih nabavki</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: značajan</li> </ul>	<p>Ova obaveza se nalazi u još jednom važnom području, u borbi protiv korupcije, i aktivnosti u okviru ove obaveze bi mogle značajno da utiču na ovo polje. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama je promenio Portal javnih nabavki, ali nisu sve izmene jasne, tako da će konačni MNI izveštaj o celokupnom periodu implementacije moći da izvesti o stvarnim rezultatima zakona. Počelo je unapređivanje elektronskog sistema javnih nabavki i sprovodi se kroz podršku projekata finansiranih od UNDP-a i OEBS-a. U okviru sledećih koraka trebalo bi da se uključi i Portal javnih nabavki, tako da postane intuitivan za korisnike. U sledećem POU Akcionom planu, OCD i Vlada bi mogle da diskutuju o obavezama civilne kontrole javnih nabavki, posebno u okviru bezbednosnog sektora.</p>
<p>4. Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: ograničen</li> </ul>	<p>Izrada godišnjih zbirnih izveštaja o utrošku sredstava je deo dnevnih aktivnosti Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, ali je ona zaostajala zbog nedostatka kapaciteta Kancelarije. Objavljivanje tendera na portalu eUprava nije počelo. Kancelarija za OCD je sprovedla deset treninga u 110 lokalnih samouprava koji su okupili preko 200 ljudi. Međutim, Priručnik za transparentno finansiranje pripremljen je isključivo interno. Redovno izveštavanje o državnom finansiranju organizacija civilnog društva je značajno političko pitanje u Srbiji. Pored pristupa informacijama, obaveze Srbije bi trebalo da napreduju u pravcu većeg uključivanja javnosti. Dodatno, nefinansijska državna pomoć, kao što je imovina, trebalo bi da bude uključena u naredni POU Akcioni plan. Na kraju, uzimajući u obzir niski nivo javne svesti o Portalu, značajan trud bi trebalo uložiti u popravljivanje implementacije i upotrebe.</p>
<p>5. Proširiti i razgraničiti nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: ograničen</li> </ul>	<p>Agencija za borbu protiv korupcije pomaže u kontrolisanju raspodele javnih resursa, otkrivanju nepravilnosti i jačanju integriteta. Iako je Ministarstvo pravde potpisalo odluku za osnivanje radne grupe koja bi napravila nacrt zakona u martu 2015, ne postoje naznake da se grupa sastala. Ipak, izmene bi ojačale kontrolu Agencije nad imovinom i omogućile joj da reaguje na anonimne dojave, što do sada nije bila u mogućnosti da radi. Međutim, izmene ne bi trebalo da budu ograničene na sukobe interesa. Drugi prioriteti bi trebalo da uključe transparentnost procesa donošenja odluka i regulisanje aktivnosti lobiranja.</p>

(Tabela 2)

<p>6. Treninzi i kampanje o zaštiti uzbunjivača</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: značajan</li> </ul>	<p>Pored jednog treninga sa državnim službenicima, MNI istraživačica nije uspela da nađe pouzdane informacije o tome koliko je dodatnih treninga odrađeno, gde i tokom kog perioda, kao i ko je u njima učestvovao. Međutim, Ministarstvo pravde je uz podršku USAID-a kroz Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast - JRGA vodilo kampanju podizanja svesti o Zakonu o zaštiti uzbunjivača. Prema JRGA, kampanja je trajala mesec dana tokom juna 2015. godine i proizvela 120 novinskih izveštaja i preko 300 emitovanja na nacionalnoj televiziji. Dakle, prva aktivnost je dala pozitivne rezultate, ali ograničenog opsega. Međutim, s obzirom na to da postoji nizak nivo javne svesti o Zakonu zaštite uzbunjivača, ova kampanja predstavlja značajan korak. Nezavisne državne institucije bi u budućnosti trebalo da budu uključene u obaveze koje se direktno tiču njihovih aktivnosti.</p>
<p>7. Nacrt zakona kojim se uređuje inspeksijski nadzor u državnoj upravi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: nejasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: potpun</li> </ul>	<p>Država je usvojila predlog o nadzornom okviru inspekcije početkom 2015. godine, a Zakon je stupio na snagu 29. aprila. Iako inspekcije garantuju poštovanje zakona i štite javna dobra, ova obaveza nema jasan značaj za POU vrednosti zato što je okrenuta ka Vladi i nema javni karakter. Međutim, ona je podloga za uspostavljanje informacionog sistema za buduće tehnološke inovacije koje će, kako nam izvori govore, dozvoliti građanima da lako prate inspekcija preko onlajn platforme.</p>
<p>8. Podizanje nivoa svesti o portalu eUprava i razvoj mobilne aplikacije</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: ograničen</li> </ul>	<p>Prva aktivnost u smislu podizanja svesti nije bila specifična i realizovano je samo nekoliko treninga. Godišnji plan rada Vlade nije uključio razvijanje mobilne aplikacije za portal eUprava usled nedostatka finansijskih sredstava. Ovo pokazuje da planiranje za POU Akcioni plan nije bilo dovoljno dobro povezano za procesom budžetskog planiranja. Jedan od problema reforme javne uprave u Srbiji svakako je zapostavljanje investiranja u IKT sektor i eUpravu. Prema tome, ova obaveza nije bila dovoljno ambiciozna, iako bi mobilna aplikacija pomogla u promociji portala. Strateški pristup će biti potreban u sledećim koracima, a Crna Gora bi se mogla koristiti kao regionalni primer dobre prakse. Naredni POU Akcioni plan bi takođe mogao da uključi poseban deo o otvorenim podacima koji cilja na otvaranje ključnih podataka, a ne samo na otvorene podatke kao takve.</p>
<p>9. Usaglašavanje internet stranice sajtova organa državne uprave i izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: transformativan</li> <li>• Nivo sprovedenosti: ograničen</li> </ul>	<p>Godišnji izveštaj o usaglašenosti internet stranica za 2014. je usvojen u julu 2015. godine, van perioda koji obuhvata ovaj izveštaj. Direkcija za elektronsku upravu je isporučila preliminarne rezultate svim telima državne uprave u decembru 2014. godine da bi one mogle da usvoje preporuke. U pogledu na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nijedna aktivnost koja bi obavezala državne organe da održavaju informativnu internet stranicu, zahtevala od državnih organa da podnesu nacrt zakona Poverniku na mišljenje i ovlastila Povernika da podnese prekršajne prijave za kršenje prava na pristup informacijama nije sprovedena. Vodeća agencija je izvestila da razmatrane prijave nisu „osnovne” i da samim tim ne iziskuju javnu raspravu. Međutim, MNI istraživačica smatra da je javna rasprava o zakonu ključna za omogućavanje OCD i građanima da doprinose procesu kreiranja politika.</p>

(Tabela 2)

<p>10. Nove tehnologije radi poboljšanja usluga koje se pružaju građanima</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: neznatan</li> <li>• Nivo sprovedenosti: ograničen</li> </ul>	<p>„Elektronska oglasna tabla” za oglašavanje informacija u policijskim stanicama je aktivnost koja je zastala u procesu testiranja. Druga aktivnost vezana za elektronske usluge za lična dokumenta je takođe sprovedena u formi testa, ali je zastala u procesu <i>back-end</i> razvoja. Nejasno je u kojoj meri su se ove aktivnosti odvijale pre usvajanja POU Akcionog plana. Iako je ovo obećavajući početak u smislu uključivanja teme bezbednosti u POU inicijativu, morali bi da se preuzmu koraci koji su potencijalno uticajni. MNI istraživačica smatra da bi policijska internet platforma otvorenog koda, napravljena za belgijsku policiju, mogla da bude potencijalna buduća obaveza u POU Akcionom planu. Beogradski centar za bezbednosnu politiku bi takođe mogao da obezbedi preporuku o korupciji u policiji, dok Vodič za otvorenu upravu sadrži mnoštvo modela obaveza, uključujući izdavanje informacija o policiji, upitnike o učinku policije i mape kriminala.</p> <p>Elektronski bilten za oglašavanje informacija u policijskim stanicama je zastao na procesu testiranja. Druga aktivnost vezana za elektronske usluge za lična dokumenta je takođe sprovedena u formi testa, ali je zastala u procesu <i>back-end</i> razvoja. Nejasno je u kojoj meri su se ove aktivnosti odvijale pre usvajanja POU Akcionog plana. Iako je ovo obećavajući početak u smislu uključivanja teme bezbednosti u POU inicijativu, morali bi da se preuzmu koraci koji su potencijalno uticajni. MNI istraživačica smatra da bi policijska internet platforma otvorenog koda, napravljena za belgijsku policiju, mogla da bude potencijalna buduća obaveza u POU Akcionom planu. Beogradski centar za bezbednosnu politiku bi takođe mogao da obezbedi preporuku o korupciji u policiji, dok Vodič za otvorenu upravu sadrži mnoštvo modela obaveza, uključujući izdavanje informacija o policiji, upitnike o učinku policije i mape kriminala.</p>
<p>11. Saradnja sa OCD u kreiranju javnih politika</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: značajan</li> </ul>	<p>Ova obaveza cilja na pružanje strateškog okvira za uključivanje u kreiranje javnih politika. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (Kancelarija za OCD) održala je konsultativne sastanke i započela period javne rasprave, međutim, sa zakašnjenjem. Što se tiče saradnje između OCD i lokalnih samouprava, nije jasno kada će se javna prerasprava dogoditi, niti kada će nacrt biti dostavljen Vladi. I pored toga, aktivnosti određene obavezom i participativno planiranje predstavljaju značajan korak unapred. Kancelarija za OCD bi trebalo da gradi kapacitete u okviru javnog sektora za efektivniju saradnju sa civilnim društvom, umesto da deli svoja već ograničena sredstva. Sledeći plan bi takođe trebalo da uključi građenje kapaciteta civilnog društva za učešće u kreiranje politika na lokalnom nivou.</p>
<p>12. Učešće građana u poslovima lokalne vlasti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: umeren</li> <li>• Nivo sprovedenosti: značajan</li> </ul>	<p>Pre prihvatanja obaveze, Vlada je obavila pripremne zadatke za potpisivanje Dodatnog protokola Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Ovaj protokol već garantuje učešće građana u poslovima lokalnih uprava, ali, osim njega, MNI istraživačica nije našla nijedne naznake napretka. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je sprovela drugu aktivnost vezanu za lokalne kapacitete, iako sa malim odlaganjem. To je bila tekuća aktivnost u okviru projekta „Podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva”.</p> <p>Prva aktivnost se mora ponovno razmotriti i njena dodatna vrednost proceniti. Takođe, radi jasnoće, naredne obaveze bi trebalo malo opreznije da se dele na osnovu tematskih područja umesto na osnovu nivoa upravljanja. Uzimajući u obzir da je učešće OCD predstavnika naročito nisko u praćenju implementacije strateških dokumenata, pošto lokalne samouprave nemaju adekvatne procedure funkcionisanja, sledeći POU Akcioni plan bi trebalo da razmotri ovo pitanje.</p>
<p>13. Učešće civilnog društva u praćanju Strategije reforme javne uprave</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Značaj za POU vrednosti: jasan</li> <li>• Potencijalni uticaj: neznatan</li> <li>• Nivo sprovedenosti: značajan</li> </ul>	<p>Strategija reforme javne uprave nalaže stvaranje međuministarske projektne grupe koja bi okupila državne službenike i OCD predstavnike, što je u značajnoj meri sprovedeno. Međuministarska projektna grupa je osnovana 23. februara 2015. godine. Od početka pisanja ovog izveštaja obavljena su dva sastanka. Međutim, ova jedinica je suštinski radna grupa tela državne uprave koja moraju da koordinišu implementacijom Strategije reforme javne uprave i Akcionim planom, dok civilno društvo ima samo nadzornu ulogu u smislu prepravki i konsultacija. I pored toga, implementacija ove obaveze bi trebalo da se nastavi zato što gradi institucionalno pamćenje u smislu pamćenja saradnje i zajedničkog poverenja. Mnoštvo podgrupa bi moglo da se osnuje u zavisnosti od prirode aktivnosti kako bi se rukovodilo poteškoćama.</p>



## Preporuke

Počevši od 2014, svi POU MNI izveštaji uključuju pet ključnih preporuka o sledećem ciklusu planiranja POU Akcionog plana. Vlade koje učestvuju u POU će biti u obavezi da odgovore na ove ključne preporuke u svojim godišnjim procesima samoocenjivanja. Ove preporuke prate SMART logički sled, dakle one su karakteristične, merljive, značajne, vremenski određene i na njih se može odgovoriti.

Dakle, MNI istraživačica nudi sledećih pet preporuka u SMART (pametnom) formatu. One su izvedene iz nalaza izveštaja u smislu procesa, obaveza, konteksta države i prioriteta ključnih zainteresovanih strana.

<b>TOP PET 'PAMETNIH' PREPORUKA</b>
1. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave bi uz podršku Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom trebalo da organizuje konsultativne sastanke sa spoljnim zainteresovanim akterima (ne samo sa organizacijama civilnog društva već i sa privatnim sektorom) radi rasprave o mehanizmima multilateralnih konsultacija i proces pripreme nacarta za sledeći i Akcioni plan.
2. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da izvrši procenu postojećih ljudskih i finansijskih resursa predodređenih za POU proces, kako bi se moglo pristupiti komunikaciji, kampanji podizanja nivoa svesti i širenja geografskog domašaja konsultacija van granica glavnog grada na najoptimalniji način.
3. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da koordiniše projektnu grupu za pripremu nacarta i ne samo da prikuplja komentare, već i da obezbedi da je dokument dosledan te da su vodeće i partnerske agencije svesne drugih aktivnosti koje nisu u okviru njihove nadležnosti.
4. Konsultativni proces u okviru Akcionog plana koji će inicirati Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, u prisustvu predstavnika iz prepoznatih relevantnih državnih tela, trebalo bi pre procesa razvijanja radnog nacarta da dozvoli spoljnim akterima da imaju značajan uticaj na fazu formulisanja.
5. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da razvije model održavanja kontakata i saradnje sa jedinicama lokalne samouprave, uz podršku Stalne konferencije gradova i opština, a tokom svih faza Akcionog plana – od pripreme nacarta, preko implementacije do evaluacije.

**Uslovi učešća 2014:** Da bi učestvovala u POU, vlade moraju da pokažu posvećenost otvorenoj upravi tako što će postići minimalne kriterijume ključnih područja otvorene uprave. Indikatori trećih lica se koriste da bi se ustanovio progres države na svakom području. Za više informacija, videti Poglavlje IX: Kriterijumi podobnosti na kraju ovog izveštaja, ili otići na <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

Amanda Orza je saradnica Centra za evropske politike u Beogradu. Sprovela je mnoštvo analiza u polju reforme javne uprave, fokusirajući se posebno na proces kreiranja politika i koordinaciju pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, i učešće zainteresovanih strana u procesu kreiranja politika. Pored istraživanja u civilnom sektoru, Orza trenutno radi u konsaltingu i živi u Belgiji.

Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) ima za cilj da obezbedi implementaciju konkretnih obaveza od strane vlada radi transparentnosti, osnaživanja građana, borbe protiv korupcije, kao i upotrebe novih tehnologija za jačanje sistema upravljanja. POU Nezavisni mehanizam za izveštavanje ocenjuje razvoj i implementaciju nacionalnih akcionih planova radi podsticanja dijaloga između zainteresovanih strana i jačanja odgovornosti.



## I. Nacionalno učešće u POU

*Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) predstavlja dobrovoljnu, multilateralnu inicijativu koja ima za cilj da osigura implementaciju konkretnih obaveza vlada radi promovisanja transparentnosti, osnaživanja građana, borbe protiv korupcije i upotreba novih tehnologija u svrhu jačanja sistema upravljanja. POU uspostavlja međunarodni forum za dijalog i podjelu znanja između vlada, organizacija civilnog društva i privatnog sektora, i sve to sa ciljem podržavanja zajedničke težnje ka otvorenoj upravi.*

### Istorija učestvovanja u POU

Srbija je formalno započela svoje učešće u inicijativi 28. marta 2012. godine, kada je Jasna Matić, jedna od državnih sekretarki u Ministarstvu kulture, informisanja i informacionog društva,<sup>1</sup> objavila odluku Vlade Srbije o učešću.<sup>2</sup>

Kako bi učestvovala u POU inicijativi, vlade moraju dokazati posvećenost otvorenoj upravi ispunjavanjem (minimalnih) kriterijuma u okviru ključnih oblasti otvorene uprave, koje su od posebnog značaja za unapređenje odgovorne vlasti, osnaživanje građana za učešće u kreiranju politika i borbu protiv korupcije. Objektivni indikatori trećih strana su korišćeni da bi se odredio napredak zemlje u svakom području. Videti Poglavlje IX: Kriterijumi podobnosti za više informacija.

Sve vlade koje učestvuju u POU moraju razviti svoje POU akcione planove čija je svrha da obrazlože obaveze u okviru perioda od dve godine. Akcioni planovi bi trebalo da objasne POU obaveze vlade, koje bi trebalo da pokrenu proces napredovanja ka otvorenoj upravi. Ove obaveze moraju da se grade na postojećoj bazi, ali i da identifikuju nove korake za sprovođenje reformi ili pokrenu aktivnosti u sasvim novom području.

Srbija je razvijala svoj nacionalni Akcioni plan od 16. decembra 2013. do 25. decembra 2014. godine. Kako je Akcioni plan usvojen u decembru, period njegove implementacije je zvanično započet 1. oktobra 2014. i traje do 31. marta 2016. godine, iako bi trebalo napomenuti da datumi implementacije nisu uvek izričito navedeni u dokumentu. Ovaj srednjoročni izveštaj pokriva prvih devet meseci implementacije u vremenskom periodu od 1. oktobra 2014. do 31. juna 2015.

U okviru svoje politike, MNI ne uzima u obzir nijednu aktivnost koja je započeta pre objavljivanja Akcionog plana. Ovom odlukom se izbegava preisticanje nivoa sprovedenosti aktivnosti koje su vezane za nacionalni Akcioni plan. Međutim, ovo pravilo ne važi u slučaju Srbije pošto su različiti nacrti obaveza već postojali i pažljiva analiza nacrti, konačne verzije i sprovedenosti obaveza (kao što je sažeto u Poglavlju II ovog izveštaja i detaljno objašnjeno u analizi svake obaveze), pokazuju da se nijedna sprovedena aktivnost nije retroaktivno isticala.

Vlada je trebalo da objavi izveštaj samoocenjivanja u oktobru 2015. godine. Međutim, iako je Vlada pripremila nacrt izveštaja samoocenjivanja tokom procesa pisanja ovog izveštaja, konačna verzija nije dostupna.

U cilju sprovođenja POU uslova, Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI) sarađivao je sa Amandom Orzom iz Centra za evropske politike – CEP, koja je sprovela ovu procenu razvoja i implementacije prvog akcionog plana Srbije. Cilj MNI jeste informisanje o trenutnom dijalogu koji se bavi razvijanjem i implementacijom budućih obaveza u svakoj od država koje učestvuju u POU. Metodologija i izvori su objašnjeni u metodološkom aneksu ovog izveštaja.

### Osnovni institucionalni kontekst

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je vodeće telo odgovorno za POU obaveze Srbije. Tokom 2013. godine ova odgovornost je pripadala Ministarstvu pravde i

državne uprave, ali je nakon parlamentarnih izbora, 16. marta 2014, Zakon o ministarstvima podelio to ministarstvo u dva resorna – Ministarstvo pravde i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (od sada pa nadalje: MDULS).<sup>3</sup> Ovi izbori i promene u Vladi zaustavili su postojeće aktivnosti i usporili napore POU kontakt tački usled reorganizovanja ministarskih portfelja i osoblja. Štaviše, istraživačica se konsultovala sa državnim službenikom iz Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija u okviru poverljivog, nezvaničnog sastanka, koji je održan nakon izbora 2014, i dobila informacije da ministarstvu treba prosečno šest meseci da bi se nastavilo sa aktivnostima započetim pre izbora.

Takođe, povezanost Vlade i resornih ministarstava u okviru procesa planiranja i budžetiranja je i dalje slaba. Ovaj nedostatak dovodi do toga da nije adekvatno predviđen budžet za strateška dokumenta, što onda uzrokuje mnogobrojne nedostatke tokom implementacije i monitoringa. Štaviše, kao što se često dešava sa međunarodnim obavezama, postoji nedostatak kadrova posvećenih koordinaciji POU. U razmatranju budžeta, zaostajanje implementacije određenog broja obaveza ukazuje na pomenute nedostatke u povezivanju procesa izrade nacrtu POU sa budžetskim planiranjem. Drugim rečima, postoji malo ili nimalo fondova za usvojene aktivnosti, kao što će analiza u Poglavlju IV, pogotovo u primeru obaveze 10, ilustrovati.

Postoji rasprava o tome da li bi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave trebalo da bude vodeća institucija za POU u Srbiji. S jedne strane, zainteresovane strane tvrde da je logično da MDULS bude vodeća institucija, s obzirom na to da su ključne teme otvorene uprave, kao što su: transparentnost, javna odgovornost i integritet i učešće građana u kreiranju javnih politika na centralnom i lokalnom nivou, relevantne za više sektorskih politika, pa je stoga njima najbolje koordinisati kroz mandat ovog ministarstva.

Primeru radi, kada je POU Akcioni plan bio u poslednjim etapama izrade nacrtu, MDULS je takođe izrađivalo nacrt Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme javne uprave uz učešće predstavnika civilnog društva. Ovaj akcioni plan, koji je obuhvatao period 2015–2017. godine, prepoznao je POU Akcioni plan kao relevantan pobočni strateški dokument,<sup>4</sup> te je njegovo usvajanje uključeno kao aktivnost ka postizanju cilja osnaživanja učešća građana, transparentnosti, jačanja etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave.<sup>5</sup> U ovom kontekstu, POU Akcioni plan je dobio dodatni značaj s obzirom na to da su njegovi prioriteti planirani i implementirani u koordinaciji sa Akcionim planom za reformu javne uprave, koji je dalekosežan i sveobuhvatan dokument. Određeni predstavnici civilnog društva, kao npr. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, Transparentnost Srbija i Edukacioni centar, su kroz konsultativne i direktne sastanke su lobirali za uključivanje POU u Strategiju reforme javne uprave.<sup>6</sup> O uključenosti POU u nacionalne prioritete će biti diskutovano u Poglavlju IV, obaveze 10 i 13.

S druge strane, resorno ministarstvo ima poteškoća sa nametanjem svojih inicijativa drugim ministarstvima koja su mu ravnopravna. Ovo je bilo očigledno tokom izrade nacrtu za Akcioni plan, kada su predstavnici određenih institucija i državnih tela dali svoje doprinose bez višeg autoriteta koji bi ove doprinose organizovao u skladu sa političkim prioritetima. Stoga su organizacije civilnog društva rekle da ovom dokumentu nedostaje doslednost.<sup>7</sup>

Međutim, iako postoje uspešni uporedni primeri gde su centralne vlasti, kao što je Kancelarija premijera, koordinisale POU proces, u kontekstu Srbije je trenutno rešenje možda najbolja opcija. Iako bi to nesumnjivo dodalo politički značaj procesu, postoji mogućnost da bi umanjilo tehničku specifičnost dokumenta.

Ministarska odluka da se formira Projektna grupa za pravljenje nacrtu akcionog plana usvojena je 16. decembra 2013. godine. Kao što će biti objašnjeno u narednom delu, grupa je uključivala devet državnih službenika i jednog političkog nameštenika. Tri člana

su došla iz tadašnjeg vodećeg ministarstva, pet iz drugih relevantnih ministarstava, jedan iz „posebne organizacije” Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom,<sup>8</sup> a poslednji je bio predstavnik Agencije za borbu protiv korupcije koja je regulatorno telo.<sup>9</sup> Kasnije su uključene i druge agencije, dok je usvojeni Akcioni plan uključio dvanaest vodećih i partnerskih tela, uključujući i lokalne samouprave, tela koja vrše inspekcijski nadzor i USAID.

Trebalo bi napomenuti da, iako USAID nije učestvovao u Projektnoj grupi, pružao je prateću podršku. Ova uloga se fokusirala na razjašnjavanje POU vrednosti, standarda, strukture i procesa, kao i obrazlaganja i definisanja obaveza na samom početku pripreme nacрта, na poziv Uprave za Digitalnu agendu.<sup>10</sup> Na primer, USAID je pružao pomoć pri razvoju strukture akcionog plana prema određenim područjima, i čak davao predloge za aktivnosti koje bi trebalo da budu prioriteta u datom vremenskom okviru. Nakon usvajanja Akcionog plana, USAID nije imao aktivnu ulogu u implementaciji.

Proces EU integracija je takođe ključan za POU inicijativu u Srbiji. Na samom početku učešća u POU, Srbija je bila država kandidat. Nakon usvajanja pregovaračkog okvira Srbijom od strane Evropskog saveta, prva međuvladina konferencija između EU i Srbije održala se u januaru 2014. Obaveze da se dostignu određeni standardi i ispunje uslovi u okviru procesa pristupanja stvaraju okruženje povoljno za POU ciljeve. Kako su mnoge obaveze direktno povezane za proces pristupanja, ova tema je više razrađena u posebnom delu ovog izveštaja – Kontekst države.

Konačno, važno je pomenuti da Srbiju karakteriše centralizovan sistem, ali da centralni nivo ima malo instrumenata uz pomoć kojih bi obavezao lokalne samouprave da budu privržene inicijativama koje nisu pravno obavezujuće. S obzirom na to da je šest obaveza direktno relevantno za lokalni nivo, ova situacija predstavlja izazov, posebno tokom procesa praćenja i izveštavanja zbog niske stope odgovora lokalnih samouprava. Dodatno, na lokalnom nivou postoji nizak nivo svesti o aktivnostima Vlade i šire slike POU u Srbiji. Drugim rečima, iako su svesne određenih inicijativa i učestvovala su u njihovoj implementaciji, lokalne samouprave i dalje nisu svesne drugih obaveza i širih POU ciljeva. Problem nedovoljne svesti o POU na lokalnom nivou proizlazi, makar delimično, iz činjenice da su se sve konsultacije odvijale u glavnom gradu, prevashodno uključujući predstavnike civilnog društva, bez obuhvatanja privatnog sektora ili lokalnih samouprava (videti Poglavlja II o Razvoju Akcionog plana).

### Metodološka beleška

MNI partneri sa iskusnim i nezavisnim nacionalnim istraživačima kreiraju i prosleđuju izveštaje za svaku vladu koja učestvuje u POU. U Srbiji MNI sarađuje sa Centrom za evropske politike (CEP). CEP je istražio dokumente dostupne javnosti, kao što su Strategija za reformu javne uprave, Strategija za borbu protiv korupcije i Strategija razvoja javnih nabavki, kao i strategija vezanih za akcione planove koje su smatrane relevantnim za shvatanje konteksta napretka POU obaveza.<sup>11</sup> CEP je takođe intervjuisao kontakt osobu u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i druge državne službenike, ali i prikupio viđenja predstavnika civilnog društva kroz dodatne intervjuje i konsultativni sastanak. Konačno, CEP je izradio dva upitnika, jedan putem Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom koji je ciljao na OCD i širu zainteresovanu javnost, dok je drugi ciljao na lokalne samouprave. Više detalja o ovim izvorima mogu se naći u metodološkom aneksu ovog izveštaja.

Ovaj izveštaj pokriva prvih devet meseci implementacije Akcionog plana Srbije, od 1. oktobra 2014. do 30. juna 2015. Ovo je bio prvi Akcioni plan Srbije koji je izrađen i evaluiran, što znači da ne postoji pređašnja procena POU učinka na koju bi se ovaj izveštaj nadovezao. Konačni izveštaj koji takođe pokriva drugu godinu implementacije akcionog plana će biti objavljen.

<sup>1</sup> Zaključak Vlade, no. 05 345-03-1758/2012.

---

<sup>2</sup> Dostupno na: <http://goo.gl/jGdh74>.

<sup>3</sup> Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 44/2014, 14/2015 i 54/2015, dostupan na: <http://goo.gl/yhr7r0>.

<sup>4</sup> Akcioni plan za implementaciju Strategije za informisanje i za odnose sa javnošću za period 2014–2016, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 145/2014, str. 56.

<sup>5</sup> Strategija reforme javne uprave, str. 65.

<sup>6</sup> Ivan Branislavljević, intervju, Beograd, 13. avgust 2015.

<sup>7</sup> Miodrag Milisavljević, konsultativni sastanak „Otvorena uprava u Srbiji: Implementacija Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2014–2015”, Palata Srbije, Beograd, 21. septembar 2015.

<sup>8</sup> Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom uspostavljena je kroz regulaciju Vlade, što znači da vrši ekspertske zadatke za potrebe Vlade, Uredba o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, br. 110–2785/2010, 15. april 2010. Njen mandat je vezan za zadatke kao što su uspostavljanje dijaloga sa civilnim društvom i stvaranje okruženja koje podstiče njihovo uključivanje u formulaciju i nadgledanje implementacije politika i pravnih akata.

<sup>9</sup> Agencija za borbu protiv korupcije uspostavljena je kroz Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije „Sl. Glasnik RS” broj 97/08, 53/10, 66/11 – US, 67/13 – US, 108/13 – dr. zakon, 112/13 – dr. propis, 8/15 – US.

<sup>10</sup> Marijana Trifunović-Stefanović, USAID Projekat za reformu pravosuđa i i odgovornu vlast, 19. avgust 2015.

<sup>11</sup> „Sl. Glasnik RS” broj 145/2014. Akcioni plan je dostupan na: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/reforma-javne-uprave-sprovođenje-inicijative.php>.

## II. Proces: Razvoj Akcionog plana

*Projektna grupa je formirana decembra 2013. godine radi izrade nacrtu akcionog plana, ali je samo učestvovala u posljednjem od tri sastanka koja su se održala tokom jula 2014. Iako je bila otvorena za primanje pisanih doprinosa od OCD, poslala ih je odgovornim institucijama na komentarisanje, što je usporilo ceo proces i mogućnost OCD komentara da utiču na nacrt kroz ovaj proces. Neke OCD su izjavile da je nacrt koji im je predstavljen bio prethodno definisan od Vlade i da nisu dobili adekvatan odgovor na pitanje zašto njihovi predlozi nisu uključeni u konačni dokument.*

Države koje učestvuju u POU prate određeni proces konsultacija tokom razvoja svojih POU akcionih planova. Prema POU članovima upravljanja, države moraju da:

- javno objavljuju detalje o svom procesu javnih konsultacija i njihovom vremenskom rasporedu (makar samo na internetu) pre samih konsultacija
- konsultuju nacionalnu zajednicu, uključujući civilno društvo i privatni sektor; nastoje da dobiju što više različitih viđenja; naprave sažetak javnih konsultacija i sve individualne pisane komentare objave na internetu
- sprovedu aktivnosti koje podižu nivo svesti o POU, kako bi se pojačalo javno učešće u konsultacijama
- konsultuju javnost adekvatno je obaveštavajući kroz mnoštvo mehanizama – uključujući onlajn i lične sastanke – kako bi se obezbedilo da građani imaju više prilika da učestvuju u procesu.

Peti uslov određen u POU članovima upravljanja je objašnjen u poglavlju III – Konsultacije tokom implementacije:

- Države moraju da odrede forum koji bi omogućio redovne multilateralne konsultacije o POU implementaciji – ovo može biti postojeći ili novi entitet.

Ovo je pokriveno u narednom delu, dok su dokazi za konsultacije pre i tokom implementacije uključeni ovde i u Tabeli 1, radi lakšeg pregleda.

**Tabela 1: Akcioni Plan konsultativnog procesa**

Faza akcionog plana	Uslov POU procesa (poglavlje o članovima upravljanja)	Da li je Vlada ispunila ovaj uslov?
Tokom razvoja	Da li su raspored i proces bili dostupni pre konsultacija?	Ne
	Da li je raspored bio dostupan preko interneta?	Ne
	Da li je raspored bio dostupan preko drugih kanala komunikacije?	Ne
	Da li je postojalo blagovremeno obaveštenje o konsultacijama?	Da
	Koliko dana ranije je obaveštenje objavljeno pre konsultacija?	9
	Da li je ovo objašnjenje bilo adekvatno?	Da

	Da li je Vlada sprovela aktivnosti podizanja nivoa svesti?	Da
	Priložite linkove ka bilo kojim aktivnostima podizanja nivoa svesti	Videti objašnjenje dole.
	Da li su konsultacije sprovedene preko interneta?	Ne
	Da li su konsultacije sprovedene uživo?	Da
	Da li je obezbeđen sažetak komentara?	Ne
	Da li su konsultacije bile otvorenog tipa ili putem dostavljanja poziva?	Otvorene
	Ocenite konsultacije na osnovu IAP2 spektruma. <sup>1</sup>	Konsultacije
Tokom implementacije	Da li je postojao redovan forum za konsultovanje tokom implementacije?	Ne

### Blagovremeno obaveštavanje i podizanje nivoa svesti

Dole prikazani datumi sastanaka sa predstavnicima OCD korisni su za razumevanje procesa izrade Akcionog plana.

- Sastanak 1: 18. oktobar 2013.
- Sastanak 2: 24. april 2014.
- Sastanak 3: 4. jul 2014.

Na samom početku učešća Srbije u POU, Ministarstvo pravde i državne uprave bilo je odgovorno ministarstvo. Devetog oktobra 2013, devet dana pre datuma konsultacija, Ministarstvo je objavilo javni poziv za učešće samo na svojoj zvaničnoj internet stranici.<sup>2</sup> Vlada je takođe izjavila da je objavila poziv na internet stranici Kancelarije za OCD, ali istraživačica nije uspeła da nađe link za tu objavu usled promena na internet domenu. Da bi se raspravljalo o prirodi saradnje sa javnošću i civilnim sektorom tokom procesa, poziv je bio upućen svim zainteresovanim stranama koje rade na pitanjima relevantnim za obaveze i mere akcionog plana.

U ovom početnom periodu rada na POU, samo je jedna državna službenica bila odgovorna za koordinaciju i pokretanje inicijative, uporedo sa svojim postojećim dužnostima. Rezultat ovoga je da su aktivnosti podizanja nivoa svesti bile ograničenog dosega, i da su ciljale samo na državne službenike ili građane.

Preliminarni sastanak sa OCD obavljen je 18. oktobra 2013. Iako je poziv bio upućen javnosti i sastanak otvoren za sve, samo devet predstavnika OCD pokazalo je interesovanje i učestvovalo na sastanku,<sup>3</sup> zajedno sa tri predstavnika državne uprave, dva državna službenika, pomoćnikom ministra Ministarstva pravde i državne uprave i jednim predstavnikom Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Kancelarija za OCD je važna prednost za proces POU u Srbiji. Od svog osnivanja 2010. razvila je jak odnos sa organizacijama civilnog društva i stvorila reputaciju saveznika u javnom sektoru koji podstiče otvoreniji sistem za spoljne aktere.

Na prvom sastanku u oktobru pomoćnica ministra Vladana Jović je predstavila program i radni plan razvoja POU Akcionog plana i Projektne grupe. Učesnici su se složili oko



strukture i nivoa saradnje sa OCD. Naime, s obzirom na to da OCD nemaju dovoljno kapaciteta da odaberu i delegiraju predstavnika koji bi učestvovao u Projektnoj grupi, stranke su se dogovorile oko organizovanja redovnih konsultativnih sastanaka, sve dok oni nisu pro forme, već zaista konsultativni.

Konačno, odlučeno je da će formular biti objavljen na internet stranici Ministarstva pravde i državne uprave kako bi se prikupili pisani komentari, predlozi i sugestije organizacija civilnog društva, vezani za odabrane teme nacrtu POU Akcionog plana pre sastanka Projektne grupe, koji bi zatim bili uključeni u agendu sastanka. Istraživačica nije uspjela da verifikuje da li se ova odluka ispoštovala. Sastanak Projektne grupe za pravljenje nacrtu POU Akcionog plana bio je 25. decembra 2013.

Poziv za predloge poboljšanja radne verzije Akcionog plana upućen je 17. aprila 2014.<sup>4</sup> Na drugom sastanku, 24. aprila 2014, bilo je prisutno 18 predstavnika OCD, iako se nije sproveda posebna kampanja podizanja nivoa svesti. Pre sastanka, poziv za učešće postavljen je na internet stranicu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Vlada je prijavila i postavljanje poziva na MDULS internet stranicu, ali istraživačica nije uspjela da nađe link za ovo postavljanje. Poziv je uključivao tri dokumenta u word formatu – radnu verziju POU Akcionog plana, poziv za OCD da učestvuju na sastanku i formular za podnošenje predloga za poboljšanje radne verzije teksta POU Akcionog plana.<sup>5</sup> Formular je uključio i odeljak za osnovne informacije o organizaciji, ime i kontakt detalje pojedinca koji podnosi predlog, kao i tri pitanja: 1. Opšta zapažanja, 2. Zapažanja vezana za određene obaveze i aktivnosti i 3. Objašnjenje predloga izmena. Krajnji cilj je bilo prikupljanje konkretnih predloga u pisanoj formi pre sastanka.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, u saradnji sa drugim telima, objavilo je otvoren poziv za učešće na trećem sastanku za konsultacije o nacrtu teksta POU Akcionog plana, a koji bi se održao 4. jula. Može se reći da je u ovoj situaciji bilo dovoljno vremena za širi krug OCD da se informiše o predstojećem sastanku.

Od posebnog je značaja i to što je poziv za učešće OCD u konsultacijama 4. jula 2014. objavljen ne samo na internet stranici odgovornog ministarstva,<sup>6</sup> već i na društvenim mrežama<sup>7</sup> i zvaničnoj internet stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kao i da je dostavljen preko liste adresa Kancelarije.

### Intenzitet i opseg konsultacija

Kao što je već pomenuto, prvi konsultativni sastanak o nacrtu Akcionog plana je održan 24. aprila 2014. MNI istraživačica je prisustvovala sastanku tako da može da izvesti o njemu iz ličnog iskustva. Jasmina Benmansur, pomoćnica ministra, predsedavala je sastankom kao predsedavajuća Projektne grupe za pravljenje nacrtu Akcionog plana u to vreme.

Kako bi se osigurala konstruktivnost konsultacija, iako je poziv bio javan i otvoren, samo učešće je bilo uslovno. Naime, samo organizacije koje su poslale pisane doprinose ministarstvu pre sastanka mogle su da učestvuju na samom sastanku. Međutim, kako je kontakt osoba obavestila istraživačicu, ovaj uslov nije bio strogo primenjen. Cilj sastanka je bio davanje prostora predstavnicima OCD da opravdaju i potkrepe svoje stavove i komentare u pisanoj formi, ali pošto određeni broj učesnika nije podneo svoje predloge pre sastanka, a procenjeno je da te organizacije mogu da doprinesu sastanku, dozvoljeno im je da prisustvuju i doprinesu raspravi.

Među učesnicama su bile i OCD koje su ranije učestvovala u POU procesu u Srbiji: CRTA, CEP, Građanske Inicijative, Transparentnost Srbija, BIRN Srbija i Edukacioni centar. Sastanak je takođe okupio i druge organizacije, kao što su SHARE Fondacija, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Centar za evroatlantske studije – CEAS, Beogradski fond za političku izuzetnost – BFPE, Društveno odgovorna mreža ANLI i Centar za digitalnu demokratiju. Dakle, osamnaest predstavnika iz jedanaest organizacija



učestvovalo je u konsultacijama. Prema predstavniku Edukacionog centra, samo oko pet je bilo aktivno u području POU, iako je više njih bilo prisutno.<sup>8</sup>

S obzirom na to da je sastanak održan u Beogradu, ove organizacije su registrovane i pretežno aktivne na nacionalnom nivou. Iako brojčano male, u odnosu na tematsko predstavljanje, ove organizacije doprinele su bogatstvom iskustva. Primetan nedostatak je bilo odsustvo lokalnih organizacija ili makar Stalne konferencije gradova i opština – SKGO (ovo je detaljnije razrađeno u narednom delu).

Projektna grupa je definisala fokus Akcionog plana pre konsultativnog sastanka, što je pokrenulo brojna pitanja o načinu rasuđivanja koji je doveo do odabira određenih obaveza. Štaviše, neke organizacije su takođe primetile da je broj obaveza direktno preuzet iz drugih strategija i njihovih akcionih planova. Postavljeno je pitanje o dodatnoj vrednosti POU Akcionog plana i logici odabira određenih aktivnosti. Predsedavajuća je objasnila da su obaveze i aktivnosti uvedene kao rezultat zajedničkog napora predstavnika vodećih agencija i njihovih partnera. U vezi sa tim, ona je opisala korake u kreiranju politika kako bi objasnila prepreke sa kojima se ministarstvo susretalo, a to su: da resorna ministarstva biraju svoje prioritete za centralni cilj kao što je pomenuto na početku procesa, i da zato moraju da se slože sa svim pratećim promenama. Dakle, Ministarstvo pravde i državne uprave nije moglo da pruži odgovore koji se tiču obaveza koje nisu u sklopu njihove odgovornosti i nadležnosti.

Jedan primer ove dinamike je to što su predstavnici civilnog društva tvrdili da postoji nedostatak fokusa na Digitalnoj agendi i Portalu eUprava, koji bi mogli da posluže kao korisni instrumenti jačanja transparentnosti, odgovornosti i javnog učešća. Kao odgovor predsedavajuća je zatražila pisani doprinos koji bi mogla da prosledi odgovornom entitetu, što je u ovom slučaju bila Direkcija za elektronsku upravu.

Druga pitanja i teme rasprave uključuju:

- Značaj uključivanja nezavisnih državnih tela, posebno Ombudsmana i Povernika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, pošto ove institucije vode inicijative kompatibilne POU.<sup>9</sup>
- Definisanje ključnih termina, kao što je javni integritet.
- Principi i uputstva vezana za delove POU Akcionog plana koji se odnose na učešće građana u pravljenju nacrti i nadzoru. Predsedavajuća je uveravala učesnike da će relevantni komentari i predlozi biti uzeti u obzir i, ukoliko nadležne institucije to budu smatrale izvodljivim, uvedeni u POU Akcioni plan. Ona je takođe izrazila mogućnost menjanja okvira konsultativnih sastanaka i njihovog organizovanja u formi okruglih stolova.

Konačno, neke zainteresovane strane izrazile su brigu da POU Akcioni plan neće biti završen do datuma određenog za Srbiju od strane vlada koje takođe učestvuju u POU, i da zato Srbija neće imati predstavnika na evropskom regionalnom sastanku POU koji se održavao u Dablinu u maju 2014.<sup>10</sup> Ove strane su primetile da bi bilo važno za Srbiju da učestvuje u regionalnim i globalnim dešavanjima kako bi se podstakla razmena znanja, zajedničko učenje i razmena dobrih praksi, kao i uspešno prevazilaženje izazova.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo je otvoren poziv za učešće na drugom konsultativnom sastanku (treći sastanak po redu) o nacrtu teksta POU Akcionog plana, koji bi se održao 4. jula.<sup>11</sup> Nacrt POU Akcionog plana je objavljen uz poziv da bi organizacije mogle unapred da spremne svoje komentare. Dakle, bilo je dovoljno vremena da se širi spektar organizacija civilnog društva informiše. Cilj ovog trećeg sastanka (ali tek drugog za koji je nacrt bio dostupan) bio je da se prođe kroz sadržaj teksta nacrti i odluči šta bi moglo da se izmeni pre podnošenja Vladi na usvajanje. MNI istraživačica je takođe bila prisutna na sastanku, pa može da ga komentariše iznoseći lična zapažanja.

Izmene u poređenju sa radnom verzijom Akcionog plana, koja je bila dostupna na prvom konsultativnom sastanku i drugom verzijom nacrtu su bile jasne. Međutim, ove izmene se tiču tehničkih pojedinosti postojećih obaveza i ne uključuju ubacivanje novih obaveza i aktivnosti prema preporukama OCD. Na primer, neke aktivnosti, kao što su vodič za uvođenje programskog budžetiranja i treniranje državnih službenika, bile su isključene iz obaveze fiskalne transparentnosti. Druge obaveze, kao što su br. 9 i br. 11, razvijene su detaljnije kroz aktivnosti.

Državni sekretar MDULS Željko Ožegović otvorio je konsultativni sastanak koji je, kao i prethodni, moderirala predsedavajuća Projektne grupe Jasmina Benmansur, tadašnja pomoćnica ministra. Druge predstavnice Projektne grupe su takođe bile prisutne – Vesna Jevtić iz Ministarstva finansija i Milena Banović iz Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Sastanak je okupio 31 predstavnika iz 27 različitih organizacija, kao i dva predstavnika lokalnih samouprava. Potrebno je dodati da državni sekretar Ožegović nije bio direktno uključen u aktivnosti POU Akcionog plana, iako je bio prisutan na otvaranju sastanka.

Prisutni na sastanku predstavili su sledeće teme i razloge za zabrinutost:

- Najrelevantnije zapažanje koje je spomenuto od mnogih OCD, jeste da su primetili da njihovi predlozi nisu uključeni u novi nacrt, i da nisu dobili adekvatan odgovor o razlozima njihovog odbijanja.<sup>12</sup> Prisutni su se, dakle, pitali u kojoj meri će ovaj konsultativni sastanak uticati na nacrt.<sup>13</sup> Primer je Edukacioni centar, koji je ranije priložio komentare na temu otvorenih podataka, a koji nisu spomenuti u poslednjoj verziji nacrtu.<sup>14</sup> Zbog ovoga je mnogo OCD protestovalo kada im je traženo da prilože komentare u pisanoj formi.
- Transparentnost Srbija je predložila uvođenje otvorenih budžeta kao prekretnicu u sklopu prve obaveze i kao ambiciozniji korak od građanskih budžeta, a koji bi pokazao proaktivniji pristup prema objavljivanju podataka. Zbog činjenice da je ovo bio vrlo specifičan predlog, meru i aktivnost je trebalo poslati u pisanoj formi Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, a na zahtev predstavnika ove institucije.
- Drugi razlozi za zabrinutost izloženi su u vezi definicija obaveza, koje su smatrane previše širokim i otvorenim za interpretaciju. Na primer, obaveza 4 ticala se transparentnosti finansiranja OCD i smatrana je nejasnom, što znači da bi je bilo teško nadgledati tokom implementacije.

Svi doprinosi koji su se ticali ovih komentara morali su biti poslani do kraja jula.

Analiza konačne usvojene verzije pokazuje da postoji broj izmena u poređenju sa nacrtom o kome se diskutovalo na drugom konsultativnom sastanku o nacrtu POU Akcionog plana, i daje dokaze da su uključeni predlozi civilnog društva:

- Prva obaveza koja je za cilj imala poboljšanje transparentnosti u nadzoru trošenja budžeta uvela je dve aktivnosti vezane za građanski budžet na nacionalnom i lokalnom nivou. OCD CRTA je uz svoju inicijativu „Prati pare”<sup>15</sup>, koja je razvila model građanskog budžeta, priložila pisane predloge i tokom sastanka insistirala na uključivanju ovog aspekta.
- Neke obaveze su dobile, dok su druge izgubile, na konkretnosti u konačnoj verziji. Na primer, sve aktivnosti koje spadaju pod Portal javnih nabavki su spojene u jednu prekretnicu, ali sa manje definisanosti i konkretnih ishoda. U okviru obaveze poboljšavanja transparentnosti procedure dodeljivanja budžetskih sredstava za finansiranje programa od javnog interesa vođenih od strane udruženja civilnog društva,<sup>16</sup> na osnovu jedne široke aktivnosti uvedene su dodatne aktivnosti i objašnjenja.
- Neke obaveze su potpuno isključene, kao što je obaveza o merama za poboljšanje informisanja javnosti kroz javne medije.

- Slično kao i sa konkretnim objašnjenjima, jasan trend se ne može uočiti ni u okviru izmena o potencijalnom uticaju obaveza između različitih verzija nacrtu. Na primer, obaveza poboljšanja Portala eUprava u konačnoj verziji nije uključila ambiciozan korak obavezivanja tela državne uprave da objave program javnih rasprava o zakonima i drugim propisima na Portalu.<sup>17</sup> Međutim, obaveza br. 6 je uključila prekretnicu u vidu izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako bi se osnažila uloga Komesara za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koja ima potencijalno moćni uticaj predviđen i isplaniran tokom prethodne dve godine kroz Godišnji plan rada Vlade.

Ukratko, odgovorno ministarstvo je organizovalo dva konsultativna sastanka sa OCD o određenim nacrtima. Obaveze je unapred odredila Vlada kroz procese internog konsultovanja koje se obavljalo uporedo sa radom Projektne grupe. Nije bilo učesnika iz privatnog sektora. Važno je napomenuti da je na poslednjoj konsultaciji bilo dvoje predstavnika iz lokalne uprave, kao i da je sastanku prisustvovala Marijana Trifunović Stefanović, koja vodi tim USAID-ovog Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast. OCD su predstavile stavove koji se razlikuju od Vladinih, i doprinele diskusiji kroz komentare koji su relevantni za razvoj POU Akcionog plana, koji ima širok domašaj.

Ova analiza pokazuje da se nacrt predstavljen organizacijama civilnog društva početkom jula 2014. i usvojena konačna verzija razlikuju, ali ne nužno, u aspektima koji su pokriveni na konsultativnim sastancima. Iako su pisani doprinosi OCD poslani na komentarisanje glavnim zainteresovanim organizacijama, i sve obaveze su uključile OCD kao partnere u implementaciji, ne može se reći da konačna verzija odražava doprinos zainteresovanih strana. Konačno, OCD nisu obavestene o konačnoj verziji pre usvajanja.

Iz intervju sprovedenih sa predstavnicima državnih institucija odgovornih za različite obaveze proizlazi da problem nije predstavljao nedostatak volje da se OCD doprinosi uključe, već je problem bila činjenica da usvajanje predloga nije bilo izvodljivo u datom vremenskom okviru zbog ambicija, nedostatka finansijskih sredstava ili nedostatka kompatibilnosti sa strateškim okvirom i planovima rada Vlade. Štaviše, pošto je ovo bio prvi POU Akcioni plan, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, ministarstvo odgovorno za POU, smatralo je da obaveze moraju imati solidne osnove na kojima se može graditi, pre uključivanja u Akcioni plan. Iako je ovakvo razmišljanje uticalo na nivo ambicioznosti obaveza, kao što će analiza u poglavlju IV pokazati, ipak se nastojalo da se postavе izvodljivi i realistični ciljevi na samom početku, kako bi se stekla šira podrška državne uprave.

---

<sup>1</sup> "IAP2 Spectrum of Political Participation," International Association for Public Participation, <http://bit.ly/1kMm1YC>.

<sup>2</sup> Internet stranica više nije dostupna usled promena na stranicama Ministarstva pravde i državne uprave i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.

<sup>3</sup> Predstavnici sledećih organizacija su bili prisutni: Građanske inicijative, Transparentnost Srbija, BIRN, CRTA, Edukacioni centar, CEP, Centar za razvoj Srbije i Mikro Art.

<sup>4</sup> Izveštaj je prvobitno bio dostupan na <http://bit.ly/10dqbM7>, ali je to prestao da bude tokom finalizacije ovog izveštaja.

<sup>5</sup> Za više informacija, videti: <http://civilnodrustvo.gov.rs/poziv.39.html?invitationId=103>.

<sup>6</sup> Izveštaj je prvobitno bio dostupan na <http://goo.gl/mS3lev>, ali je to prestao da bude tokom finalizacije ovog izveštaja.

<sup>7</sup> Za više informacija, videti <https://www.facebook.com/vladaOCDrs>, <https://twitter.com/vladaOCDrs>, i LinkedIn <http://goo.gl/wrfiU6>.

<sup>8</sup> Ivan Branislavljević, intervju, Beograd, 13. avgust 2015.

<sup>9</sup> Irina Rizmal i Tijana Vojinović, istraživačice CEAS-a, izrazile su ovaj stav i on je uključen u publikacije njihove organizacije kao što je: „Mapiranje partnerstva za otvorenu upravu u Jugoistočnoj Evropi - Slučaj Srbije”, mart-maj 2013, dostupno na: <http://bit.ly/1NB8lQf>.

---

<sup>10</sup> Za više informacija, videti: <http://www.opengovpartnership.org/get-involved/europe-regional-meeting>.

<sup>11</sup> Za više informacija, videti: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/partnerstvo-za-otvorenu-upravu.php>; i <http://civilnodrustvo.gov.rs/poziv.39.html?invitationId=176>.

<sup>12</sup> Raša Nedeljković, intervju, Beograd, 3. septembar 2015.

<sup>13</sup> Nemanja Nenadić, programski direktor Transparentnost Srbija, bio je jedan od predstavnika koji je izrazio konkretnu zabrinutost.

<sup>14</sup> Ivan Branislavljević i Ivan Grujić, iz Edukacionog centra, tvrde da postoji pokretna snaga u EU vezana za Digitalnu agendu, dok Direktiva o ponovnoj uporebi informacija javnog sektora (Direktiva 2003/98/EC, izmenjena Direktivom 2013/37/EU, koja je stupila na snagu 17. jula 2013) pruža zajednički pravni okvir za otvorene podatke. Dakle, u procesu pristupanja, Srbija će u svakom slučaju morati da harmonizuje svoj pravni okvir sa pravnim tekovinama EU.

<sup>15</sup> Za više informacija, videti: <http://www.pratipare.rs/>.

<sup>16</sup> Civilno društvo i organizacije civilnog društva još nisu definisani u pravnom sistemu Srbije, ali se koristi naziv „udruženje”. Ovo je regulisano Zakonom o udruženjima, „Sl. Glasnik RS” br. 51/2009. Termin „udruženje” obuhvata volonterske, nevladine i neprofitne organizacije osnovane od više fizičkih ili pravnih osoba, sa ciljem da štite i poboljšaju određena javna dobra i interese, što nije zabranjeno Ustavom ili zakonom, i registrovano je u registru nadležnih organa u skladu sa zakonom.

<sup>17</sup> Poslovnik Vlade trenutno samo spominje objavljivanje javnog poziva za učestvovanje u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranicama institucija i Portalu. Član 41, stav 10 Poslovnika Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 61/06 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 i 30/13).

### III. Proces: Konsultacije tokom implementacije

*U okviru učestvovanja u POU vlade se obavezuju da odrede forum koji omogućava redovne multilateralne konsultacije o implementaciji POU — ovo može biti postojeći entitet ili novi. Ovaj deo rezimira tu informaciju.*

#### Redovne multilateralne konsultacije

Ministarstvo koje vodi POU nije uspostavilo multilateralni forum niti neki drugi mehanizam koji bi izvršavao funkciju nadziranja implementacije POU Akcionog plana na inkluzivan način. Nakon usvajanja Akcionog plana za implementaciju POU inicijative za period 2014–2015, vodeće agencije i njihovi institucionalni partneri nastavili su implementaciju onih obaveznih aktivnosti koje su ranije planirali. Iako su organizacije civilnog društva bile uključene kao partneri u svim obavezama POU Akcionog plana, intervjui pokazuju da se nakon usvajanja Akcionog plana te organizacije nisu uključile u implementaciju ili nadzor. Izrada nacrta Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva je, na primer, već planirana kao veoma inkluzivan projekat koji bi uključio konsultativne sastanke u deset gradova i, nakon razvoja nacrta, javne diskusije u tri grada koja su smatrana regionalnim centrima. Druge aktivnosti kao što je poboljšanje Portala javnih nabavki ili Portala eUprave nisu uključile saradnju sa civilnim sektorom.

Kroz intervjue koje je MNI istraživačica sproveda sa odgovornim ministarstvom za POU i Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, postalo je jasno da postoji ograničeno razumevanje ovog aspekta. Naime, Ministarstvo je smatralo imenovanje učesnika civilnog društva u svojstvu određenih konsultanata u aktivnostima koje se tiču treninga, izrade nacrta zakona i drugih konsultacija, adekvatnom formom „konsultacija tokom implementacije“.<sup>1</sup>

Međutim, institucije su bile voljne da se vode prema POU informacijama i smernicama o konsultacijama koje je istraživačica naglasila.<sup>2</sup> Tokom procesa sastavljanja ovog izveštaja, 23. novembra 2015, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave objavila je javni poziv za OCD da predlože kandidate iz civilnog sektora koji bi učestvovali u specijalnoj međuministarskoj radnoj grupi za sastavljanje nacrta drugog POU Akcionog plana. Rok za podnošenje prijava je bio 3. decembar. Ovo pokazuje da je koordinišuće ministarstvo prepoznalo ovaj ključni uslov POU, a to je: učešće OCD i zainteresovanih strana u procesu donošenja odluka. Glavne dužnosti ove grupe bile bi implementacija konsultacija sa civilnim društvom za pravljenje nacrta drugog Akcionog plana, nadzor implementacije aktivnosti definisanih u Akcionom planu prema datim rokovima, predlaganje izmena u Akcionom planu i priprema privremenih i konačnih izveštaja o implementaciji Akcionog plana.<sup>3</sup> Sve organizacije civilnog društva imaju pravo da predlože jednog člana i njegovog ili njenog zamenika grupe ukoliko su: 1) registrovane najmanje tri godine, 2) rade u polju relevantnom za POU i 3) u poslednje tri godine su sprovele najmanje dva projekta ili objavile studiju iz relevantnih oblasti.

<sup>1</sup> Dragana Brajović, kontakt osoba za POU u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, intervju, Beograd, 10. avgust 2015.

<sup>2</sup> Milena Banović, šefica Odseka za planiranje i stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, intervju, 14. avgust 2015.

<sup>3</sup> Javni poziv je dostupan ovde: <http://bit.ly/1ld9DdT> i ovde: <http://bit.ly/1XLtTiC>.

## IV. Analiza sadržaja akcionog plana

Sve vlade koje učestvuju u POU razvijaju akcione planove države, kojim su razrađene konkretne obaveze tokom početne dve godine. Vlade započinju svoje akcione planove deljenjem postojećih napora vezanih za otvaranje uprave, uključujući specifične strategije i tekuće programe. Akcioni planovi potom postavljaju vladine obaveze u okviru POU, koje proširuju praksu izvan postojećih osnovnih aktivnosti. Ove obaveze mogu biti izgrađene na postojećim naporima, identifikovanju novih koraka ka završavanju tekućih reformi, ili sa ciljem da započnu delovanje u potpuno novoj oblasti.

Obaveze bi trebalo da odgovaraju jedinstvenim okolnostima zemlje, kao i njenim političkim interesima. Obaveze POU bi takođe trebalo da budu značajne za vrednosti POU, koje su navedene u POU Članovima uprave i u POU Deklaraciji o otvorenoj upravi. Nezavisni mehanizam za izveštavanje koristi sledeće smernice za procenu značaja osnovnih vrednosti otvorene uprave:

### *Pristupanje podacima*

Obaveze u pogledu pristupa informacijama:

- Odnose se na informacije koje vlada poseduje, a ne samo informacije koje se tiču aktivnosti vlade. Primer bi bilo objavljivanje podataka o zagađenju kojim raspolaže vlada, iako ti podaci nisu o „vladinoj aktivnosti“ *per se*;
- Nisu ograničene na podatke, već se odnose na sve informacije. Na primer, objavljivanje individualnih ugovora za izgradnju i objavljivanje podataka o velikom skupu građevinskih ugovora;
- Mogu uključivati objavljivanje informacija u formi otvorenih podataka i drugih sistema koji omogućavaju obelodanjivanje podataka;
- Mogu obuhvatiti proaktivne i/ili reaktivne objave informacija;
- Mogu se ticati mehanizama za jačanje prava na informacije (kao što su kancelarije ombudsmana ili informacioni sudovi);
- Moraju obezbediti otvoren pristup informacijama (ne bi trebalo da to bude privilegovano ili interno samo za vladu);
- Treba da promovišu transparentnost vladinog procesa donošenja odluka i obavljanja osnovnih funkcija;
- Mogu nastojati da smanje troškove pribavljanja informacija;
- Treba da teže ispunjavanju 5 zvezdica za kreiranje otvorenih podataka (<http://5stardata.info/>).

### *Učešće građana*

Obaveze oko učešća građana mogu se odnositi na formalno učešće građana ili šire građansko učešće. One bi trebalo da traže da se građani „konsultuju“, uključe, sarađuju ili osnaže, kako je objašnjeno na osnovu Spektra učešća javnosti Međunarodne asocijacije za učešće javnosti (<http://bit.ly/1kMmlYC>).

Obaveze koje se odnose na građansko učešće:

- Mora biti otvoren proces donošenja odluka za sve zainteresovane članove javnosti; Takvi forumi su obično formirani po principu „odozgo–nadole“ tj. na inicijativu vlade (ili aktera ovlašćenih od strane vlade) kako bi se upoznalo donošenje odluka kroz ciklus praktične politike;

- Može uključiti elemente pristupa informacijama kako bi se osigurao svrsishodan doprinos zainteresovanih članova javnosti u donošenju odluka;
- Često uključuju pravo da se vaš glas čuje, ali nužno ne uključuju pravo da taj glas bude formalni deo procesa donošenja odluka.

Alternativno, obaveze mogu da se tiču šireg operativnog okruženja koji omogućava učešće u civilnom sektoru. Primeri podrazumevaju, ali nisu ograničeni na:

- Reforme povećanja slobode okupljanja, izražavanja, podnošenja peticija, medija ili slobode udruživanja;
- Reforme udruživanja, uključujući sindikalne zakone ili zakone o NVO/udruženjima;
- Reforme poboljšanja transparentnosti i formalnih demokratskih procesa, kao što su predlozi građana, izbori ili peticije.

Sledeće obaveze su primeri obaveza koje ne bi bile ocenjene kao jasno značajne za širi pojam građanskog učešća:

- Obaveze koje pretpostavljaju da će se učešće povećati zbog objavljivanja informacija, bez preciziranja mehanizma za takvo učešće (mada će ta obaveza biti ocenjena kao „pristup informacijama”);
- Obaveze decentralizacije, koje ne preciziraju mehanizme za pojačano učešće javnosti;
- Obaveze koje definišu učešće kao međuagencijsku saradnju bez mehanizma za javno učešće.

Obaveze koje mogu biti označene kao „nejasno značajne”, takođe uključuju one mehanizme gde je učešće ograničeno na organizacije koje je izabrala vlada.

### *Javna odgovornost*

Obaveze poboljšanja odgovornosti mogu uključivati:

- Pravilnike, propise i mehanizme koji pozivaju aktere vlasti da opravdaju svoje postupke, da postupaju na osnovu kritike ili njihovih zahteva, i prihvataju odgovornost za neizvršenje u skladu sa zakonima i obavezama.

U skladu sa glavnim ciljem „otvorene uprave”, koji se računa kao „jasno značajan”, takve obaveze moraju da uključe element koji se tiče javnosti, što znači da one nisu samo unutrašnji sistem odgovornosti. Dok takve obaveze mogu biti pohvaljene i mogu zadovoljiti veliki izazov POU, one ne mogu zadovoljiti test „jasnog značaja”, zbog nedostatka otvorenosti. Kada su takvi mehanizmi koji su okrenuti unutrašnjosti ključni deo vladine strategije, preporučljivo je da vlade uključe i element koji se tiče javnosti:

- Otkrivanje neosetljivih metapodataka o institucionalnim aktivnostima (prateći principe maksimalnog obelodanjivanja);
- Revizija učinka od strane građana;
- Žalbeni procesi inicirani od strane građana u slučaju neispunjenja ili zloupotrebe.

Stroge obaveze u pogledu odgovornosti tiču se prava, zaduženja ili posledica akcija zvaničnika ili institucija. Formalne obaveze odgovornosti uključuju sredstva formalnog izražavanja žalbi ili izveštavanja o malverzaciji i postizanju obeštećenja. Primeri strogih obaveza uključuju:

- Poboljšanje ili uspostavljanje žalbenog procesa za odbijanje pristupa informacijama;



- Pобољшanje pristupa pravosuđu, čineći pravosudne mehanizme jeftinijim, bržim ili lakšim za upotrebu;
- Pобољшanje javne kontrole pravosudnih mehanizama;
- Stvaranje javnog sistema za praćenje procesa žalbi od strane javnosti (kao što je slučaj softvera za praćenje telefonskih linija namenjenog policiji ili borbi protiv korupcije).

Obaveza koja zahteva poboљшanje odgovornosti, ali pretpostavlja da samo pružanje informacija ili podataka, bez objašnjenja kakvi su mehanizam ili intervencija koji će prevesti tu informaciju u posledicu ili promenu, neće biti kvalifikovano kao obaveza odgovornosti. Pogledati <http://bit.ly/1oWPXdl> za više informacija.

### *Tehnologija i inovacije za otvorenost i dostupnost*

POU ima za cilj povećanje korišćenja tehnologije i inovacija kako bi se omogućilo učešće javnosti u upravi. Konkretno, obaveze koje koriste tehnologiju i inovaciju trebalo bi da povećaju otvorenost i odgovornost:

- Promovisanje novih tehnologija koje nude šanse za deljenje informacija, javno učešće i saradnju.
- Činiti informacije dostupnijim javnosti u smislu omogućavanja ljudima da razumeju šta njihova vlada radi i kako mogu da utiču na njene odluke.
- Rad na smanjivanju troškova korišćenjem ovih tehnologija.

Dodatne obaveze koje će biti označene kao tehnologije i inovacije:

- Mogu se posvetiti procesu angažovanja civilnog društva i poslovne zajednice kako bi se identifikovale efektive prakse i inovativni pristupi za usklađivanje novih tehnologija radi osnaživanja ljudi i promovisanja transparentnosti uprave;
- Mogu se posvetiti podršci osposobljavanja vlada i građana da koriste tehnologiju za otvorenost i odgovornost;
- Mogu da podržavaju podjednaku upotrebu tehnologije kako od strane vladinih službenika tako i od građana.

Ne poboљšavaju sve reforme eUprave otvorenost vlade. Kada je obaveza eUprave izvršena, potrebno je jasno izraziti kako je poboљšana bar jedna od sledećih stavki: pristup informacijama, učešće javnosti ili odgovornost javnosti.

### *Ključne varijable*

Prepoznajući da ispunjavanje obaveza otvorene uprave obično podrazumeva dugogodišnji proces, vlade bi trebalo da dodaju vremenske okvire i standarde svojim obavezama, na osnovu kojih će identifikovati šta je postignuto svake godine, kad god je to moguće. Ovaj izveštaj detaljno određuje svaku od obaveza koju je država uključila u sopstveni akcioni plan, i analizira ih tokom njihove prve godine implementacije.

Svi indikatori i metodi korišćeni u istraživanju NMI (Nezavisni mehanizam za izveštavanje) mogu se naći u Priručniku za korisnike NMI, koji je dostupan na (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-NMI>). Jedna mera zasluуuje detaljnije objašnjenje zbog svog posebnog značaja za čitaoce i koristi za podsticanje takmičarskog duha između zemalja učesnica POU, a to su „obaveze označene zvezdom”. Ove obaveze su shvaćene kao primer POU obaveza. Da bi obaveza dobila zvezdu, mora da ispuni nekoliko kriterijuma:

1. Mora da bude dovoljno precizna da bi se mogao doneti sud o njenom potencijalnom uticaju. Ove obaveze će imati „srednju” ili „visoku” specifičnost.



2. Jezik obaveza bi trebalo da razjasni svoj značaj za „otvorenu upravu“. Naime, trebalo bi da se odnosi na najmanje jednu od vrednosti POU, kao što su: pristup informacijama, učešće građanstva ili odgovornost javnosti.
3. Obaveza bi trebalo da ima „transformacioni“ potencijal ako je u potpunosti sprovedena.
4. Konačno, obaveza u okviru koje se ostvaruje značajan napredak tokom perioda implementacije akcionog plana dobija rang „znatne“ ili „potpune“ implementacije.

Na osnovu kriterijuma, akcionom planu Srbije nije dodeljena nijedna obaveza označena zvezdom.

Mora se imati na umu da je NMI ažurirala kriterijume dobijanja zvezde početkom 2015. kako bi podigla nivo za POU model obaveza. Na osnovu starih kriterijuma, obaveza bi dobila zvezdu ukoliko bi bila merljiva, jasno relevantna za napisane POU vrednosti, umerenog ili transformativnog potencijalnog uticaja, i znatno ili u potpunosti implementirana. Na osnovu ovih kriterijuma, akcionom planu Srbije bi bilo dodeljeno sedam obaveza označenih zvezdom:

- 1: Transparentnost u praćenju budžetskih rashoda
- 2: Zakon o finansiranju političkih aktivnosti
- 3: Transparentne procedure javnih nabavki
- 6: Kampanje i obuke u cilju zaštite uzbunjivača
- 11: Saradnja sa organizacijama civilnog društva u stvaranju javnih politika
- 12: Učešće građana u poslovima lokalne samouprave
- 13: Učešće civilnog društva u praćenju Strategije reforme javne uprave

Konačno, grafikoni u ovom delu predstavljaju izvod iz mnoštva podataka koje NMI skuplja tokom svog procesa izveštavanja o napretku. Za potpuni skup podataka za Srbiju i sve POU zemlje učesnice, pogledajte „POU Istraživač“, koji je dostupan na <http://www.opengovpartnership.org/explorer/>.

### Opšti pregled obaveza

Vlada Srbije u Akcionom planu za impementaciju POU inicijative u Republici Srbiji 2014–2015. (u daljem tekstu: AP POU) je odlučila da se koncentriše na osnaživanje javnog integriteta i efikasno upravljanje javnim resursima. AP POU ima četiri tematska dela – fiskalnu transparentnost, borbu protiv korupcije, pristup informacijama i učešće javnosti. Svih 13 obaveza ima ukupno 25 aktivnosti.

Postoji 12 različitih organa državne uprave, jedinica lokalne samouprave i organa javne uprave koji vrše nadzor, i koji su označeni kao vodeće ili partnerske agencije. OCD su prepoznate kao partneri u svim obavezama, ali na nejasan i uopšten način, bez pozivanja na konkretne organizacije ili predstavnike. Ovo nije dovelo do značajnog partnerstva između civilnog i javnog sektora.<sup>1</sup>

Od ukupno 13 obaveza, većina aktivnosti je značajna za vrednosti POU koje se odnose na pristup informacijama (11 od 13), dok se drugih 9 aktivnosti odnosi na vrednosti u vezi sa javnom odgovornošću. Iako su aktivnosti u većini slučajeva predviđene drugim strateškim dokumentima, procenjeno je da postoji dodatna vrednost da ih uključe u ovaj Akcioni plan, a koji se odnosi na više sektora, čime će obaveze koje se nalaze u različitim oblastima biti obuhvaćene jednim dokumentom. Takođe, Akcioni plan konsoliduje i precizira date obaveze, dajući im više na težini i značaju.

Ovaj izveštaj pokriva prvih devet meseci implementacije akcionog plana Srbije, od 1. oktobra 2014. do 30. juna 2015. Odnosi se na aktivnosti koje su obuhvaćene Akcionim planom i koje bi trebalo da počnu u ovom periodu da se realizuju, ali ne nužno i da budu završene. Takođe treba napomenuti da je usvajanje Akcionog plana trebalo da se dogodi

1. jula 2014, a da je on usvojen tek 25. decembra 2014, pri čemu se i dalje odnosi na poslednji kvartal 2014. godine. Kao deo politike NMI ne uzima u obzir aktivnosti koje su preduzete pre objavljivanja Akcionog plana zemlje, kako bi se izbeglo prenaplašavanje završetka aktivnosti povezanih sa NAP. Međutim, ovakva politika se ne odnosi na Srbiju jer različite radne verzije obaveza već postoje i pažljiva analiza nacрта, završnih verzija i završetka obaveza (kao što je prikazano u poglavlju II ovog izveštaja i precizirano u svakoj analizi obaveze) pokazuju da retroaktivno nijedan završetak nije prenaplašen.

Konačni izveštaj koji pokriva i drugu godinu implementacije akcionog plana će biti objavljen.

---

<sup>1</sup> Na primer, Kancelarija za evropske integracije u Srbiji je razvila praksu i softver za praćenje prenošenja tela zakona i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva, gde se ne daju samo posebni zakonski propisi državnim organima, već i imena odgovornih državnih službenika. Na ovaj način Kancelarija ima snažnije shvatanje o implementaciji i obezbeđen monitoring. N.B. Vladin izveštaj o samoprocenjivanju koristi isti metod tako što imenuje određene pojedince odgovorne za monitoring i izveštavanje o implementaciji, npr. odgovorno je Ministarstvo finansija i osoba je Žarko Savić, načelnik odeljenja za budžetsku inspekciju u Ministarstvu finansija. <http://bit.ly/112s0l4>.

## 1: Transparentnost u praćenju budžetskih rashoda

Tekst obaveze akcionog plana:

1. Javno objavljivanje godišnjeg izveštaja o radu budžetske inspekcije koji se dostavlja Vladi radi razmatranja i usvajanja
  - a. Godišnji izveštaji objavljeni su na internet stranici Ministarstva finansija i dostupni su svim zainteresovanim licima.
2. Javno objavljivanje izveštaja o izvršenju koje ministar, odnosno organ upravne jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija, dostavlja najmanje dva puta godišnje Vladi, odnosno nadležnom organu jedinice lokalne samouprave, radi razmatranja i donošenja; i dostavljanje istih Narodnoj skupštini, odnosno skupštini lokalne samouprave
  - a. Izveštaji su objavljeni na internet stranicama državnih organa i jedinica lokalne samouprave i dostupni su svim zainteresovanim stranama.
3. Javno objavljivanje građanskog budžeta – dokumenta koji na jasan, jednostavan, slikovit i građanima razumljiv način sažeto predstavlja budžet Republike Srbije. Javno objavljivanje građanskog budžeta – dokumenta koji na jasan, jednostavan, slikovit i građanima razumljiv način sažeto predstavlja budžet lokalne vlasti.

Vodeća agencija: ministarstvo nadležno za poslove finansija

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

Datum početka: prvi kvartal 2015.

Datum završetka: u toku

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inov. za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočeta	Ograničena	Značajna	Potpuna
UKUPNO				✓	✓						✓				✓	
1. Godišnji izveštaji o budžetskoj inspekciji				✓	✓					✓						✓
2. Izveštaji lokalne samouprave o izvršenju budžeta				✓	✓					✓				✓		
3. Nacionalni dokument građanskog budžeta				✓	✓						✓					✓
4. Dokument građanskog budžeta lokalne samouprave				✓	✓						✓			✓		

**Napomena autorke: Prema starim kriterijumima, ova obaveza bi bila označena zvezdom zato što je jasno relevantna za definisane vrednosti POU, ima umeren potencijalni uticaj i u velikoj meri je ili potpuno sprovedena. NMI je ažurirao kriterijume za dobijanje zvezda početkom 2015.**

### *Šta se dogodilo?*

Istraživačica NMI je bila u mogućnosti da s lakoćom prati aktivnosti na centralnom nivou. Prva aktivnost je bila u potpunosti završena, ali ne u predviđenom roku. Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije je objavljen na sajtu Ministarstva finansija 29. maja 2015, a ne tokom prvog kvartala 2015.<sup>1</sup> Treća aktivnost, Građanski vodič kroz budžet Republike Srbije, ili kako ga AP POU naziva – Nacionalni dokument o budžetu za građane – objavljen je 28. jula 2015,<sup>2</sup> ali s obzirom na to da rok nije propisan u AP POU, ne može se prosuditi da li je objavljen na vreme ili ne.

Evalvacija na lokalnom nivou je bila izazov za ministarstvo zaduženo za koordinaciju izveštavanja i praćenje sprovođenja AP POU u dogovoru sa istraživačom NMI, pošto ministarstvo nije primilo odgovarajuće informacije tokom njihovog prikupljanja za predstojeće samoprocenjivanje. Istraživačica je dostavila onlajn upitnik, pojašnjen u delu ovog izveštaja koji se odnosi na metodologiju, jedinicama lokalne samouprave (JLS) i organizacijama civilnog društva (OCD). Međutim, treba imati na umu da je stopa odgovora bila niska i da zaključci odražavaju samo percepcije, a ne stvarno stanje na terenu, s obzirom na to da postoji ograničena svest o ovim aktivnostima. Uzimajući u obzir ta ograničenja, istraživačica je sastavila slučajni uzorak od 48 JLS na osnovu klasifikacije koja je doneta unapred Uredbom o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014, kako bi se uporedili podaci kroz arhivsko istraživanje.<sup>3</sup>

Sledeći rezultati su značajni za implementaciju druge aktivnosti u vezi sa JLS izveštajima o izvršenju budžeta:

- 50% JLS ispitanika smatra da je aktivnost znatno sprovedena, međutim isti procenat OCD smatra da je samo ograničena.
- Iz uzorka od 48 JLS različitih razvojnih i geografskih karakteristika, samo 22 je objavilo izveštaje o izvršenju budžeta na svojoj internet stranici.<sup>4</sup>

Drugi istraživački projekat sa početka 2015. godine, koji je obuhvatio veći uzorak od 170 opština, našao je oskudnu dostupnost informacija o izvršenju budžeta za 2014. godinu, jer je samo 39 opština imalo dostupan izveštaj na svom veb-sajtu.<sup>5</sup>

Obe studije obuhvataju odluku o završnom izveštaju, a ne samo o narativnim izveštaju.<sup>6</sup> Završni izveštaj je kratak, uglavnom kvantitativan, dok su narativna objašnjenja detaljnija i pristupačnija za građane. Ova razlika je važna jer je ranije regulisana kroz Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o sistemu budžetiranja, i stoga je pravno obavezujuća, dok je kasnije pokazala proaktivan stav prema povećanju transparentnosti i otvorenosti budžetskih izdvajanja.

Što se tiče aktivnosti građanske verzije budžeta na lokalnom nivou:

- Ispitanici imaju različite stavove o ovom pitanju. Dok oko 26% predstavnika JLS tvrdi da je aktivnost u velikoj meri sprovedena, a skoro 22% smatra da je u potpunosti sprovedena – 35% predstavnika OCD smatra da je ograničena, a 35% priznaje da ne zna.
- Na osnovu slučajnog uzorka izabranog za analizu, istraživačica NMI nije pronašla nijedan primer budžeta za civilno društvo širom jedinica lokalnih samouprava.<sup>7</sup> Međutim, specifičan i dobar primer prakse, poznat i van NMI uzorka, jeste grad Čačak. Taj grad proaktivno objavljuje izveštaje na osnovu velikih odstupanja

odobrenih sredstava i izvršenja budžeta, primljenih donacija i dugova, eksterne revizije i autputa budžetskog programa i tako dalje.<sup>8</sup> Takođe je donet Građanski vodič kroz budžet specifičan za Čačak.<sup>9</sup>

- Državni nacrt izveštaja o samoprocenjivanju odnosi se na podatke dobijene od strane NVO CRTA, koji ukazuju da je 15 JLS razvilo građanski budžet. On dodaje i da će CRTA raditi na razvoju građanskog budžeta sa 4 JLS u 2015. godini, i sa 10 JLS u 2016. godini.<sup>10</sup>

Imajući u vidu navedene nivoe implementacije aktivnosti, istraživačica NMI smatra da je obaveza u velikoj meri sprovedena.

### *Da li je to bilo značajno?*

#### *Potencijalni uticaj*

AP POU formuliše cilj obaveze na bazi kontrole i odgovornosti upravljanja javnim resursima. Dalje se ide ka isticanju da u Srbiji nivo usklađenosti sa ovim standardima nije još zadovoljavajući. Na primer, napominje se da javnost u velikoj meri nije informisana, niti upoznata sa procesom planiranja budžeta i rashoda, i malo se razume u ove procese.

Tokom konsultativnog sastanka sa zainteresovanim stranama, koji je CEP održao povodom svoje evaluacije u okviru NMI, predstavnici civilnog društva koji su prisustvovali sastanku ispitivali su dodatnu vrednost u ponavljanju ovih zahteva u kontekstu POU. Na primer, prve dve aktivnosti su postojeće obaveze već regulisane Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srbije.<sup>11</sup> Pored toga, JLS je u obavezi da objavi svoj budžet u lokalnoj službenoj štampi. Takođe, Ministarstvo finansija mesečno objavljuje bilten javnih finansija, koji obuhvata budžete opština i gradova, ali na prilično tehnički način. Međutim, imajući u vidu nisku stopu implementacije na lokalnom nivou, dodavanje veće političke značajnosti i usredsređenost kroz uključivanje u AP POU mogli bi imati značajan pozitivan uticaj, posebno ukoliko se uključivanje predstavnika zaduženih za implementaciju ostvari od početka.

Dalji relevantan kontekst su obezbedila međunarodna istraživanja o budžetskoj otvorenosti, koja dvaput godišnje sprovodi Međunarodno budžetsko partnerstvo, a u Srbiji od 2008. Rezultat Srbije na osnovu Indeksa otvorenosti budžeta varira između 46 (2008), 54 (2010), 39 (2012) do 47 (2015).<sup>12</sup> Drugim rečima, Srbija je postigla značajno manji rezultat u 2012. i postoji nedoslednost u odnosu na to koja dokumenta su postajala javna iz godine u godinu, ali situacija pokazuje poboljšanje u 2015, krećući se od pružanja minimalnog broja informacija do pružanja određenih informacija javnosti u svojim budžetskim dokumentima. Srbija je u 2015. postigla malo bolji rezultat u odnosu na prosečnu globalnu ocenu (45). Prema poslednjim rezultatima, Vlada Srbije obezbeđuje javnosti ograničene informacije o budžetu i slaba je u obezbeđivanju prilika za učešće u budžetskim procesima. Dok je budžetski nadzor ograničen u smislu zakonodavnog okvira, rad vrhovnih revizorskih institucija se smatra adekvatnim.<sup>13</sup> Drugim rečima, najniža ocena se tiče učešća javnosti (21), koja je ujedno niža i od globalne prosečne ocene (25).

S obzirom na pređašnje objašnjenje, istraživačica NMI je rangirala obavezu kao potencijalno suštinski značajnu, uzimajući u obzir određene aktivnosti i njihov verovatni uticaj na polje politike. Rezultati onlajn upitnika koje je istraživačica distribuirala potvrđuju ovu tvrdnju.

Zanimljivo je primetiti da su aktivnosti za koje se smatra da imaju ograničeni potencijalni uticaj one koje se tiču građanskog budžeta na oba nivoa, i koje su takođe bile stalne aktivnosti jednog dela organizacija, kao što su BIRN i CRTA, kako bi se građanski budžet uveo u rad Ministarstva finansija. Prema predstavnicima obeju organizacija, posle dvogodišnjeg rada na ovoj metodologiji sa Ministarstvom, postignut

je napredak time što je građanski vodič postao stvarno javan. Međutim, kako je Ivan Branislavljević istakao u inicijalnoj fazi davanja komentara na ovaj izveštaj, vodič nije bio dovoljno zastupljen u medijima. To je stvorilo utisak da je u pitanju *ad hoc* projekat, a ne aktivnost na kojoj se kontinuirano radi. Imajući u vidu važnost ovog dokumenta, građani treba da budu upoznati s njim. Dodatno, da bi ova obaveza imala veći uticaj, mogla bi se uže orijentisati ka procesu budžetiranja, i tako postići i više od transparentnosti i obaveštenosti.

### *Stvarni uticaj*

Važno je ponoviti da se zbog nedostataka sistema praćenja i evaluacije na lokalnom nivou, stvarni uticaj obaveza u celini ne može adekvatno oceniti. Sagovornici iz MDULS, kao i civilno društvo, složili su se tokom intervjua i u radnoj grupi da ovo predstavlja značajnu prepreku u postizanju cilja na duži rok.

### *Napredovanje*

Istraživači NMI preporučuju sledeće korake:

- Uključiti programsko budžetiranje<sup>14</sup> na centralnom i lokalnom nivou. Ovo je bila preporuka radne grupe o fiskalnoj transparentnosti na sastanku zainteresovanih strana u okviru NMI. Na osnovu zakona, Ministarstvo finansija bi trebalo da predstavi metod programskog finansiranja do 2015.<sup>15</sup>
- Objaviti sve informacije u formatu koji može da se upotrebljava, imajući u vidu da informaciona tehnologija može poslužiti kao snažan alat za jačanje transparentnosti.
- Uključiti SCTM u praćenje implementacije na lokalnom nivou. Iskustvo istraživača NMI je pozitivno kad se radi o saradnji sa ovim udruženjem.
- Uključiti JLS u izradu Akcionog plana POU i konsultacije o radnim verzijama, da se popravi ograničena svest JLS o inicijativi POU, a posebno o aktivnostima POU.
- Nastaviti sa fokusom na učešće u budžetskim procesima, s obzirom da je to bila najniža stopa na OBI za 2015. Dakle, u budućnosti neke određene obaveze treba da idu i dalje od budžetske transparentnosti – ka povećanom učešću. Ovo bi povećalo ambiciozni rezultat AP POU.

---

<sup>2</sup> Građanski vodič kroz budžet, dostupan na: <http://bit.ly/1kC9ksL>.

<sup>3</sup> Službeni glasnik Republike Srbije br. 104/2014.

<sup>4</sup> Odluka o budžetu državnog organa je dokument koji sadrži spisak svih svojih prihoda i rashoda, koji su određeni prema zvaničnoj klasifikaciji na osnovu budžetskih linija. Izvršenje budžeta se evidentira kao zbir izvršenih prihoda i rashoda datih državnih organa i može biti mesečno, kvartalno ili godišnje.

<sup>5</sup> Beogradska Otvorena škola – BOŠ, Centar za proučavanje informacionih tehnologija, projekat „Jačanje lokalne transparentnosti: Podizanje odgovornosti i prevencija korupcije u lokalnoj samoupravi“, finansiran od strane Delegacije evropske unije u Srbiji i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.

<sup>6</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007 and 83/2014; Zakon o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – corr., 108/2013 i 142/2014.

<sup>7</sup> Prema Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu, postoje četiri grupe jedinica lokalne samouprave (JLS) prema nivou njihove ekonomske razvijenosti. Slučajni uzorak je uzet iz svake grupe i sastoji se od jedne trećine JLS.

<sup>8</sup> Za više informacija pogledati, <http://www.cacak.org.rs/52-1-1>

<sup>9</sup> Za više informacija pogledati: <http://www.cacak.org.rs/userfiles/files/Gradjanski%20budzet.pdf>

<sup>10</sup> Nacrt izveštaja o implementaciji POU Akcionog plana, Beograd, septembar 2015, dostupan od 19. oktobra 2015, <http://mduls.gov.rs/doc/Nacrt%20izvestaja%20o%20implementaciji%20AP%20POU.doc>

<sup>11</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - corr., 108/2013, 142/2014 i 68/2015.

<sup>12</sup> Istraživanje je urađeno u preko 102 zemlje i na osnovu 125 pitanja u vezi sa izjavama pre budžeta, predloga budžeta izvršne vlasti, usvojenim budžetom, građanskim budžetom, izveštajima u toku godine i na kraju godine, pregleda sredinom godine i revizorskog izveštaja. Srbija je u 2015. godini postigla malo bolji

---

rezultat od globalne prosečne ocene (45). Za više informacija, pogledati:

<http://survey.internationalbudget.org/#profile/RS>

<sup>13</sup>Za više informacija, pogledati: <http://internationalbudget.org/group-data/?country=rs>

<sup>14</sup> Programsko budžetiranje prikazuje ciljeve, očekivane rezultate, aktivnosti i resurse nepohodne kako bi se ovo postiglo. Time se podrazumeva planiranje i alokacija budžetskih sredstava, pokazujući jasnu vezu između Vladinih politika. Oni predstavljaju jasniji i lakši način pristupanja građana ovoj temi, doprinoseći na ovaj način transparentnosti budžetskih alokacija i olakšavajući učešće građana.

<sup>15</sup> Prema članu 112 Zakona o budžetu (organski) (Službeni glasnik Republike Srbije br 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, i 63/2013 – ispravka) programsko budžetiranje će postepeno biti predstavljeno preko Vlade Srbije do 2015. pod vodstvom Ministarstva finansija, koje je zaduženo za razvijanje metodologije.



## 2: Zakon o finansiranju političkih aktivnosti

Tekst obaveze akcionog plana:

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

Vodeća agencija: Ministarstvo nadležno za poslove finansija

Partneri: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija i organizacije civilnog društva

Datum početka: nije precizirano

Datum završetka: prvi kvartal 2015.

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inovac. Transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočeta	Ograničena	Značajna	Potpuna
			✓		✓		✓				✓					✓

**Napomena autorke: Prema starim kriterijumima, ova obaveza bi bila označena zvezdom zato što je jasno relevantna za definisane vrednosti POU, ima umeren potencijalni uticaj i značajno je ili potpuno sprovedena. NMI je ažurirao kriterijume za dobijanje zvezda početkom 2015.**

### Šta se dogodilo?

Središnja aktivnost ove obaveze bila je da se podnese nacrt zakona koji će popuniti rupe i na drugi način poboljšati funkcionisanje političke aktivnosti i finansiranje nadzornih institucija. Iako još uvek ne postoji početni datum u AP POU, predviđa se prvi kvartal 2015. kao krajnji datum. Prema tome, obaveza je ispunjena u potpunosti i na vreme. Radna grupa za izradu nacrta je osnovana odlukom ministra finansija od 24. oktobra 2013. Program javne diskusije je usvojen 30. jula 2014, a javna diskusija je otvorena od 4. do 25. avgusta putem elektronske pošte. Radni tekst nacrta zakona je objavljen na internet prezentaciji ministarstva, uz obrazloženje.<sup>1</sup>

Među članovima radne grupe koja je izradila nacrt, koji je bio predmet javne rasprave i evaluacije od strane Saveta Evrope Venecijanske komisije<sup>2</sup>, bila su dva predstavnika Agencije za borbu protiv korupcije i jedan predstavnik Državne revizorske institucije. Ostali članovi su uključivali predstavnike iz Ministarstva pravde i državne uprave i iz Ministarstva finansija. Predsednik radne grupe je bio sekretar Ministarstva finansija.

Međutim, u oktobru 2014. parlamentarna grupa Srpske napredne stranke (SNS) podnela je amandmane Skupštini kroz hitni postupak, a izmenjen zakon je usvojen na parlamentarnoj sednici 8. novembra.<sup>3</sup> Ova praksa se javlja kada vlada ustanovi da su izostavljene određene odredbe i želi da izmeni kasnije nacrte, ali takođe može biti i



način da se izbegne javna rasprava o prečišćenom tekstu zakona, jer se rasprava vodi pre podnošenja predloga vladi.

Promene su izazvale medijsku zainteresovanost. Opozicija se nije složila sa tim da bi smanjenje budžetskih alokacija za finansiranje političkih aktivnosti od 30% manje nego što je ranije predviđeno dovelo do sveobuhvatnih pozitivnih promena. Pored toga, zakon je uveo pravo političkih stranaka da stiču imovinu javnim sredstvima, iako isključivo za svrhe političkih aktivnosti.

Iako su se neke od aktivnosti za ispunjavanje ove obaveze pojavile pre konačnog usvajanja akcionog plana, ova obaveza je postojala i u ranijim nacrtima. Kao rezultat, može se zaključiti da njeno uključivanje u AP nije bilo izvršeno kako bi se podstaklo ispunjenje ove obaveze retroaktivno.

### *Da li je to bilo značajno?*

#### *Potencijalni uticaj*

Prema Transparentnosti Srbija (2011), Srbija je imala solidan legalni okvir regulacije finansiranja predizbornih kampanja.<sup>4</sup> Zakon propisuje obavezu da se prijave svi troškovi predizborne kampanje i da postoje sredstva za njihovo finansiranje na odvojenom računu, kao i da ABPK kontroliše izveštaje o troškovima. Konačno, za slučaj zloupotrebe propisane su sankcije. Izbori održani 2012. ukazuju na činjenicu da je praksa finansiranja političkih aktivnosti i subjekata poboljšana. Međutim, javila su se druga pitanja, od nepoštovanja formalnih uslova za popunjavanje izveštaja do nepružanja svih informacija o sumnjivom finansiranju ili iskorišćavanju nejasnih odredbi o kreditu.<sup>5</sup> Istraživanje je pokazalo da je najslabija tačka pouzdanost izveštaja stranaka, koju zatim prati primena sankcija, pošto nijedna stranka do tog datuma nije bila sankcionisana za kršenje zakona.<sup>6</sup>

Prema Izveštaju o finansiranju političkih aktivnosti u izbornim kampanjama u prvoj polovini 2014, Agencija za borbu protiv korupcije je zaključila da stranke nastavljaju da se oslanjaju najvećim delom na javna sredstva za svoje kampanje. U proseku 48% partijskih troškova pokrivaju javna sredstva, a zatim krediti i pozajmice. U 2014. fizička lica su povećala svoje doprinose skoro 15%.<sup>7</sup> Prema savetniku iz Agencije za borbu protiv korupcije, ovo telo je u avgustu 2015. podnelo više od 500 zahteva za otpočinjanje prekršajnih postupaka, i doneseno je 200 presuda.<sup>8</sup>

Stoga, finansiranje političkih stranaka je zaista jedna od ključnih oblasti u borbi protiv korupcije i značajan cilj politike otvorene uprave. Osim toga, ovaj cilj je prioritet u pogledu integracije Srbije u Evropu. AP POU ističe da je Ministarstvo finansija već u procesu pripreme Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Učesnici konsultativnog sastanka NMI su istakli da je aktivnost neodređena i otvorena za interpretaciju. Na primer, parlamentarna grupa je predložila amandmane na zakonodavni predlog u vezi sa upotrebom javnih sredstava za kupovinu nekretnina,<sup>9</sup> ali Agencija za borbu protiv korupcije je smatrala ovu odredbu neprihvatljivom. Transparentnost Srbija je pozvala na ograničenje odredbe.

U tom kontekstu, istraživačica NMI je procenila potencijalni uticaj ove obaveze kao umeren. Dalje, mnoge aktivnosti usmerene na završavanje aktivnosti su pokrenute pre akcionog plana. Strategija za borbu protiv korupcije 2013–2018 predviđela je izmenu zakona kao i druge aktivnosti usmerene na smanjenje broja kršenja zakona za 30% do 2017.

#### *Stvarni uticaj*

Civilno društvo i Agencija za borbu protiv korupcije su se zalagali za veliki broj amandmana.

Prema direktoru Agencije za borbu protiv korupcije, ovo nezavisno telo usprotivilo se predlogu da javna sredstva budu korišćena za pokrivanje troškova izbornih kampanja, kako je predstavljeno Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.<sup>10</sup> Transparentnost Srbija se složila i istakla da bi ova odredba, budući da su budžetska sredstva već raspodeljena za finansiranje kampanja kroz druge kanale, stvorila dupliranje budžetskih izdvajanja za istu namenu, što je u suprotnosti sa principima budžetskog sistema.<sup>11</sup> Druge zainteresovane strane izrazile su istu zabrinutost, te su na konsultativnom sastanku NMI neki učesnici istakli da bi nove odredbe zapravo pogoršale *status quo*.

Umesto toga, Agencija za borbu protiv korupcije je podržala odredbu da se smanje javna sredstva koja se mogu koristiti za izborne kampanje. Međutim, učesnici sastanku NMI se nisu složili. Članovi radne grupe za fiskalnu transparentnost su istakli da smanjenje budžetskih izdataka ne znači nužno poboljšanje u političkim aktivnostima, jer bi upotreba javnih sredstava u kampanjama trebalo da spreči potencijalno koruptivno ponašanje i finansiranje.

Pre donošenja zakona Transparentnost Srbija je uputila svim parlamentarnim grupama predloge za izmene i dopune zakona. Takođe, Transparentnost Srbija je primetila da, ukoliko bi zabrana kupovine nekretnina bila ukinuta, dodatna ograničenja bi morala biti uključena kako bi se precizirala upotreba date imovine.

U onlajn upitniku koji je pripremila istraživačica NMI, najčešći odgovor OCD je bio da veruju da ova obaveza ima umeren uticaj. Ipak, drugi najčešći odgovor je bio da ima transformativan uticaj. Zbog niske stope odziva, ovi rezultati nisu uzeti kao statistički značajni. Šesnaest ispitanika od 20 je istaklo da nije učestvovalo u ispunjavanju ove obaveze.

## Napredovanje

### *Predlozi zainteresovanih strana*

Učesnici konsultativnog sastanka NMI istakli su da bi antikorupcijske mere, budući da spadaju pod obaveze u procesu pristupanja EU, trebalo da budu usklađene sa vremenskim uslovima i specifičnostima Poglavlja 23 akcionog plana. Vladin nacrt izveštaja o samoproceni prepoznaje ovu činjenicu i predviđeno je da rok za usvajanje nacrtu zakona i podnošenje parlamentu bude treći kvartal 2016.

Usvajanje novog ili unošenje izmena u postojeći zakon prepoznato je kao prioritet u procesu reformi u okviru evropskih integracija. Međutim, ova konkretna obaveza nije pokrenula mnogo rasprave tokom konsultativnog sastanka NMI, što može ukazati na to da je ona manjeg prioriteta u odnosu na druge obaveze finansijske transparentnosti.

### *Stanovište istraživača*

Ova aktivnost pokazuje neke od strukturalnih ograničenja procesa kreiranja politike u Srbiji. Nacrt zakona, razvijen u inkluzivnoj, participativnoj radnoj grupi, značajno je izmenjen uprkos zabrinutosti civilnog društva, pre podnošenja konačne verzije, i nakon usvajanja od strane Vlade.

Mogući sledeći koraci su da se izvrši procena uticaja neposrednih i kratkoročnih efekata zakona. Pre svega, trebalo bi razjasniti pravac kojim nacrt zakona i njegovo prihvatanje idu. Istraživačica NMI nije uspela da intervjuiše državnog službenika odgovornog za ispunjavanje obaveza, u okviru Ministarstva finansija.

Konačno, kako usvajanje zakona ne garantuje adekvatnu primenu, koordinacija nadležnih organa poput Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije, javnih tužilaca i prekršajnih sudova bi trebalo da se olakša. OCD mogu da podrže rad nezavisnih institucija i pravosudnih organa u nadgledanju političkih aktivnosti.

---

<sup>1</sup> Obrazloženje je dodatak na pravni nacrt koji razrađuje na tis rationale. Spoljni stejkholderi su konsultovani u sistemu pravljenja politike u Srbiji tek nakon izrade pravnog nacrtu kroz javnu raspravu na kraju procesa izrade.

<sup>2</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz zakon, poznatija je kao Venecijanska komisija Saveta Evrope s obzirom na to da se sastaje u Veneciji. Njena uloga je da omogući pravni savet zemljama članicama kako bi prilagodile pravne i institucionalne strukture sa evropskim standardima i međunarodnim iskustvom u polju demokratije, ljudskih prava i vladavine zakona.

<sup>3</sup> Javni poziv za učešće na javnoj raspravi, dostupan na: <http://bit.ly/1j5eL1P>.

<sup>4</sup> Transparentnost Srbija, Transparentnost finansiranja izbornih kampanja, Beograd, 2013.

<sup>5</sup> Isto. str. 6.

<sup>6</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o finansiranju političkih aktivnosti u izbornim kampanjama u prvoj polovini 2014. godine, Beograd, oktobar, 2014. Dostupno na: <http://bit.ly/1MzhMje>

<sup>7</sup> Za više informacija, pogledati na: <http://bit.ly/20Zs4TG>

<sup>8</sup> „Knežević: Agencija spremna za praćenje eventualnih izbora”, Tanjug, 19. avgust 2015. Dostupno na: <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=194851>.

<sup>9</sup> Za momente rasprave u parlamentu pogledati: <http://www.otvoreniparlament.rs/2014/11/08/593764/>.

<sup>10</sup> B. Baković, Tatjana Babić: Zakon SNS-a otežava kontrolu finansiranja stranaka, Politika, 7. novembar 2014, Dostupno na: <http://bit.ly/1MzhZTM>.

<sup>11</sup> Za više informacija pogledati: <http://bit.ly/1lsHteQ>.

### 3: Transparentne procedure javnih nabavki

Tekst obaveze akcionog plana:

1. Unapređenje Portala javnih nabavki uvođenjem novih opcija, kao što su: mogućnost objavljivanja planova nabavki naručilaca, objavljivanje nabavki koje se sprovode po međunarodnim procedurama, engleska verzija ePortala, unapređenje pretraživanja odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, postavljanje registra javnih ugovora, izrada sistema za izveštavanje Uprave za javne nabavke
  - a. Unapređen Portal javnih nabavki stavljanjem u funkciju svih navedenih opcija
  - b. Unapređenje pozivnog centra za pružanje stručne pomoći korisnicima Portala javnih nabavki
  - c. Obuka korisnika e-Portala (dve obuke godišnje)
2. Unapređenje sistema elektronskih javnih nabavki
  - a. Analiza postojećeg zakonodavnog i institucionalnog okvira za primenu elektronskih nabavki u Republici Srbiji (e-podnošenje ponuda, e-aukcija, e-dinamični sistem nabavke, e-katalozi...)
  - b. Analiza tehničkih rešenja i opcija koje su primeni ili se razvijaju u državama članicama EU u oblasti e-nabavki (e-podnošenje ponuda, e-aukcije, e-dinamički sistem nabavke, e-katalozi...)

Vodeća agencija: Uprava za javne nabavke

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

Datum početka: nije precizirano

Datum završetka: u toku

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inovac. transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativna	Nezapočeta	Ograničena	Značajna	Potpuna
UKUPNO			✓		✓	✓					✓				✓	
1. Unapređenje Portala za javne nabavke			✓		✓	✓					✓				✓	
2. Unapređenje sistema za elektronsku javnu nabavku			✓		✓					✓					✓	

**Napomena autorke: Prema starim kriterijumima, ova obaveza bi bila označena zvezdom zato što je jasno relevantna za definisane POU vrednosti, ima umeren**

## **potencijalni uticaj i značajno je ili potpuno sprovedena. NMI je ažurirao kriterijume za dobijanje zvezda početkom 2015.**

### *Šta se dogodilo?*

Obe aktivnosti su bile procenjene kao značajno sprovedene sa umerenim potencijalnim uticajem.

Istraživačica NMI je testirala Portal kako bi procenila prvu aktivnost. Nakon pristupa Portalu, prvo obaveštenje je bilo da je Portal izmenjen u skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama,<sup>1</sup> koji je na snazi od 12. avgusta 2015.

Međutim, ove izmene su više proceduralne i nisu povezane sa olakšavanjem korišćenja ili vizuelnim aspektima internet prezentacije.<sup>2</sup>

Istraživačica NMI smatra da je ova aktivnost značajno sprovedena i da će izveštaj NMI na kraju o celokupnom periodu akcionog plana pokazati da li je Zakon ispunio ovaj deo obaveze. Prema Danijeli Bokan, pomoćnici direktora Uprave za javne nabavke, portal će biti unapređen u skladu sa novim Zakonom o javnim nabavkama, koji je usvojen 31. jula 2015. Očekuje se da poboljšanja prate rokove akcionog plana (kraj septembra ili početak oktobra 2015).<sup>3</sup>

Elektronski sistem javnih nabavki uključuje dve aktivnosti: (1) analizu pravnog i institucionalnog okvira u Srbiji i (2) analizu uporednih praksi i rešenja u zemljama članicama EU. Ovo se sprovodi kroz projekate koje finansiraju UNDP i OSCE, i u skladu sa ovim rokovima. U vreme istraživanja, ove aktivnosti su otpočete i nivo njihove sprovedenosti je ocenjen kao znatan. Dok vladin Nacrt samoocenjivanja napominje da je druga aktivnost završena u avgustu 2015, istraživačica NMI nije našla nijednu od dve analize dostupne na internetu.

Međutim, podaktivnosti uključene u obavezu nisu suštinski jasne da bi moglo da se prati i nadgleda njihovo sprovođenje sa sigurnošću. Kol-centar za obezbeđivanje stručnih saveta korisnicima Portala postojao je pre date obaveze. Bez dodatnih detalja, nejasno je kako se njegovo „poboljšanje“ razlikuje od osnovnih dnevnih aktivnosti Uprave za javne nabavke.

Što se tiče podaktivnosti u vezi sa obukama tiče, korisnici su naručioci i ponuđači; definicija, stoga, obuhvata i aktere izvan javne uprave. Međutim, šta predstavlja obuku ostaje nejasno. Analiza pokazuje da je Uprava sprovela dve radionice (decembra 2014. i aprila 2015)<sup>4</sup> i dva seminara za mala i srednja preduzeća, kao i pet seminara za naručioce (novembra 2014, marta i septembra 2015) i dva seminara za ponuđače (decembra 2014. i septembra).

### *Da li je to bilo značajno?*

#### *Značaj za vrednosti POU*

Nije svaka obaveza povezana sa tehnologijom i inovacijom nužno značajna za otvorenu upravu, budući da možda ne sadrži element koji se tiče javnosti. Ova obaveza je značajna u smislu pristupa informacijama i učešća građana, ali ne i javne odgovornosti. Portal je javno dostupan i objavljuje informacije koje ima Vlada i koje OCD mogu da iskoriste u svrhu nadgledanja. Međutim, to ne stvara ili poboljšava jasne kanale za civilno društvo kako bi činilo Vladu odgovornijom. Umesto toga, ona predstavlja temelj za uvođenje e-nabavki u Srbiji, koji uspostavljanjem onlajn procesa čini sistem nabavki transparentnijim, manje birokratskim, i manje diskriminatornim. Neki elementi podsticanja učešća su vidljivi i kroz obuku koja spada u subaktivnosti.

#### *Potencijalni uticaj*

Prema izveštaju Komisije Evropske unije o napretku Srbije 2014, „transparentnost procedura javnih nabavki je poboljšana nadogradnjom Portala za javne nabavke.”<sup>5</sup> Javne

nabavke su veoma značajna i relevantna oblast politike u Srbiji uzimajući u obzir sledeće aspekte:

- Javne nabavke su ključni deo pristupnih pregovora Srbije sa EU, i pregovaračko Poglavlje 5 je posvećeno njemu. Takođe, javna nabavka figurira u delu Poglavlja 32 (finansijska kontrola), i može biti značajna i za poglavlja koja se odnose na borbu protiv korupcije i reformu pravosuđa.<sup>6</sup> To znači da pravni okvir mora biti usklađen sa evropskim standardom koje propisuje *acquis communautaire*. Prema Izveštaju o napretku iz 2014, bio je dobar napredak, ali kapacitet Uprave za javne nabavke treba da bude ojačan. Stoga se navodi da strateški okvir treba ažurirati.<sup>7</sup>
- Strategija razvoja javnih nabavki za period 2014–2018. daje poseban značaj efikasnosti postupka javnih nabavki. Ona predviđa povećanje transparentnosti kroz objavljivanje planova nabavki na Portalu, kao i naknadne izmene izveštaja o izvršenju tih planova. Prvi akcioni plan za sprovođenje strategije se odnosi na period od godinu i po, odnosno do kraja 2015.

POU obavezu bi onda trebalo posmatrati kao dopunu ove dve druge međusobno povezane inicijative. Potencijalni uticaj je procenjen kao umeren, jer je ovo važna oblast u borbi protiv korupcije, i aktivnosti mogu značajno uticati na borbu, čak iako su počele pre usvajanja AP. U kojoj meri su zainteresovane strane razmortile nastale promene videće se tek po završetku aktivnosti.

#### *Stvarna implementacija*

U intervjuima istraživačice NMI sa predstavnicima civilnog društva, ispitanici su izrazili različito mišljenje o obavezi. Vladimir Erceg iz Beogradskog centra za bezbednosnu politiku se složio da Portal javnih nabavki zaista predstavlja jedan od alata koji se može dodati transparentnosti i odgovornosti procedurama javnih nabavki, i da njegovo unapređenje može značajno uticati na lakoću obavljanja ovih zadataka.<sup>8</sup> Gordana Đurđević, predsednica Odbora za javno zagovaranje Udruženja poslovnih žena Srbije, međutim, izjavila je da je Portal teško koristiti, što po njoj zahteva dalje traženje rešenja, iako ona nisu besplatna.<sup>9</sup> Dalje, Dragan Dobrašinović, predsednik Izvršnog odbora Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava, organizacije koja je deo Koalicije za nadzor javnih finansija, napomenuo je da javna rasprava nije bila organizovana pre usvajanja zakona i da stoga veliki broj promena ostaje sporan za civilno društvo, jer ono može biti zloupotrebjeno.<sup>10</sup> Predstavnici OCD koji su popunili onlajn upitnik dostavljen od strane NMI istraživačice, u najvećoj meri smatraju da ova obaveza ima ograničen ili umeren uticaj. Međutim, samo jedan ispitanik je naveo da su učestvovali u realizaciji bilo koje od propisanih aktivnosti.

#### *Napredovanje*

Kroz intervju i konsultativni satanak, istraživačica NMI je došla do zaključka da Portal javnih nabavki ima softversko rešenje koje nije na zadovoljavajućem nivou. Da bi funkcionisao efikasnije i doprinosio transparentnosti, potrebno je da se prilagodi i bude intuitivniji kako bi korisnici lakše pristupili informacijama. Ovo se, na primer, može ostvariti kroz saradnju sa civilnim društvom. Gospodin Erceg iz Beogradskog centra za bezbednosnu politiku je predložio da bi Uprava za javne nabavke mogla da napravi platformu gde bi OCD mogle da pošalju svoje ideje i sugestije.<sup>11</sup>

Dodatno, statistika bi trebalo da bude u otvorenoj formi podataka ili bar mašinski čitljiva i lakša korišćenje za automatizovani nadzor od strane građana. Miodrag Milosavljević iz Fonda za otvoreno društvo je takođe konstatovao da Portal ne sadrži svu neophodnu dokumentaciju za nadzor od strane građana, jer ugovori nisu objavljeni.<sup>12</sup> Ipak, odluka o nagradi je objavljena i pokazuje ko je osvojio tender. Radna grupa za fiskalnu transparentnost na savetovanju NMI istraživača je zaključila da

obaveza o javnim nabavkama može da ima potencijal ukoliko podrazumeva rodnu ravnopravnost i „zelene“ nabavke.<sup>13</sup>

Prema PrEUgovoru, Zakon o javnim nabavkama je izmenjen samo u oblasti preferencijalnog tretmana domaćih proizvoda i usluga, dok je radna grupa parlamentarne komisije formirana u 2015. trebalo da pripremi amandmane za druge delove zakona.<sup>14</sup> Ograničeni kapaciteti Uprave za javne nabavke su doveli do ograničenih rezultata primene zakona. Dakle, sledeći proces AP POU izrade bi trebalo da uzme u obzir ovo ograničenje. Takođe, u procesu izrade sledećeg AP POU, OCD bi trebalo da razmotre obavezu civilnog nadzora javnih nabavki, pogotovo u odnosu na sektor bezbednosti.

---

<sup>1</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 68/15.

<sup>2</sup> Portal javnih nabavki je dostupan na: <http://portal.ujn.gov.rs/>

<sup>3</sup> Danijela Bokan, asistent direktora Uprave za javne nabavke, intervju, Beograd, 27. avgust, 2015.

<sup>4</sup> Prva radionica je održana u saradnji sa OSCE u decembru 2014. u Novom Pazaru, a druga u saradnji sa Privrednom komorom Srbije u aprilu 2015. u Beogradu.

<sup>5</sup> Komisija Evropske unije, Radni document Komisije, Izveštaj o napretku Srbije 2014, SEC(2014) 302, Brisel, 8. oktobar 2014, str.44.

<sup>6</sup> Pravno telo EU je podeljeno na pregovaračka poglavlja, koja su uključena u skrining. Sam skrining se sastoji od obrazložavajućih i bilateralnih sastanaka, tokom kojih Evropska komisija objašnjava zemlji kandidatu *acquis* unutar poglavlja, gde zemlja opisuje svoje stanje stvari. Nakon njihove finalizacije, Komisija izdaje skrining izveštaj ili preporučuje otvaranje pregovora o odgovarajućim poglavljima ili postavlja uslove, takozvane „repere“, koji bi trebalo da budu ispunjeni unapred.

<sup>7</sup> Komisija Evropske unije, Radni dokument Komisije, Izveštaj o napretku Srbije 2014, SEC(2014) 302, Brisel, 8. oktobar 2014.

<sup>8</sup> Vladimir Erceg, istraživač u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku, intervju, Beograd, 25. avgust 2015.

<sup>9</sup> NMI konsultativni sastanak, 21. septembar 2015.

<sup>10</sup> Irina Miošević, „Veća transparentnost i efikasnost - Šta donose nedavno usvojene izmene Zakona o javnim nabavkama?“, eKapija, 18. avgust 2015. Dostupno na: <http://goo.gl/mmMBfM>

<sup>11</sup> Vladimir Erceg, intervju.

<sup>12</sup> NMI konsultativni sastanak, 21. septembar 2015.

<sup>13</sup> Gordana Đurđević, preduzetnica, vlasnica i generalni direktor SLOVO, NMI konsultativni sastanak, Beograd, 21. septembar 2015.

<sup>14</sup> PrEUgovor, Sonja Stojanović Gajić and Bojan Elek (eds.), Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, Beograd, maj 2015.



#### 4: Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva

Tekst obaveze akcionog plana:

1. Izrada godišnjih zbirnih izveštaja o utrošku sredstava koja su kao podrška programskim i projektnim aktivnostima obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz javnih sredstava Republike Srbije u 2013. i 2014.
  - a. Pripremljeni godišnji zbirni izveštaji o utrošku sredstava za 2013. i 2014, dostavljeni Vladi, usvojeni, objavljeni i predstavljeni javnosti;
2. Uvođenje obaveze objavljivanja javnog konkursa, liste vrednovanja i rangiranja prijavljenih programa, odluka o izboru programa itd. na Portalu eUprave, kao i produženje roka za objavu liste vrednovanja i rangiranja lista na najmanje pet dana u postupku dodele budžetskih sredstava za finansiranje programa od javnog interesa, koje realizuju udruženja.
  - a. Priprema i donošenje Predloga uredbe o dopuni Uredbe;
3. Jačanje kapaciteta državnih organa u oblastima saradnje i transparentnog finansiranja organizacija civilnog društva iz budžetskih sredstava.
  - a. Organizovanje obuka za državne službenike na temu sprovođenja Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva;
  - b. Izrada Drugog dopunjenog izdanja „Vodiča kroz transparentno finansiranje OCD“ iz sredstava budžeta lokalnih samouprava.

[Napomena autorke: Zbog nedostatka prostora za pisanje, istraživačica NMI je sumirala podaktivnosti u okviru svake aktivnosti iz originalnog teksta akcionog plana.]

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

Partner: Organizacije civilnog društva

Datum početka: prvi kvartal 2015.

Datum završetka: četvrti kvartal 2015.

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Ne postojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inovac. Transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Neznatan	Umeren	Transformativni	Nezapočeta	Ograničeno	Značajna	Potpuna
UKUPNO				✓	✓		✓				✓			✓		
1. Godišnji zbirni izveštaji o rashodima				✓	✓		✓				✓			✓		
2. Obavezno objavljivanje na Portalu eUprave					✓		✓			✓			✓			
3. Izgradnja kapaciteta za saradnju civilnog društva				✓	✓	✓				✓					✓	



## Šta se dogodilo?

Nijedna od aktivnosti nije u potpunosti sprovedena, i obaveza je imala ograničenu primenu tokom prve godine.

Prva aktivnost je aktivnost predviđena u planu rada Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i deo je njenih dnevnih radnih aktivnosti. Međutim, zbog nedostatka kapaciteta u Kancelariji i činjenice da je Vlada razrešila dužnosti direktorku Kancelarije 5. marta 2015, na njen lični zahtev, aktivnosti su zaostale za predviđenim rokom.<sup>1</sup>

Zbunjujuće je smestiti zajedno izradu i usvajanje izveštaja za dve uzastopne godine kao podaktivnosti, što je jedan od razloga što ova aktivnost ima ograničen nivo ispunjenosti od prve godine implementacije. Prvi izveštaj za 2013. je bio završen i poslat Vladi na usvajanje u drugom kvartalu, ali onaj za 2014. započet je tek krajem drugog kvartala, ali ne postoji javni dokaz izveštaja.<sup>2</sup> Dodatnu poteškoću predstavlja činjenica da polazna tačka nije otkrivena ni za jednu od dve aktivnosti koje potpadaju pod prvu aktivnost.

Druga aktivnost ostaje nejasna, ali postoje indikacije da njena primena neće početi tokom prve godine implementacije. Dok Vladin Nacrt samoocenjivanja napominje da je aktivnost značajno sprovedena na inicijativu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u avgustu 2015; u vreme kad je ovo istraživanje sprovedeno, nije bilo nikakvih naznaka da je tekst propisa pripremljen. Kasnije je usvojen 12. Novembra 2015.<sup>3</sup>

Za treću aktivnost, aktivnosti obuke su završene. Od kraja januara i tokom aprila, deset dvodnevni seminara je sprovedeno u preko 110 jedinica lokalne samouprave, okupljajući preko 200 ljudi. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je organizovala ove obuke kao deo projekta Osposobljavanje okruženja za razvoj civilnog društva, koji je finansijski podržao USAID, a sproveli TACSO i SIPU International.<sup>4</sup>

Vodič za transparentno finansiranje je samo interno pripremljen za izradu. Glavni problem je bio nedostatak finansijskih sredstava. Značajan materijal o potrebama i znanju na nivou jedinica lokalnih samouprava (JLS) je prikupljen tokom sprovođenja aktivnosti obuke. Prvi Vodič su razvili Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i TACSO (Tehnička pomoć organizacijama civilnog društva) u 2013. To uključuje opšti pregled značaja uključivanja OCD u proces donošenja odluka, pravni okvir za transparentno finansiranje, detaljna uputstva i primere dobre prakse.<sup>5</sup> U 2013. Kancelarija je objavila Godišnji zbirni izveštaj za 2012. Izveštaj je doprineo planiranju i alokaciji resursa, praćenju primene i osnaživanju transparentnosti sistema izveštavanja.<sup>6</sup>

## Da li je to bilo značajno?

### Potencijalni uticaj

Ove obaveze ističu značaj potrebe da se obezbedi redovno izveštavanje o sredstvima koja se alociraju na organizacije civilnog društva od strane državnih organa, autonomnih pokrajina i jedinica lokalnih samouprava. Ovo je značajno političko pitanje u Srbiji i bilo je predmet rada velikog broja različitih istraživačkih projekata.

Istraživačica NMI smatra da obaveza ukupno ima umeren potencijalni uticaj. Iako su aktivnosti prethodno postojale, ukoliko se ova obaveza sprovede, pomeriće praksu Vlade izvan uobičajenog načina rada, i to će biti veliki korak napred u ovoj oblasti politike. Naredna regulatorna razmatranja i stvarna primena tekućih aktivnosti pojašnjavaju razloge ovog mogućeg uticaja.

### Regulatorni kontekst

Državna podrška OCD regulisana je Zakonom o udruženjima, Zakonom o zadužbinama, fondacijama i Uredbom o sredstvima za podršku programima ili obezbeđivanju kofinansiranja za programe od javnog interesa koji su sprovedeni od strane udruženja. Dok državna revizorska

institucija, kao nezavisno telo, nadgleda budžetsku alokaciju OCD, ne postoji određeno državno telo sa mandatom da distribuira javna sredstva.

Prema pravnom okviru, Vladina podrška bi trebalo da bude distribuirana na transparentan, odgovoran, fer i nediskriminatoran način. Međutim, praksa nagoveštava tretman koji zavisi od slučaja do slučaja zbog slabe implementacije, posebno na lokalnom nivou.<sup>7</sup> Centar za evropske integracije sproveo je studiju koja je ispitala zakonodavni okvir vis-à-vis prakse finansiranja udruženja iz budžeta JLS, kako bi istakao da se zakonska pravila nedovoljno poštuju.<sup>8</sup> Posebni nedostaci pravnog okvira prema ovom izvoru su nedostatak poreskih olakšica za donatore koji finansiraju projekte od javnog interesa i nedostatak programskog budžetiranja.<sup>9</sup> Umesto toga, program uključuje linijsko budžetiranje,<sup>10</sup> što komplikuje dugoročno i strateško planiranje, što zauzvrat negativno utiče na funkcionisanje udruženja.

Štaviše, Zakon o samofinansiranju lokalne samouprave zavisi od godišnjeg usvajanja Zakona o budžetu. Tako da JLS nemaju stalan priliv sredstava na koji mogu da računaju sa sigurnošću. Shodno tome, one ne mogu da razviju stratešku prognozu o ulozi koju mogu da imaju u finansiranju udruženja.<sup>11</sup> Kvalitetno angažovanje udruženja u razvoju lokalnih budžeta, kao i uspostavljanje procedura i jasnih kriterijuma za raspodelu sredstava udruženjima ili ne postoje ili su slabi.

Dodatni problem predstavlja nedostatak monitoringa i evaluacije napretka sprovođenja finansir projekata.<sup>12</sup> Međutim, regulativa predviđa da se udruženjima olakša kontrola programa. Udruženje takođe obezbeđuje relevantnu dokumentaciju državnim organima. U slučaju zloupotrebe sredstava organ je dužan da raskine ugovor i zahteva povraćaj sredstava. Sve u svemu, implementacija projekata se ne nadgleda direktno, dok se „apsorpcija“ procenjuje kroz finansijske i narativni izveštaje.<sup>13</sup> Kapacitet apsorpcije je nivo do koga je udruženje u mogućnosti da potroši u potpunosti svoju alokaciju javnih finansijskih sredstava na efektivan i efikasan način.

#### *Stvarna implementacija*

Dnevne novine Blic i informativni kanal N1 sproveli su istragu i došli do zaključka da je 61 od 122 odobrenih grantova od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, izdvojeno za OCD koje su registrovane iste godine, čime je prekršen uslov iz konkursa.<sup>14</sup> Pored toga, istraga je otkrila da su značajan broj OCD koje su primile sredstva osnovali saradnici vladajućih političkih stranaka i njihovih rođaka.<sup>15</sup> Primećeno je da se finansijska održivost civilnog sektora pogoršala tokom godine kako su međunarodni donatori smanjili ili ukinuli svoju podršku, (iako su majske poplave mobilisale pomoć za ugrožena područja).<sup>16</sup> Pomenuta studija CEI pokazuje već poznat zaključak da je finansijska održivost jedan od najslabijih aspekata održivosti udruženja u Srbiji.<sup>17</sup>

Anja Vasiljević, predstavnik Centra za razvoj neprofitnog sektora (CRNPS), na konsultativnom sastanku NMI potvrdila je da je unapređenje transparentnog procesa finansiranja OCD problematično. Ona je istakla nedostatak svesti o značenju budžetske linije 481 „donacije nevladinim organizacijama“ posebno na lokalnom nivou, što dovodi do preusmeravanja sredstava čak i fizičkim licima.<sup>18</sup> Prema njoj, teško je pratiti korišćenje sredstava dodeljenih udruženjima na lokalnom nivou i postoji vidljiva razlika kad se uporede podneti podaci sa informacijom iz Trezora Ministarstva finansija.

Konačno, kada su u pitanju precizne aktivnosti obaveze:

- Prva aktivnost je stalna obaveza, jer bi sumarni godišnji izveštaj trebalo kontinuirano da se razvija.
- Ispitanici nisu pominjali drugu aktivnost.
- U odnosu na treću aktivnost, preko 66% učesnika ocenilo je seminare najvišom ocenom, i tako se složilo da je Kancelarija ispunila svoje ciljeve u potpunosti, da je sadržaj odgovarao njihovim potrebama i očekivanjima i da su metodi rada primereni.<sup>19</sup>

- Druga podaktivnost poslednje aktivnosti je ispitana kroz onlajn upitnik NMI. Prema odgovoru 13 ispitanika JLS, od ukupno 24, i većine OCD ispitanika, ova obaveza ima umeren uticaj.

### Napredovanje

Da bi se osiguralo da se državna podrška distribuira na transparentan i odgovoran način samo na osnovu pristupa informacijama, trebalo bi da postoji pomak ka većem učešću. Na primer, Građanske inicijative ranije su tvrdile da bi korisnici trebalo da budu uključeni u proces programiranja tendera za finansiranje. Zakonska osnova treba da razvija i definiše participativne procedure za formulisanje, implementaciju i praćenje javnog finansiranja. Kao što je istaknuto na konsultativnom sastanku NMI, budžetska linija 481 bi trebalo da bude diversifikovana.

Osim toga, nefinansijska podrška države, kao što su državno vlasništvo, obuke i konsultacije, takođe bi mogla da bude uključena u sledeći AP POU. Obaveza se trenutno smatra bitnom, ali bez dovoljno jasnih procedura za alokaciju. Pored potrebe razjašnjavanja kriterijuma za alokaciju, odluke moraju biti dostupne javnosti i implementacija treba da se prati.

Konačno, s obzirom na nisku svest javnosti i državne uprave o Portalu, biće potreban značajan napor da bi se prešlo preko regulatornih rešenja na pitanje konkretne realizacije.

<sup>1</sup> Rešenje o razrešenju direktorke Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, br: 119 2241/2015, Beograd, 5. mart, 2015, dostupno na: <http://bit.ly/1PxUtMB>

<sup>2</sup> Milena Banović, šef Odseka za planiranje i stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, intervju, 14. avgust 2015.

<sup>3</sup> Broj 5 110-12016/2015 u Beogradu, 12. novembar 2015, 14, <http://goo.gl/s8YuLj>

<sup>4</sup> Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Unapređenje saradnje lokalnih samouprava sa organizacijama civilnog društva i transparentno budžetsko finansiranje njihovih aktivnosti: Zbirni izveštaj o održanim seminarima.

<sup>5</sup> Za više informacija pogledati: <http://bit.ly/1Qsmci8>

<sup>6</sup> Za više informacija pogledati: see: <http://goo.gl/zTDpKK>

<sup>7</sup> Građanske inicijative, Matrica za praćenje, Civilno društvo i razvoj civilnog društva u Srbiji 2014, Oblast 2: Okvir za finansijsku vitalnost i održivost za OCD, dostupno na: <http://bit.ly/1X4Ccpv>

<sup>8</sup> Ivana Radić Milosavljević, Centar za evropske integracije Beogradske otvorene škole, Stalna konferencija gradova i opština, Delotvorni uticaj projekata udruženja finansiranih iz budžeta jedinica lokalne samouprave, ReForce projekat finansiran od strane EU putem **Civil Society Facility**, 2014.

<sup>9</sup> Programsko budžetiranje je oblik budžetiranja prema tzv. „programu“ klasifikacije, koji pokazuje ciljeve, očekivane rezultate, kao i aktivnosti i resurse neophodne za njihovo postizanje. Drugim rečima, to znači planiranje i alokaciju budžetskih resursa na način koji pokazuje jasnu povezanost između vladinih politika, odnosno programa i neophodnih resursa za njihovu implementaciju. Ovi planovi takođe građanima predstavljaju jasniji i prijemčiviji način pristupa temama, doprinoseći transparentnosti budžetskih izdvajanja i lakšem učešću građana.

<sup>10</sup> Budžetska linija je razvijena na osnovu ekonomske klasifikacije odnosno u skladu sa sredstvima neophodnim za rad, ali bez jasnog pokazivanja kako će resursi biti izdvojeni. Prema tome, to znači da je bužetsko raspoređivanje izvršeno bez prethodno definisanih ciljeva i očekivanih rezultata, što zauzvrat ograničava mogućnost analiziranja vrednosti za uloženi novac i ex post procene uticaja tih izdvajanja.

<sup>11</sup> Milosavljević, str. 81.

<sup>12</sup> Milosavljević, str. 83.

<sup>13</sup> Za više informacija pogledati: <http://goo.gl/t2hV43>

<sup>14</sup> United States Agency for International Development Bureau for Europe and Eurasia Technical Support Office (TSO), Democracy and Governance (DG) Division, 2014 Indeks održivosti OCD za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju, 2014.

<sup>15</sup> 2014 Indeks održivosti OCD, str. 196.

<sup>16</sup> 2014 Indeks održivosti OCD, str. 196.

<sup>17</sup> Milosavljević, *loc.cit.*

<sup>18</sup> NMI konsultativni sastanak, 21. septembar 2015.

---

<sup>19</sup>Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Unapređenje saradnje lokalnih samouprava sa organizacijama civilnog društva i transparentno budžetsko finansiranje njihovih aktivnosti: Zbirni izveštaj sa seminara, str. 10.

## 5: Proširenje i pojašnjenje odgovornosti Agencije za borbu protiv korupcije

Tekst obaveze akcionog plana:

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

a. Osnivanje Specijalne radne grupe;

b. Priprema Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije;

c. Odrediti i objaviti Program o javnom saslušanju;

d. Održavanje javne rasprave;

e. Podnošenje Nacrta zakona Vladi na razmatranje i usvajanje zakona.

Vodeća agencija: Ministarstvo zaduženo za pravosuđe

Partneri: Agencija za borbu protiv korupcije i organizacije civilnog društva

Datum početka: prvi kvartal 2015.

Datum završetka: četvrti kvartal 2015.

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Ne postojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inovac. Transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Neznatan	Umeren	Transformativni	Nezapočeta	Ograničeno	Značajna	Potpuna
			✓		✓		✓				✓			✓		

### Šta se dogodilo?

Ova obaveza, umerenog potencijalnog uticaja, postigla je ograničeni nivo sprovedenosti.

U Srbiji je borba protiv korupcije regulisana kroz niz dokumenata. Institucijalno, zavisi od koordinacije i saradnje više državnih tela i službi. Krovni politički dokument je Akcioni plan Strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018.<sup>1</sup> Izmena ovog Zakona je deo Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije, koji ima za cilj da spreči množenje funkcija i sukob interesa povećanjem broja administrativne kontrole.

Takođe, Strategija za reformu pravosuđa rađena na isti vremenski period je relevantna za analizu ove obaveze s obzirom na to da drugi princip – nepristrasnost i kvalitet pravde u okviru postizanja strateškog cilja poštovanja profesionalne etike i standarda integriteta - uključuje kontrolu sprovođenja plana integriteta u pravosuđu. Pod ovom smernicom, Akcioni plan za implementaciju Strategije za reformu pravosuđa propisuje izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Takođe uspostavlja osnivanje radne grupe i pisanje radne verzije Zakona, javnu raspravu i podnošenje nacrta zakona Vladi, da bi se sve okončalo u prvom kvartalu 2014. Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) je osnovana i regulisana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije.<sup>2</sup> Mandat Agencije je da kontroliše raspodelu javnih sredstava, otkriva

neregularnosti, edukuje javni sektor i opštu javnost o pitanjima koja su bitna za njihove aktivnosti i čini dostupnim mehanizme za ostvarivanje i jačanje integriteta u institucionalnom i regulatornom okviru.

Na osnovu navedene Strategije za borbu protiv korupcije za period 2013–2018. i odgovarajućeg Akcionog plana, ABPK je izradila dokument koji je nazvala modelom novog zakona koji bi uredio njen mandat i aktivnosti. Ovaj model je dostavljen Ministarstvu pravde kao inicijativa, kao i svakom članu parlamenta i Vlade u julu 2014, a u skladu sa komentarima ABPK na nacrt ovog izveštaja.

Ministar pravde je potpisao odluku o osnivanju radne grupe zadužene za pisanje pomenutog zakona u martu 2015,<sup>3</sup> što su mediji i organizacije civilnog društva (OCD) propratili i analizirali.<sup>4</sup> Članovi grupe su:

- Šest predstavnika Agencije za borbu protiv korupcije;
- Dva člana Odbora ABPK;
- Troje predstavnika Ministarstva pravde;
- Predstavnici Saveta za borbu protiv korupcije, Javnog tužilaštva, Prekršajnog suda i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Predstavnici građanskog društva iz OCD Transparentnost Srbija i Saveta za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije.

Iako je grupa formirana u predviđenom roku, istražvačica NMI nije pronašla mnogo dokaza o sastancima grupe. U intervjuu, direktorka ABPK Tatjana Babić je istakla da se grupa sastala „nekih dana” u drugoj polovini februara.<sup>5</sup> U svojim komentarima na Nacrt izveštaja, ABPK je precizirala da se prvi satanak održao 23. februara 2015. Ostatak podaktivnosti ima rok sprovođenja do kraja 2015. ali nije sigurno da će ovaj rok biti ispoštovan. Završetak ove obaveze je planiran za vreme koje ovaj izveštaj o napretku ne pokriva, i biće pokriven krajnjim izveštajem.

#### *Da li je bilo značajno?*

Ekspoze premijera je prihvaćen kao program Vlade tokom njenog mandata. Godine 2014. sadašnji premijer Aleksandar Vučić je iskoristio taj dokument da problem korupcije stavi visoko na agendu svoje Vlade.<sup>6</sup> Međutim, u Izveštaju o napretku Evropske komisije iz 2014. piše da „implementacija strategije i akcioni plan za 2013–2018. tek treba da pokažu jak politički podsticaj za borbu protiv korupcije”.<sup>7</sup> Koalicija PrEUgovor je potvrdila ovaj zaključak u svojoj analizi perioda septembar 2014. – maj 2015, u kojoj se uviđa da ima napretka u borbi protiv korupcije, ali i napominje da je to daleko od onoga što je predviđeno u relevantnim strategijama i programima Vlade. Posebno je naglašeno da je status nezavisnih institucija doveden u pitanje.<sup>8</sup>

Pod opisom trenutnog stanja stvari, AP POU shvata da je Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) ostvarila znatne rezultate. Međutim, u Izveštaju o napretku za 2014. godinu se tvrdi da Agencija nema sredstava da se obezbedi dalje praćenje njihovih predloga i preporuka.<sup>9</sup> Ovo je posebno zbog toga što vlasti ne izveštavaju Agenciju, ali i zbog dupliranja broja zahteva za istraživanje sukoba interesa.<sup>10</sup> Glavni razlog da se izabere „umereni” potencijalni uticaj je činjenica da bi izmene osigurale da ABPK može da izvodi vanredne kontrole imovine i da postupi po anonimnim prijavama, što ranije nije mogla.

Analiza PrEUgovora ističe spori put izrade Nacrta zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. S obzirom na to da još uvek nema rezultata, ovaj izveštaj o napretku ne može da komentariše mogućnost postizanja potpunog potencijalnog uticaja, ili to koliko su promene prikladne i sveobuhvatne. Međutim, intervjuisane osobe su imale važna zapažanja.

Na primer, Jovan Ničić, sagovornik NMI iz ABPK, istakao je da, iako je Agencija podnela svoje komentare na obaveze i aktivnosti u Nacrtu AP POU, neki od ovih predloga nisu uključeni u izmenjenu verziju.<sup>11</sup> Direktor ABPK je imenovan za predsednika radne grupe; međutim, s

obzirom na to da je Ministarstvo pravde „predlagač“ Zakona, ono ima poslednju reč što se nacrtu tiče. Kao što je Direktor ABPK napomenuo, Agencija može da učestvuje u izradi zakona, koji mogu biti izmenjeni, što znači da stavovi Agencije ne moraju da budu uključeni u finalnu verziju nacrtu koji je Vlada usvojila.<sup>12</sup> OCD ističu da je problematično to što je direktno učešće radne grupe samo *pro forma*, i da se kasnije koristi da legitimise usvojena rešenja pred javnošću.

Gospodin Ničić je takođe pomenuo da je formirana radna grupa mnogočlana, što je NMI istraživačica shvatila kao problem koji će otežati uspostavljanje koncenzusa. Na primer, 9 od 17 članova radne grupe nije se pojavilo na sastanku juna 2015. godine, čime nije ispunjen kvorum.

Štaviše, Zoran Gavrilović, direktor Programa društva protiv korupcije u Birou za društvena istraživanja, rekao je u medijskom intervjuu da su neki od članova radne grupe opstruirali izradu nacrtu, dok Vlada pokušava da preuzme borbu protiv korupcije od nezavisne ABPK. Primeri toga su povećanje Vladinih predstavnika u Komitetu ABPK, ministara koji su ušli u Savet za borbu protiv korupcije, i premijerovo predsedavanje Telom za koordinaciju borbe protiv korupcije.<sup>13</sup>

### Napredovanje

Jovan Ničić je izneo da izmene relevantnog zakona ne bi trebalo da budu ograničene na sukob interesa, kao što je predviđeno u AP POU, već da treba da uključe model zakona koji je prosleđen ministarstvu. U najboljem slučaju, usvojen nacrt bi bio odraz modela i pozicije ABPK, ali se to ne može sa sigurnošću tvrditi u ovom trenutku. NMI istraživačica nije uspela da intervjuiše predstavnike institucija koje su odgovorne za implementaciju ove obaveze.

Prema izveštajima Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, Transparentnosti Srbija i Beogradskog centra za ljudska prava, akcioni plan za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije iz 2013. nije bio dovoljan.<sup>14</sup> Ovi izveštaji pokrivaju oblasti pravosuđa, policijskih poslova, monitoringa, političkih aktivnosti, javnih finansija, medija, privatizacije, javnih partnerstava, urbanističkog planiranja i izgradnje, zdravlja, obrazovanja i sporta i prevencije korupcije.

OCD su na konsultativnom sastanku NMI primetile da bi AP POU trebalo da bude u skladu sa akcionim planovima za Poglavlja 23 i 24. Beogradski centar za bezbednosnu politiku je video javne nabavke kao prioritet u ovoj oblasti, s obzirom na to da je do 95% javnih nabavki Bezbednosno informativne agencije bilo sprovedeno putem poverljivih procedura.<sup>15</sup>

Prioriteti u ovom sektoru su povećanje transparentnosti u procesu odlučivanja i regulisanje lobiranja, s obzirom na to da su ova dva procesa povezana. Takođe, problem regulisanja lobiranja je preuzeo GIZ-ov Program za pravne i pravosudne reforme, koji je omogućio da se ovaj problem podigne još više na političkoj agendi. Ministarstvo trgovine, koje je osnovalo deo radne grupe eksperata u kojoj su bili predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstva pravde, Agencije za borbu protiv korupcije, Asocijacije lobista i Pravnog fakulteta, vodilo je proces izrade nacrtu. Radna grupa je nedavno pripremila konačnu verziju Nacrta zakona i podnela je Grupi zemalja protiv korupcije pri Savetu Evrope (GRECO) na preliminarnu ocenu usklađenosti sa evropskim zakonima. Sledeći korak biće javna konsultacija, koja može biti razmatrana kao deo sledećeg POU akcionog plana.

---

<sup>1</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br.57/2013. Dostupno na: <http://bit.ly/1PM65u4>

<sup>2</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br.97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka Ustavnog suda 67/2013 – odluka Ustavnog suda, 112/2013 – 112/2013 – zvanični prevod i 8/2015 – odluka Ustavnog suda.

<sup>3</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br.97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka, 67/2013 – odluka, 112/2013 – 112/2013 – zvanični prevod i 8/2015 – odluka.



---

<sup>4</sup> Na primer, pogledati:

<sup>5</sup> Babić: Novi zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u proceduri već na leto?, Tanjug, 27.februar 2015.  
<http://bit.ly/1mOKXZYX>

<sup>6</sup> Aleksandar Vučić, ekspozije premijera, Beograd, 27. april 2015, dostupno na: <http://bit.ly/1H6q4Cr>

<sup>7</sup> Komisija Evropske unije, Radni dokument, Izveštaj o napretku Srbije za 2014, SEC(2014), 302, Brisel, 8. oktobar 2014, str.43. <http://bit.ly/20ZtDAW>

<sup>8</sup> PrEUgovor, *op.cit*, str.13.

<sup>9</sup> Izveštaj o napretku Srbije, p.12.

<sup>10</sup> Izveštaj o napretku Srbije, p.14.

<sup>11</sup> Jovan Ničić, Agencija za borbu protiv korupcije, intervju, Beograd, 20. avgust 2015.

<sup>12</sup> B. Baković, „Babićeva: Nude nam prevaziđena slovenačka rešenja za borbu protiv korupcije”, Politika, 6. jun 2015.  
Dostupno na: <http://bit.ly/1OdrG6s>

<sup>13</sup> Z. Miladinović, „Ministarstvo pravde opstruiše Agenciju za borbu protiv korupcije?”, Danas, 6. jul 2015. Dostupno na: <http://bit.ly/1QJJ9fP>

<sup>14</sup> Stojanović Gajić i Elek. „Izveštaj o Napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24”, 15.

<sup>15</sup> Danilo Pejović, Nabavke u sektoru bezbednosti, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012. Dostupno na: <http://goo.gl/PWIZIN>

## 6: Obuke za kampanje i zaštitu uzbunjivača

Tekst obaveze akcionog plana:

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

Vodeća agencija: Ministarstvo zaduženo za pravosuđe

Partneri: Agencija za borbu protiv korupcije, Služba za upravljanje kadrovima organizacije civilnog društva

Početak: drugi kvartal 2015.

Završetak: u toku.

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Ne postojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inovac. Transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Neznatan	Umeren	Transformativni	Nezapočeta	Ograničeno	Značajna	Potpuna
UKUPNO			✓		✓		✓				✓				✓	
1. Obuka državnih službenika				✓	✓		✓			✓				✓		
2. Kampanja podizanja svesti			✓		✓		✓				✓				✓	

**Napomena autorke:** Prema starim kriterijumima, ova obaveza bi bila označena zvezdom zato što je jasno relevantna za definisane POU vrednosti, ima umeren potencijalni uticaj i značajno je ili potpuno sprovedena. NMI je ažurirao kriterijume za dobijanje zvezda početkom 2015.

### Šta se dogodilo?

Sadašnja Vlada preuzela je dužnost 27. aprila 2014. i izjavila da je borba protiv korupcije prioritet. Na primer, premijer Vučić je bio na čelu Koordinacionog tela za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije.<sup>1</sup> Ove obaveze su se pojavile u ovom kontekstu.

Obe aktivnosti ove obaveze podrazumevaju podaktivnosti, što uvećava njihove specifičnosti. Međutim, te podaktivnosti imaju proceduralne korake. Za prvu je procenjeno da će imati ograničen nivo sprovedenosti i da će početi sa zakašnjenjem. Druga aktivnost je značajno sprovedena u skladu sa propisanim rokom, s obzirom na to da je kao rok za njeno sprovođenje postavljen kraj 2015.

Prva aktivnost o obukama državnih službenika i zaposlenih u jedinicama lokalnih samouprava još nije završena. Istraživačica NMI nije mogla da nađe pouzdane odgovore na pitanja zašto je tako malo obuka odrađeno, gde su rađene i koliko dugo su trajale, niti koliko je bilo učesnika. NMI istraživačica je našla informacije o obukama koje je organizovala Služba za upravljanje kadrovima, a koje je vodio predstavnik Prekršajnog suda u Beogradu 25. avgusta 2015.<sup>2</sup> Ali ciljna grupa su bili državni službenici, a ne JLS, i iako je obuka trebalo da počne u drugom kvartalu 2015, ona je održana u trećem. Doduše, ne postoji propisan datum za okončanje u akcionom planu POU.

Druga aktivnost je blao kampanja podizanja svesti o Zakonu o zaštiti uzbunjivača.<sup>3</sup> Zakon je usvojen 26. novembra 2014, a stupio je na snagu 4. decembra 2014. Ipak je planirano da se postepeno uvodi da bi relevantne institucije preuzele bitne funkcije i imale vremena da se prilagode. Zakon se primenjuje od 5. juna 2015, što je obeleženo početkom kampanje „Uzbunjivači su sada jači“.

Ministarstvo pravde je uz pomoć USAID Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGA) vodilo medijsku i kampanju podizanja nivoa svesti.<sup>4</sup> Prema JRGA,<sup>5</sup> kampanja je trajala mesec dana i rezultirala je sa 120 novinskih izveštaja o pomenutom zakonu i preko 300 promotivnih priloga na televizijama u zemlji, kao što su RTS, B92 i RTV1. U okviru projekta promotivna internet stranica [www.uzbunjivaci.rs](http://www.uzbunjivaci.rs) je napravljena. Promotivni materijali su deljeni u gradskim autobusima u tri grada u Srbiji – u Beogradu, Novom Sadu i Nišu.

S obzirom na to da je krajnji datum u AP POU četvrti kvartal 2015, nejasno je da li su planirane bilo koje druge aktivnosti.<sup>6</sup> Istraživačica NMI smatra da je ova aktivnost znatno sprovedena s obzirom na to da je, iako je kampanja završena, internet stranica i dalje aktivna. Nažalost, istraživačica NMI nije mogla da intervjuiše ni predstavnike OCD Pištaljka, niti predstavnike ministarstva odgovornog za pravdu.

### *Da li je to bilo značajno?*

Potrebno je dosta informacija da bi se shvatio kontekst obaveze.

#### *Pravni okvir i pozadina*

Sistemska zaštita uzbunjivača duže vreme nije postojala, već su postojali samo određeni pravni propisi u pojedinim pravnim tekstovima. Na primer, AP POU je naveo da nekoliko zakona i podzakonskih akata imaju propise o uzbunjivačima, kao što je Zakon o državnim službenicima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju. Pravilnik je proglašen neustavnim odlukom Ustavnog suda, s obzirom na to da je donet bez pravnog osnova.

Kao odgovor na ovu rupu u zakonu, u novembru 2012, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti objavio je analizu pravnog okvira u Srbiji.<sup>7</sup> On je objavio međunarodna uporedna rešenja,<sup>8</sup> i izdao preporuke kao deo projekta koji je podržala Ambasada Velike Britanije. Pored toga, Poverenik je organizovao radnu grupu na čijem čelu je bio Ombudsman i koja je imala četiri člana – predstavnika Saveta za borbu protiv korupcije, predsednika Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, sudiju Ustavnog suda i programskog direktora Transparentnosti Srbija. Oni su napravili model zakona koji je dat na javnu raspravu na internetu od 4. do 19. aprila 2013.<sup>9</sup> Poverenik je organizovao i druge aktivnosti, kao što su četiri okrugla stola u regionalnim centrima u Srbiji i šest seminara za udruženja i medije u celoj zemlji.<sup>10</sup>

Ovaj nacrt nije uzet u razmatranje, i u decembru 2013. Ministarstvo pravde je objavilo sopstvenu radnu verziju Zakona o zaštiti uzbunjivača i pozvalo da se daju komentari do kraja januara 2014.<sup>11</sup> Ministarstvo je objavilo prepravljenu verziju u junu 2014, da bi moglo da je podnese Vladi na usvajanje do kraja septembra 2014. Stupanje na snagu zakona je odloženo šest meseci da bi mogle da se sprovedu obuke i aktivnosti podizanja kapaciteta za sudije, ali i da bi se dalo državnim telima i zaposlenima dovoljno vremena da se prilagode.

Iako je Savet Evrope ocenio Zakon kao zadovoljavajući, civilno društvo i nekoliko eksperata je reklo da odredbe nisu dovoljno specifične i stroge, imajući u vidu srpsko pravosuđe.<sup>12</sup> Na primer, kao što Irina Rizmal, viši koordinator projekata u CEAS, ističe, predstavnici OEBS u Srbiji su izrazili nezadovoljstvo usvojenim zakonom i stoga su angažovali njenu organizaciju radi konsultacija. Oni su takođe istakli da se njihov plan bavi rešavanjem nekih nedostataka Zakona kroz izmene Krivičnog zakona. Istovremeno, drugi eksperti ističu da Srbija ne samo da je jedna od pet evropskih zemalja koje imaju ovakav Zakon, već da je on jedan od najboljih.<sup>13</sup>

Na obuci u januaru 2015. godine, van perioda pokrivenog ovim izveštajem oko 600 sudija iz Beograda, Niša, Novog Sada i Kragujevca dobilo je sertifikat i prošlo obuku Pravosudne akademije.<sup>14</sup> Međutim, u međuvremenu nijedan od zakona koji su bitni za adekvatnu implementaciju Zakona o zaštiti uzbunjivača, kao što je na primer Zakon o poverljivim podacima, nisu izmenjeni.

#### *Potencijani uticaj*

Istraživačica NMI smatra da prva aktivnost ima mali, a druga aktivnost umeren potencijalni uticaj na politiku zaštite uzbunjivača u Srbiji. Prva aktivnost je bila pozitivan korak, ali sa ograničenjem u pogledu dizajna i sprovođenja, sa samo jednim obukom i nekolicinom polaznika. U isto vreme, prema informacijama OCD Pištaljka, u široj javnosti nema mnogo razumevanja o izmenama koje sadrži novi zakon. Prema tome, smatraju da je kampanja bitna da bi se pojasnila prava uzbunjivača građanima.<sup>15</sup>

Rezultati upitnika civilnog društva su pokazali da 18 od 20 ispitanika nije učestvovalo u ispunjavanju ove obaveze. Ispitanici su procenili da dve aktivnosti imaju ograničen ili umeren potencijalni uticaj. Prema upitniku istraživačice NMI 54% ispitanika iz JLS je smatralo da je prvi pokazatelj imao umeren mogući efekat, dok je 46% mislilo da ispunjavanje još uvek nije počelo.

Na konsultativnom sastanku NMI, organizacije koje su bile deo radne grupe za borbu protiv korupcije izjavile su da obaveze koje su predstavljene u AP POU zapravo ne predstavljaju stvarne prioritete u oblasti, i da AP POU nije u skladu sa drugim strateškim dokumentima. Takođe, primetili su da su ove aktivnosti i ranije bile planirane i da se fokus prebacio na sam proces, a ne na efektivnu zaštitu uzbunjivača.

Određeni predstavnici civilnog društva su takođe primetili da se uzbunjivanje tretira u pravnom okviru u odnosu na to kako pomaže u borbi protiv korupcije, a ne kao problem koji ima viši cilj. Drugim rečima, AP POU se tretira kao pravna, formalna obaveza, a ne kao veliki problem koji mora da se reši.

Ove aktivnosti su upadljivo male s obzirom na postojeći kontekst, ali bi imale dodatnu vrednost u osiguravanju adekvatne implementacije Zakona da su potpuno sprovedene. Transparentnost Srbija je naglašavala probleme u procesu izrade kao što su trivijalizacija uzbunjivanja (zato što se ne ograničava na velike slučajeve), nedostatak mehanizma nagrađivanja i eksplicitnih prava uzbunjivača da traže novčanu naknadu, kao i nedostatak pravila koja bi mogla da se primenjuju u specifičnim slučajevima.<sup>16</sup>

#### *Napredovanje*

Proces istraživanja NMI je proizveo nekoliko ideja za bolje ispunjavanje i potencijalno bolje efekte obaveze zaštite uzbunjivača.

Predstavnici Transparentnosti Srbija su na konsultativnom sastanku NMI izneli da je proces pristupanja od neprevaziđenog značaja i da je neophodno da se naprave veze sa akcionim planovima u pregovaračkim poglavljima, pogotovo u Poglavljima 23 i 24, koja se tiču borbe protiv korupcije i pravosudne reforme.

Kako bi se adekvatno ocenio nivo ispunjenosti, aktivnosti kao što su obuke, seminari i/ili kampanje za podizanje svesti moraju biti preciznije određene u pogledu njihovog programa, broja, ciljane publike i učesnika, metoda evaluacije itd;

Učešće nezavisnih državnih institucija u razvoju i ispunjavanju obaveza koje se direktno tiču njihovih aktivnosti i koje spadaju pod njihovu nadležnost, može imati samo pozitivan uticaj na to do koje mere će se završiti posao. Takođe, za ove institucije se smatra da su blisko povezane sa civilnim društvom, što takođe može biti od koristi i što može dovesti do većeg učešća spoljnih aktera. Najzad, njihov nadzor je neophodan da bi se podiglo javno mnjenje u slučaju da se ovaj proces stavlja po strani.

S obzirom na izraženi skepticizam nekih od uzbunjivača izražen u medijima, sprovođenje zakona treba da bude nadgledano, a rezultati podeljeni u javosti. Na primer, Goran Milošević, bivši radnik javnog preduzeća, izneo je da niko neće biti voljan da prijavi korupciju i da postane meta sistema.<sup>17</sup>

---

<sup>1</sup> Telegraf/Tanjug, „Vučić na čelu Koordinacionog tela za borbu protiv korupcije,” 7. avgust 2014. Dostupno na: <http://bit.ly/22FpxyS>

<sup>2</sup> Za više informacija pogledati program obuke: [http://www.suk.gov.rs/sr/strucno\\_usavrsavanje/obuka\\_program.dot?id\\_obuke=1438](http://www.suk.gov.rs/sr/strucno_usavrsavanje/obuka_program.dot?id_obuke=1438)

<sup>3</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 128/2014. Dostupno na: [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_uzbunjivaca.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html)

<sup>4</sup> Za više informacija pogledati: JRGa and the Ministry of Justice Kick-off Promotional Campaign for the new Law on the Protection of Whistleblowers, 3. jun, 2015. Dostupno na: <http://en.jrga.org/news/jrga-and-the-ministry-of-justice-kickoff-promotional-campaign-for-the-new-law-on-the-protection-of-whistleblowers/>

<sup>5</sup> Whistleblowers in the News: The MoJ's and JRGa's National Level Whistleblowing Campaign Draws to an End, 3. avgust 2015. Dostupno na: <http://en.jrga.org/news/whistleblowers-in-the-news-the-moj-s-and-jrga-s-national-level-whistleblowing-campaign-draws-to-an-end/>

<sup>6</sup> Sveobuhvatna internet stranica koju je podržao USAID JRGa i Ministarstvo pravde, gde se nalaze bitne informacije za poslodavce i uzbunjivače, saveti za uzbunjivače, informacije o sudskoj zaštiti i o drugim institucijama koje mogu biti od koristi. Za više informacija pogledati: <http://www.uzbunjivaci.rs/>

<sup>7</sup> Za analizu pogledati: Bojana Medenica, Zaštita uzbunjivača u Republici Srbiji – analiza pravnog okvira i preporuke, novembar 2012. Dostupno na: <http://www.poverenik.rs/yu/publikacije-/studije/1490-zastita-uzbunjivaca-u-republici-srbiji-analiza-pravnog-okvira-i-preporuke.html>

<sup>8</sup> Za analizu pogledati: Paul Stevenson, Zaštita uzbunjivača – Komparativna analiza, 2012. Dostupno na: <http://www.poverenik.rs/yu/publikacije-/studije/1489-zastita-uzbunjivaca-komparativna-analiza.html>

<sup>9</sup> Za više informacija pogledati model zakona: <http://www.poverenik.rs/yu/oglas/zavrsene-javne-rasprave/1569-zakon-o-uzbunjivanju-i-zastiti-uzbunjivaca.html>

<sup>10</sup> Za više informacija pogledati izveštaj Poverenika: <http://www.poverenik.rs/yu/izvetaji-poverenika/1772-izvestaj-poverenika-za-2013-godinu.html>

<sup>11</sup> Pored programa javne rasprave, prva radna verzija nacrtu i prepravljene verzije Napomena zakona je dostupna na: <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

<sup>12</sup> Centar za evro-atlantske studije – CEAS, Zaštita uzbunjivača u Srbiji – Analiza, javno zagovaranje kontinuiteta sveobuhvatne reforme sistema bezbednosti sa specijalnim fokusom na zaštiti uzbunjivača i zakonskom regulativom tajnosti podataka, jun 2015. Dostupno na: <http://ceas-serbia.org/root/index.php/sr/publikacije/3020-zakon-o-zastiti-uzbunjivaca>

<sup>13</sup> Maja Nikolić, Uzbunjivači: Posle ovog zakona niko neće prijaviti korupciju, N1, 3. jun 2015. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a66200/Vesti/Uzbunjivaci-Posle-ovog-zakona-niko-nece-prijaviti-korupciju.html>

<sup>14</sup> Seminar - Primena zakona o zaštiti uzbunjivača, 13. januar 2015. Dostupno na: <http://www.jrga.org/news/seminar-primena-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca/>

<sup>15</sup> Jelena Stojanović, NGO Pištaljka, intervju, Zakon o zaštiti uzbunjivača stupa na snagu 5. juna, N1 Info, 2. jun 2015. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a65743/Vesti/Zakon-o-zastiti-uzbunjivaca-stupa-na-snagu-5.-juna.html>

---

<sup>16</sup> Za više informacija pogledati: Nepotpun pravni okvir za zaštitu uzbunjivača, Transparentnost Srbija. Dostupno na: <http://bit.ly/1YeQshD>

<sup>17</sup> Maja Nikolić, *op. cit.*

## 7: Nacrt zakona o regulisanju inspekcije u javnoj upravi

Tekst obaveze akcionog plana:

1. Unapređenje zakonodavnog okvira kojim se uređuje inspekcijski nadzor  
Upućivanje Nacrt zakona Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona

Vodeća agencija: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Partner: Organi državne uprave koji vrše inspekcijski nadzor; USAID

Datum početka: Nije preciziran

Završetak: Četvrti kvartal 2015

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inovac. Transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Neznatan	Umereni	Transformativni	Nezapočeta	Ograničeno	Značajna	Potpuna
		✓			Nejasna						✓					✓

### Šta se dogodilo?

Ova obaveza se odnosi se poboljšanje pravnog okvira koji reguliše inspekcijski nadzor i bila je sprovedena u potpunosti. Vlada je usvojila predlog u prvom kvartalu 2015,<sup>1</sup> a Narodna skupština ga je usvojila 15. aprila 2015. Zakon je stupio na snagu 29. aprila i primenjivaće se u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu.<sup>2</sup>

### Da li je to bilo značajno?

Inspekcije su ključni mehanizam za sprovođenje Zakona u okviru regulatorne reforme. Štaviše, one osiguravaju da se zakonske odredbe poštuju, a da su javna dobra adekvatno zaštićena. Međutim, tokom dugog vremenskog perioda, inspekcije su marginalizovane u sveobuhvatnim reformskim naporima. Postojala je 31 inspekcija, koje su potpadale pod nadležnost 12 različitih ministarstava, ali bez zajedničkog pravnog okvira i strateškog pristupa za reformu svih zakona u tom smislu. USAID projekat Bolji uslovi poslovanja (BEP) izradio je studiju u 2011, koja je pokazala da je nedostatak jedinstvenog horizontalnog zakona bio ključna prepreka u toj oblasti, imajući u vidu da je u to vreme preko hiljadu zakona i podzakonskih akata regulisalo inspekcijski nadzor.<sup>3</sup>

Kako nije bilo sistemskog zakona koji reguliše oblast inspekcijskog nadzora, MDULS je pripremio Nacrt zakona o inspekcijskom nadzoru. Dakle, opšti zakon o racionalizaciji državne inspekcije bi imao značajan potencijalni uticaj, iako je veći deo rada na pripremi zakona obavljen pre usvajanja AP POU, kao što je objašnjeno u nastavku. Ova evaluacija je u skladu sa opštim procenama drugih obaveza. Osim toga, jedno ograničenje jeste i činjenica da je obaveza bila samo da se preda Nacrt zakona Vladi na razmatranje, a ne njegovo potpuno odobrenje ili implementacija.

U 2011. Vlada je uspostavila Međuministarsku radnu grupu za reformu sistema inspekcijskog nadzora, ali je grupa imala malo uspeha. Potom, u junu 2013, Ministarstvo nadležno za javnu upravu je otpočelo izradu zakona uz podršku USAID BEP i Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ) kroz Program za pravne i pravosudne reforme. Posebna radna grupa za izradu Nacrta zakona je uspostavljena 3. juna 2013. i okupila je predstavnike državnih



organa, USAID-a, kao i univerzitetske stručnjake. Izveštaj o pripremi nacrtu zakona pokazuje dobar primer participativne politike. Osnovna verzija je objavljena pre rasprave o prvom Nacrtu zakona u cilju olakšavanja angažovanja javnosti u konsultacijama od početka. Radna grupa je okupila članove iz organa državne uprave, ali i pojedince koji će direktno primenjivati Zakon. Ova inkluzivnost je donekle stvorila glomaznu strukturu koja je imala problema da funkcioniše, ali isto tako je stvorila dobar balans između predstavnika, iako su nastala sporna pitanja. Javna rasprava je objavljena onlajn i ocenjena kao primer dobre prakse.<sup>4</sup>

Prema Džou Lauteru, direktoru USAID projekta za bolje uslove poslovanja, usvojeni Zakon je u potpunosti u skladu sa EU *acquis* i stvorice prijateljsku poslovnu i investicionu klimu, osigurati zaštitu javnosti i poslovanja, i značajno smanjiti administrativni i finansijski teret inspekcija.<sup>5</sup> Vladin Izveštaj o samoprocenjivanju je istakao da je Zakon važan korak u naporima protiv korupcije, i da je osnova za dalje osnaživanje transparentnosti u ovoj oblasti, jer razjašnjava i propisuje standardizovana pravila i procedure.

Međutim, ova obaveza nema jasni značaj za POU vrednosti, barem kako je ovde napisano, jer se čini da je namenjena Vladi, bez elementa koji se tiče javnosti. Ipak, to je temelj koji je potreban za uspostavljanje informacionog sistema za inspekcije „eInspektor“, što je tehnološka inovacija koja će objediniti sve inspekcije i olakšati njihovu komunikaciju. Smatra se da će ovaj projekat takođe omogućiti građanima da prate rad inspekcija sa lakoćom na internet mreži.<sup>6</sup>

### Napredovanje

Iako je ovaj zakon nesumnjivo važno sredstvo za jačanje inspekcijskog nadzora, njegov potencijalni uticaj, kao i jasnoća značaja za POU vrednosti, bili bi veći ukoliko bi druge aktivnosti, kao što je pomenuti „eInspektor“, bile uključene u AP POU. Na primer, ispitanik koji radi pod USAID BEP je potvrdio ovo rekavši da bi AP POU mogao uključiti ovo pitanje na potpuniji način.<sup>7</sup> Slično tome, naša sagovornica iz Direkcije za eUpravu primetila je da je značajna pažnja posvećena „eInspektoru“ u smislu razvoja tehnoloških opcija i softverskih rešenja.<sup>8</sup>

Međutim, pristup javnosti ovoj platformi i podacima koje će sadržati, kao što su odluke, mere, momenti izvršenog nadzora, kompleksan je i zahteva dodatnu pravnu, organizacionu, tehničku reformu osoblja, kao i druge reforme. S obzirom na to da administrativne inspekcijske procedure uključuju lične i poslovne podatke, koji ne mogu biti predmet potpunog pristupa treće strane, dalja detaljna analiza obima i sadržaja podataka koji su javno dostupni mora da se sprovodi radi zaštite privatnosti. Prema tome, ovaj aspekt se može uzeti u obzir prilikom planiranja sledećeg AP POU i treba ga postaviti kao pitanje otvoreno za raspravu sa predstavnicima civilnog društva.

Naime, Vladin Nacrt izveštaja o samoprocenjivanju vidi „eInspektora“ među narednim koracima u vezi sa ovom obavezom. Takođe, Nacrt navodi uvođenje sistema obuke, kontinuiranog znanja i izgradnje veština kao deo USAID BEP projekta, koji će biti implementiran sa Partnerima za demokratske promene Srbije od novembra 2015. do 2018.

---

<sup>1</sup>Predlog zakona pogledati na: <http://bit.ly/1WXdg8p>

<sup>2</sup>Za usvojen Zakon pogledati na: [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_inspekcijskom\\_nadzoru.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_inspekcijskom_nadzoru.html)

<sup>3</sup> Za više informacija pogledati: <http://bit.ly/1HTaJVS>

<sup>4</sup> Nemanja Nenadić, Izveštaj o praćenju izrade nacrtu Zakona o inspekcijskom nadzoru: jun 2013–oktobar 2014, u saradnji GIZ projekta za pravnu i pravosudnu reformu i organizacije Transparentnost Srbija, str. 5. Dostupno na: <http://www.legalreform.rs/index.php/sr/publikacije>

<sup>5</sup> USAID, Saopštenje: Modernizing Inspection Oversight – Prevention before Repression: For immediate Release, Beograd, 3. mart 2015. Dostupno na: <http://1.usa.gov/1SVMPu4>

<sup>6</sup> Danas, Projekat eInspektor protiv sive ekonomije, 6. oktobar, 2015. Dostupno na: <http://bit.ly/1WXde0o>

<sup>7</sup> Milan Stefanović, Ekspert za privrednu regulativu i ekonomsko upravljanje, USAID – Projekat za bolje uslove poslovanja, intervju, 31. avgust 2015.

<sup>8</sup> Marija Kujačić, Načelnica odeljenja za sprovođenje i podršku u Direkciji za elektronsku upravu, intervju, Beograd, 14. avgust 2015.

## 8: Svesnost o Portalu eUprave i razvoj mobilne aplikacije

Tekst obaveze akcionog plana:

1. *Podizanje svesnosti i znanja u pogledu rada i korišćenja Portala eUprava.*
  - a. *Organizovanje obuke za sve kategorije korisnika Portala (obrađivače, generatore usluga iz organa, korisnike tehničkog pregleda, auto-škole koja koriste sistem, imenovane iz organa koji postavljaju javne rasprave itd).*
  - b. *Obuka državnih službenika na temu elektronske uprave i rada na Portalu eUprava;*
  - c. *Sprovođenje promotivnih aktivnosti i kampanja u vezi sa uslugama Portala eUprava.*
2. *Unaprediti Portal eUprava u pravcu njegovog korišćenja putem mobilnih telefona i drugih mobilnih uređaja*
  - a. *Izgradnja aplikacije za mobilne telefone putem koje će biti moguće pristupiti i koristiti usluge Portala putem mobilnog telefona*

Vodeća agencija: Ministarstvo zaduženo za poslove elektronske uprave

Partneri: Služba za upravljenje kadrovima i organizacije civilnog društva

Datum početka: u toku

Završetak: u toku

Pregled obaveze	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inovac. transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Neznatan	Umeren	Transformativni	Nezapočeta	Ograničeno	Značajna	Potpuno
UKUPNO			✓		✓	✓		✓			✓			✓		
1. Podizanje svesnosti			✓		✓	✓				✓				✓		
2. Poboljšanje mobilnog pristupa				✓	✓	✓		✓			✓		✓			

### Šta se dogodilo?

S obzirom na to da je ukupna specifičnost posvećenosti srednja i da nije određen datum završetka implementacije svih podaktivnosti obuhvaćenih implementacijom aktivnosti, NMI istraživači ocenili su ukupnu sprovedenost ove obaveze ograničenom za prvu godinu implementacije.

Prva aktivnost u pogledu podizanja svesti kroz obuke i promocije ne precizira konkretno šta će ovo obuhvatati u smislu programa, broja učesnika itd. Njegova ograničena implementacija pokazuje nedostatak specifičnosti. Na osnovu intervjua sa načelnikom Odeljenja sa sprovođenje i podršku u Direkciji za elektronsku upravu, ove obuke su sprovedene interno od 2010, pa nadalje kad je to bilo potrebno, kako su se novi državni organi pridruživali Portalu.<sup>1</sup> Dalje, one su samo uslovno planirane, bez tačno određenog broja tokom vremenskog perioda. Konstatovano je da je uspostavljena intenzivna saradnja sa gradom Beogradom u prvoj polovini 2015. Tako, dok je „korisnik” Portala veoma široko definisan u okviru obaveze, kako bi obuhvatio građane

kao učesnike na tržištu, u praksi su se obuke nastavile pre svega za državne službenike i zaposlene u javnom sektoru.

Istraživanje koje je sprovedla Ninamedia bilo je usmereno ka niskom nivou svesti građana o Portalu i njegovoj upotrebi. Promotivne aktivnosti su stoga osmišljene kao odgovor na tu potrebu. Direkcija ima jednu osobu koja je zadužena za interne PR aktivnosti, i stoga ne postoji dovoljan kapacitet za razvijanje promotivnog materijala. Na osnovu intervjua sa načelnicom Odeljenja sa sprovođenje i podršku u Direkciji za elektronsku upravu, finansijski resursi su prvi put bili dodeljeni za promotivne aktivnosti u vladinom Godišnjem planu rada za 2015. Posledično, zbog malog kapaciteta, Direkcija za eUpravu je za ove aktivnosti angažovala medijsku kuću, odakle je Direkcija mesečno dobijala medijske isečke.

Konačno, razvoj mobilne aplikacije za Portal eUprave nije predstavljen u Godišnjem planu rada vlade zbog nedostatka finansijskih resursa.<sup>2</sup> Ovo pokazuje da planiranje u okviru AP POU nije bio dobro povezano sa procesom planiranja budžeta.

### *Da li je to bilo značajno?*

Jedno od pitanja Srbije u pogledu reforme javne uprave bilo je budžetsko ograničenje i zapažanje da se alokacija sredstava javlja na način na koji bi sporedno investiranje u IKT i razvoj političkog pristupa i regulacije unapredilo eUpravu. Iako upotreba IKT podstiče razvoj preko drugih segmenata javne uprave, kroz smanjenje troškova i omogućavanje pristupa informacijama od javnog značaja, kao i učešće javnosti u procesu donošenja odluka, potencijal Portala eUprava ostaje neiskorišćen.<sup>3</sup>

Ranije je promocija Portala rađena ad hoc preko okruglih stolova i trening modula, što inhibira više strateški pristup. Osim toga, s obzirom na postojanje drugih Portala kao što su Agencija za privredne registre i Uprava za javne nabavke, Portal eUprave je bio jedan od mnogih, izgubivši tako vidljivost i prepoznatljivost. Zbog toga, šira javnost u velikoj meri nije bila obaveštena o postojanju Portala, i čak i oni koji znaju za njega, nisu ga sa sigurnošću koristili. Na primer, prema rezultatima telefonske ankete sprovedene uz pomoć računara od strane Ninamedia Istraživanje, procenat onih koji su posetili Portal bar jednom je veoma nizak.<sup>4</sup>

Što se tiče potencijalnog uticaja, radna grupa o pristupu informacijama na NMI konsultativnom sastanku tada je zaključila da obaveza nije mnogo ambiciozna s obzirom na izazove i potencijale Portala eUprava. Dalje, oni su istakli da nije bilo nadzora nad sprovođenjem obaveze. Međutim, učesnici su ocenili drugu aktivnost kao značajniji korak. Smatrali su da razvijanje aplikacije za mobilne telefone može pomoći u promovisanju Portala i da bi ova aktivnost trebalo da bude prioritet u budućnosti.

### *Napredovanje*

Pre svega, trebalo bi da postoji strateški pristup temi, a u ovoj oblasti nedostaje koherentna, dugoročna vizija. Stoga, Strategija za digitalnu agendu i Zakon o eUpravi, koji regulišu ovu obavezu, bi trebalo da budu razvijeni, i NMI istraživački intervju je predložio učenje na osnovu prakse iz regiona, odnosno na primeru Crne Gore.<sup>5</sup>

Direkcija za eUpravu je pokrenula proces konsultacija o Nacrtu strategije i Akcionom planu za razvoj eUprave za period od 2015. do 2018. u decembru 2014. Konsultacija je za cilj imala da okupi ekspertska mišljenja, kao i stavove opšte javnosti, u vezi prioriteta u ovom sektoru u datom srednjeročnom periodu. Nacrti su pripremljeni uz podršku projekta Savetodavog centra za evropska i pravna pitanja (PLAC).<sup>6</sup> Ovaj dokument je istakao da su ključni prioriteti završavanje strateškog i pravnog okvira kroz aktivnosti, kao što su usklađivanje sa Direktivom o daljem korišćenju sredstava javnog sektora i poboljšanje infrastrukture eUprave uvođenjem registra građana i poboljšanjem postojećeg imovinskog registra.<sup>7</sup> Dakle, ova inicijativa bi trebalo da se ostvari u procesu pisanja sledećeg AP POU.

Jedinice lokalne samouprave (JLS) su od ključnog značaja, imajući u vidu da je to nivo najbliži građanima i gde je od izuzetnog značaja da se obezbedi kvalitet pružanja javnih usluga. S obzirom na izazove pristupa informacijama na lokalnom nivou, organizacije civilnog društva, prisutne na NMI radnoj grupi, prepoznale su da Stalna konferencija gradova i opština treba da se uključi više u proces u cilju sprovođenja obuke za OCD i poverenike.

Osim toga, OCD smatraju da sledeći AP POU bi trebalo da sadrži poseban odeljak o otvorenim podacima, umesto da on bude zajedno sa mnoštvom aktivnosti organizovanih oko pristupa informacijama jer bi se na taj način povećao prioritet značaja otvorenih podataka. Istovremeno, važnije je da inicijative za otvorene podatke budu sredstvo za otvaranje uprave ili ciljanje na ključne podatke, kako bi njihovi uticaji bili značajni.

---

<sup>1</sup> Marija Kujačić, Načelnica odeljenja za sprovođenje i podršku u Direkciji za elektronsku upravu, intervju, Beograd, 14. avgust, 2015.

<sup>2</sup> Kujačić, intervju.

<sup>3</sup> Za primer, pogledati: Neiskorišćen potencijal elektronske uprave, EurActiv Serbia, 3. novembar 2015. Dostupno na: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/7864-neiskorien-potencijal-elektronske-uprave>

<sup>4</sup> Ninamedia Istraživanje, Informisanost i Stav Građana prema Uslugama Nacionalnog Portala eUprava, 31.mart 2015.

<sup>5</sup> Marija Kujačić, Načelnica odeljenja za sprovođenje i podršku u Direkciji za elektronsku upravu, intervju, Beograd, 14. avgust 2015.

<sup>6</sup> Za više informacija o projektu pogledati zvaničnu internet stranicu: <http://plac.euinfo.rs/>

<sup>7</sup> Za više informacija, pogledati Predlog Strategije razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2015-2018 i njen akcioni plan: <http://goo.gl/Y47t6s>

## 9: Usklađivanje sajta Javne uprave i dopune i izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Tekst obaveze akcionog plana:

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

Vodeća agencija: Ministarstvo nadležno za poslove elektronske uprave, Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Partneri: organizacije civilnog društva

Datum početka: četvrti kvartal 2014. kvartal 2015.

Završetak: četvrti

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inovac. transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Neznatan	Umeren	Transformativna	Nezapočeta	Ograničeno	Značajna	Završeno
UKUPNO				✓	✓	✓		✓				✓		✓		
1. Usklađivanje veb-sajtova				✓	✓	✓		✓		✓					✓	
2. Zakon o pristupu informacijama				✓	✓	✓	✓					✓	✓			

### Šta se dogodilo?

Ukupna sprovedenost ove obaveze je bila ograničena tokom prve godine implementacije.

Delovi prve aktivnosti koji su bili zakazani za period obuhvaćen ovim izveštajem, bile su u potpunosti ispunjene. Smernice za Vladine internet stranice su prvi put usvojene u 2005, potom dopunjene u 2008, potom u 2010, 2012, i poslednji put u oktobru 2014, tako da su, takođe, uključile i ocenu internet stranica jedinica lokalne samouprave (JLS) i regionalnih autonomnih

tela.<sup>1</sup> Rasprava je sprovedena kroz internet stranicu Direkcije za eUpravu i preko njenog Portala tokom perioda od dve nedelje – od 18. juna do 3. jula. Samo tri predloga su dostavljena preko Portala i šest preko elektronske pošte. Javna diskusija se održala pre usvajanja AP POU, 3. jula 2014, i okupila je 107 predstavnika javne uprave i JLS, kao i akademika i predstavnika OCD. Izveštaj o raspravi koji obuhvata sve predloge i obezbeđuje povratne informacije o tome zašto nisu ili jesu prihvaćeni je javno dostupan.<sup>2</sup>

Drugi korak prve aktivnosti bio je Godišnji izveštaj o usklađivanju internet stranica. Na osnovu intervjua sa načelnicom Odeljenja sa sprovođenjem i podršku u Direkciji za elektronsku upravu, tri runde evaluacije su sprovedene u periodu od novembra 2014. do aprila 2015. Ovo je takođe uključivalo reviziju rezultata na osnovu postavljenih kriterijuma. Ovi kriterijumi su uključivali sadržaj, usluge koje pruža telo, grafički dizajn prezentacije, navigaciju, dostupnost, sigurnost, ime domena i održavanje sajta.<sup>3</sup> Ona je objasnila da je razlog za reviziju bila činjenica da bi rezultati bili nepotrebno obeshrabrujući zbog opšte performanse na početnim kriterijumima.

Dakle, balansiranje je sprovedeno, pri čemu su preliminarni rezultati bili dostavljeni svim organima državne uprave na sugestije i ispravke tokom decembra 2014. Na ovakav način, organi su imali priliku da sprovedu promenu na osnovu napravljenih preporuka. Tokom februara i marta 2015. organi su napravili izmene i kranji rezultati su dostavljeni do kraja aprila.

Godišnji izveštaj za 2014. je usvojen na sednici Vlade, koja je održana 23. jula 2015, što je izvan okvira AP POU srednjoročnog izveštaja.<sup>4</sup> Stoga, iako je aktivnost bila završena tokom izrade ovog izveštaja, ne može se u potpunosti uzeti u obzir ovde iz metodoloških razloga. Biće ocenjena u NMI izveštaju na kraju roka.

Na osnovu izveštaja sa zainteresovanim stranama iz vlade i civilnog sektora, zaključuje se da nije bilo nikakvih aktivnosti u pogledu druge aktivnosti. Stoga je ona ocenjena kao da „nezapočeta”. Tri od četiri podaktivnosti koje su obuhvaćene aktivnošću bi trebalo da budu završene prema rasporedu datom u AP POU.

### *Da li je to bilo značajno?*

Prva aktivnost ima mali potencijalni uticaj. Direkcija za elektronsku upravu počela je prvu analizu usklađenosti javnih sajtova, uključujući i sajtove jedinica lokalne samouprave, u oktobru 2014. godine. Sve 174 JLS imaju sajt, dok je, u proseku, 43% njih usklađeno.<sup>5</sup> Samo trećina JLS u Srbiji objavljuje podatke o reviziji, izvršenju budžeta i drugim izvorima finansiranja na svojim sajtovima. Pored toga, iako Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisuje svim JLS da objavljuju informacije o svom poslovanju, u 2014. godini trideset JLS nije ispunilo ovaj zahtev. Samo je 22% JLS objavilo ove informacije.<sup>6</sup> U skladu sa tim, eventualni cilj je da smernice postanu podzakonski akt u vidu pravilnika, na primer. Na taj način, ova aktivnost predstavlja prvi korak ka većoj pravnoj snazi (iako su zahtevi već pravosnažni kroz zaključak Vlade). Imajući u vidu mehanizme praćenja i evaluacije, Ivan Branislavljević tvrdi da nedostatak eksplicitno „jačeg” zakonskog element ne umanjuje značaj ove aktivnosti.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je istakao da je ovo posledica nepostojanja sankcija ili odgovarajućih primera dobre prakse.<sup>7</sup> Poverenik, samostalni državni organ odgovoran za poštovanje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, utvrdio je da je stanje u 18 JLS u Beogradu bilo nezadovoljavajuće.<sup>8</sup>

Druga aktivnost ima transformativni potencijalni uticaj. Prvo, time bi se zahtevalo od državnih organa da razviju i održavaju sajt sa svim informacija o svom poslovanju. Dušan Šabić, predstavnik Fonda za otvoreno društvo, naglasio je da problem nastaje tokom sprovođenja, jer je prema Globalnom izveštaju o pravu na pristup informacijama Zakon bio najbolji na svetu.<sup>9</sup> Kao primer, Vlada je odbila zahtev za objavljivanje izveštaja o sprovođenju godišnjih preporuka Poverenika.



Drugo, aktivnost bi zahtevala da državni organi podnesu nacrt zakona Povereniku. Prema učesnicima radne grupe u okviru konsultativnog sastanka, ukoliko se usvoje četiri nacrt zakona, oni mogu da suze pravo na pristup informacijama (Nacrt zakona o opštem upravnom postupku, Nacrt zakona o patentima, Nacrt zakona o zaštiti životne sredine, Nacrt zakona o ulaganjima).

Na kraju, Šabić je istakao da, ukoliko bi se Poverenik ovlastio da podnosi prekršajne prijave za kršenje prava na pristup informacijama, smanjila bi se zavisnost Poverenika od nadležnog ministarstva i time bi se on osnažio za delovanje.

U svojim odgovorima u NMI upitniku predstavnici JLS najvećim delom su se izjasnili da je aktivnost umereno ambiciozna.

### *Napredovanje*

Zbog povećane političke važnosti, proces EU integracija bi trebalo da se uključi u sveobuhvatni strateški cilj zemlje i sve druge državne inicijative, kao što je POU. Na primer, u trećem nacrtu Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23, izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđene su za 2016. godinu. Međutim, prema Godišnjem planu rada Vlade za 2015. godinu, predlog izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja trebalo je da se podnese Skupštini do decembra 2015. godine, što je u skladu sa rokovima koji su propisani u AP POU. Cilj je efikasnije sprovođenje Zakona u skladu sa zaključkom koji je usvojila Skupština, nakon razmatranja Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Naime, zahteva se od Poverenika za informacije od javnog značaja i i zaštitu podataka o ličnosti da podnosi godišnji Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. U martu 2015. godine, Poverenik je podneo svoj deseti izveštaj Skupštini, a šesti koji uključuje i zaštitu podataka o ličnosti.

Treba uzeti u obzir i političku stvarnost i izvodljivost određenih aktivnosti. Osim toga, rokovi treba da budu usklađeni sa strateškim dokumentima. Kako izveštaj Poverenika iz 2014. godine pokazuje, ova institucija funkcionise sa 60% zaposlenih. Izveštaj o napretku Evropske komisije iz 2014. godine, takođe navodi da je neophodno ojačati institucionalne kapacitete Poverenika.<sup>10</sup> Tokom NMI konsultativnog sastanka, OCD su napomenule da bi ova institucija trebalo da ima adekvatne resurse pre nego što proširi svoj mandat kroz izmene i dopune Zakona. Oni veruju da je neophodno uvesti mehanizam nadzora koji će da prati poštovanje ove obaveze. Dopuna na propise o javnoj upravi iz 2011. godine imala je malo uspeha.

Sagovornici, uključujući i predstavnika Edukacionog centra iz Leskovca, istakli su da je Poverenik bio veoma oprezan u vezi sa učešćem u aktivnostima u okviru POU; ali je učešće Poverenika, Zaštitnika građana (ombudsman) i Državne revizorske institucije veoma bitno za uspešno sprovođenje aktivnosti i otvorenu vladavinu u Srbiji.

Na kraju, treća aktivnost druge obaveze bi trebalo da dobije prioritet. Nacrt izveštaja o samoprocenjivanju Vlade ističe da će biti formirana radna grupa. Takođe se ističe da je javna rasprava bespotrebna pošto Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nije sistemski zakon (kategorija u koju oko 15 do 20% nacrt zakona upada)<sup>11</sup> i da će predstavnici drugih organa i organizacija biti deo pravne radne grupe. Međutim, nikakve jasne procedure, standardi ili kriterijumi ne određuju, još uvek, postupke imenovanja članova grupe ili njen način funkcionisanja.<sup>12</sup> U prošlosti, predstavnici OCD su birani uglavnom na osnovu ličnog iskustva, što dovodi u pitanje reprezentativnost sektora. Takođe, učestvovanje predstavnika OCD ne znači da se slažu sa konačnom verzijom Zakona. Stoga, javna rasprava bi stvorila priliku i za OCD i za građane da doprinesu procesu kreiranja politika, pošto je dati Zakon primer „teme posebno značajne za javnost“, kako navodi Poslovnik Vlade u okviru odredbe o javnoj raspravi.

<sup>1</sup> Zaključci vlade 05 broj : 093-12777/2014, 22. oktobar 2014.

<sup>2</sup> Izveštaj je prvobitno bio dostupan na <http://bit.ly/100BJZr>, ali je prestao da bude tokom finalizacije ovog izveštaja.



---

<sup>3</sup> Direkcija za elektronsku upravu, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Izveštaj vladi: Ocena za 2014, jul 2015. Izveštaj je prvobitno bio dostupan na <http://bit.ly/1WXdhJN>, ali je prestao da bude tokom finalizacije ovog izveštaja.

<sup>4</sup> Zaključci vlade 05 broj: 093-7566/2015. Za više informacija pogledati: <http://bit.ly/1j5mNHY>

<sup>5</sup> Za više informacija pogledati: Teodora Todorović, „Većina sajtova lokalnih samouprava bez važnih informacija”, 28. avgust 2015. Dostupno na: <http://bit.ly/1Odx00b>

<sup>6</sup> Službeni glasnik broj 68/2010, dostupno na: <http://bit.ly/1SA5bjI>

<sup>7</sup> Teodora Todorović, *op. cit.*

<sup>8</sup> Za više informacija pogledati: <http://bit.ly/1QJRjVw>

<sup>9</sup> Centar za pravo i demokratiju, Globalni izveštaj o pravu na pristup informacijama. Za više informacija pogledati: <http://www.rti-rating.org/country-data>

<sup>10</sup> Evropska komisija, Radni dokument Komisije, Izveštaj o napretku Srbije 2014. godina, SEC (2014) 302, Brisel, 8. oktobar 2014, str. 50.

<sup>11</sup> Organizovano je za otprilike 15% do 20% nacrtu zakona. Za više informacija, pogledati: D. Milanović, N. Nenadić i V. Todorović, Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji, GIZ, Beograd, jun 2012, str. 107.

<sup>12</sup> Građanske inicijative, Izveštaj za Srbiju, Profil zemlje za 2012. godinu pripremljen za regionalnu kongerenciju civilnog društva: Za Evropu Zapadnog Balkana, Zadar, Hrvatska, 26–28. septembar 2012.

## 10: Uvođenje novih tehnologija radi poboljšanja usluga koje se pružaju građanima

Tekst obaveze akcionog plana:

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

Vodeća agencija: Ministarstvo nadežno za poslove elektronske upravu

Partner: Ministarstvo unutrašnjih poslova i organizacije civilnog društva

Datum početka: u toku.  
2015.

Datum završetka: četvrti kvartal

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inov. za transparentnost i odgovornost	Nepostojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočeta	Ograničena	Značajna	Potpuna
Ukupno			✓		✓			✓		✓				✓		
1. Elektronska oglasna tabla			✓		✓			✓		✓				✓		
2. Elektronske usluge za lična dokumenta		✓			Nepoznato				✓					✓		

### Šta se dogodilo?

NMI istraživačica nije uspeła da putem desk istraživanja pronađe bilo kakve informacije o ovoj obavezi, pa se procena zasniva na podacima prikupljenim kroz intervjuje. Ovo delimično ograničava sprovođenje obaveze.

Prema izjavama intervjuisane predstavnice Direkcije za elektronsku upravu, prva aktivnost zaustavljena je u fazi testiranja. Plaćanje za test portale je rešeno sa Bankom Intesom 2013. godine, ali Ministarstvo finansija mora da donese konačnu odluku o izboru banke (banaka) preko koje će se regulisati plaćanje. Pitanja u vezi žalbenog postupka tek treba da se razreše. Osim toga, ne postoje finansijska sredstva za finansiranje celokupnog sprovođenja aktivnosti. Sagovornica je objasnila da je ova aktivnost uvedena jer je obećavala privlačenje inostranih finansijskih sredstava.

Trebalo bi da je aktivnost sprovedena do kraja 2015. godine, i biće u konačnom izveštaju. NMI istraživačica procenila je da, do sada, aktivnost ima ograničen nivo sprovođenja, iako je Nacrt izveštaja Vlade o samoproceni označio da ona nije još započeta.

Prema ovom sagovorniku, druga aktivnost je završena u test fazi, ali je Direkcija čekala da Ministarstvo unutrašnjih poslova sprovede neophodne korake kako bi se servis instalirao u odgovarajućim kancelarijama. Obim do koga su ove aktivnosti sprovedene pre usvajanja Akcionog plana, i činjenica da servis još ne radi, pokazuju da obaveza nije još uvek započeta. Krajnji datum za početak je bio prvi kvartal 2015. godine, ipak sprovođenje aktivnosti i obaveze je odloženo.

### *Da li je to bilo značajno?*

Prema OECD SIGMA izveštaju iz 2013. godine, Strategija reforme javne uprave iz 2012. godine nije jasno povezana sa strategijom eUprave. Prema SIGMA izveštaju, strategiji reforme „nedostaje jasan opis koherentnog redizajniranja javnih usluga i pregleda informacionih sistema“.<sup>1</sup> Slično, prema savetniku predsednika Privredne komore Srbije Zdravku Jelišiću, ne postoji koherentna eUprava u Srbiji, što pokazuje više od 40 nepovezanih informacionih sistema u Vladi.<sup>2</sup> Gde sistemi postoje, problem je niska svest građana o tome i njihovo slabo korišćenje.

NMI istraživačica je procenila da je potencijalni uticaj prve aktivnosti mali zbog nedostatka specifičnosti, ali i zbog toga što je dosta informacija već bilo dostupno u policijskim stanicama. Prema tome, dodata vrednost nije jasna.

U okviru druge aktivnosti, uspostavljanje elektronskih servisa koji se odnose na lična dokumenta počelo je na leto 2013. godine pod nadležnošću Ministarstva za spoljnu i unutrašnju trgovinu i telekomunikacije. Obezbeđena je finansijska podrška iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć 2010 (*IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance*). Iako ovaj proces ima veliki značaj za eUpravu, on nije jasno povezan sa POU vrednostima koje se odnose na pristup informacijama, učešće građana ili javnu odgovornost. Takođe, ovaj proces je pokrenut pre POU, tako da može da se posmatra samo retroaktivno bez potencijalnog uticaja.

Civilno društvo je pohvalilo ove aktivnosti, ali im nisu u potpunosti bile jasne. Na primer, bivši predstavnik Misiije OEBS-a u Srbiji, kada je bio intervjuisan, nije bio upoznat sa aktivnostima, ali je ocenio da je opšta ideja dobra. Takođe, obaveza označava OCD kao partnere u sprovođenju, ali kako istraživačica saznaje – one nisu bile uključene. Nijedan forum više zainteresovanih strana nije pratio ili nadgledao proces sprovođenja obaveze, i konsultovane OCD nisu bile upoznate sa razvojem obaveze. Upitnici koje je prosledila NMI istraživačica organizacijama civilnog društva pokazuju da su obe aktivnosti doživljene kao ambiciozne, ali da veliki broj ispitanika nije znao da li su ove aktivnosti sprovedene i u kojoj meri.

Konačno, pored ograničenog nivoa sprovedenosti i niskog potencijalnog uticaja, važno je da je Ministarstvo unutrašnjih poslova prihvatilo AP POU. Sa jedne strane, ovo pokazuje spremnost zaista važnog ministarstva da učestvuje u procesu. Takođe, obaveze koje uključuju ključne odgovornosti Ministarstva unutrašnjih poslova, kao što je policija, veoma su netipične u AP POU.<sup>3</sup>

### *Napredovanje*

Iako ova obaveza predstavlja obećavajući početak, treba preduzeti uticajnije mere bezbednosti. Neki potencijalni koraci podrazumevaju sledeće:

- Srpska verzija otvorene platforme koja bi bila napravljena po ugledu na Policijsku internet platformu u Belgiji može da se uzme u obzir kada se posmatra tehnološka inovacija za razvijanje bezbednijih zajednica. Na taj način lokalna policija se povezuje na jednoj platformi što joj omogućava da lakše

upravlja sopstvenim sadržajem, a sve u cilju olakšavanja građanima pristupa policiji i lakšeg uspostavljanja kontakta sa policijom.<sup>4</sup>

- Obimni dokazi prikupljeni od strane UNDP misije u Srbiji<sup>5</sup>, Beogradskog centra za bezbednosnu politiku<sup>6</sup> i A-COP grupe<sup>7</sup> su pokazali da je korupcija u politici ozbiljan problem zbog čega je sve spremno za reformu otvorene uprave.
- Vodič za otvorenu upravu sadrži niz modela obaveza vezanih za ovaj sektor koje bi mogle da imaju veći potencijalni uticaj u sledećem POU akcionom planu, uključujući i objavljivanje važnih informacija vezanih za policiju (možda putem „Elektronske oglasne table“), sprovođenje javnih anketa o učinku policije, mapa zločina ili policije.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> SIGMA, „SIGMA Izveštaj o proceni zemlje: Izveštaj o proceni Srbije 2013“ (Izveštaj, OECD Izdavaštvo, april 2013), 5, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2rql2m7hg-en>

<sup>2</sup> U Srbiji još nije uspostavljena funkcionalna E-uprava, Ekonomija, Blic, 10. februar 2014. Dostupno na: <http://bit.ly/1RXZyyH>

<sup>3</sup> Od oktobra 2015. godine, od skoro 2.000 obaveza u POU Istraživačkoj bazi, samo 36 (1.8 procenata) je bilo označeno kao značajno za 'Law Enforcement and Justice', ili oko 1,8%.

<sup>4</sup> „Belgian Police Internet Platform Release“, Blog, Otvorene politike, 15. septembar 2013, <http://bit.ly/1PxZghl>

<sup>5</sup> UNDP Srbija, Istraživanje javnog mnjenja o korupciji, Beograd, novembar 2011, <http://bit.ly/1RY0055>

<sup>6</sup> CeSID, „Stav građana Srbije prema korupciji“, UNDP Srbija, decembar 2013, <http://bit.ly/1PFba6t>

<sup>7</sup> Marko Savković, Predrag Petrović i Saša Đorđević, „Gračani Srbije o korupciji u policiji“, Publikacije, april 2013. Dostupno na: <http://bit.ly/1PMca9Q>

<sup>8</sup> „Police and Public Security“, Open Gov Guide, <http://bit.ly/1JnsBJp>

## 11: Saradnja sa organizacijama civilnog društva u kreiranju javnih politika

Tekst obaveze akcionog plana:

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

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

Partneri: organizacije civilnog društva

Datum početka:            treći kvartal 2014.            Datum završetka: drugi kvartal 2015.

Pregled	Specifičnost	Značaj za POU vrednosti	Potencijalni uticaj	Sprovedenost
---------	--------------	-------------------------	---------------------	--------------

obaveza	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inov. za transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Neznatan	Umeren	Transformativan	Nezapočeta	Ograničena	Značajna	Potpuna
Ukupno			✓		✓	✓					✓				✓	
1. Nacionalna strategija				✓	✓	✓					✓				✓	
2. Zakon o lokalnoj samoupravi			✓		Nepoznato					✓				✓		

**Napomena autorke: Prema starim kriterijumima, ova obaveza bi bila označena zvezdom zato što je jasno relevantna za definisane POU vrednosti, ima umeren potencijalni uticaj i značajno je ili potpuno sprovedena. NMI je ažurirao kriterijume za dobijanje zvezda početkom 2015.**

### Šta se dogodilo?

Srbija nema sistemski pristup po pitanju učešća civilnog društva u procesu kreiranja politika, i ova obaveza ima za cilj da obezbedi strateški okvir koji će stvoriti predvidivo okruženje i konkretne mehanizme koji definišu učešće OCD. Učešće OCD u kreiranju politika je bilo, velikim delom, ad hoc, reaktivno i neblagovremeno.<sup>1</sup>

Prva aktivnost je značajno sprovedena. Završetak konačne podaktivnosti, podnošenje Predloga Strategije i Akcionog plana Vladi, planiran je za septembar 2015. godine, što dovodi do kašnjenja od jednog kvartala. Konsultativni sastanci su održani u 10 gradova tokom oktobra i novembra 2014. godine. Period javne rasprave je odložen, sproveden je od 23. jula do 14. avgusta 2015. godine.<sup>2</sup> Podrazumevao je tri skupa, u Beogradu – 29. jula,<sup>3</sup> Novom Sadu – 31. jula<sup>4</sup> i Nišu 5. avgusta 2015. godine.<sup>5</sup> Portal eUprave primao je komentare putem mejl obrasca ili regularne pošte. Pre faze javne rasprave, radna verzija teksta je razmatrana na četiri konsultativna sastanka – 18. jula i 8. septembra 2014. godine i 15. januara i 11. maja 2015. godine.

Druga aktivnost ima za cilj jačanje saradnje između OCD i JLS, ali sa posebnim naglaskom na Stalnu konferenciju gradova i opština (SKGO) kao posrednika. Pošto je Zakon o lokalnoj samoupravi izmenjen u septembru 2014. godine i nema pomena o SKGO,<sup>6</sup> aktivnost je ograničena u sprovođenju. Međutim, izmenjen Zakon ostavlja prostor za saradnju i povezivanje između jedinica lokalne samouprave (JLS), kao i između drugih organa i službi. Takođe, nadležno ministarstvo je razvilo dopune kako bi se uključile odredbe koje bi zahtevale da centralne i regionalne vlasti konsultuju JLS ili Stalnu konferenciju gradova i opština.<sup>7</sup> Prema izveštaju koji je objavio MDULS, ovo odredba se obrađuje. Nije jasno kada će se javna rasprava održati ili kada će nacrt biti dostavljen Vladi, što bi označilo završetak aktivnosti.

### Da li je to bilo značajno?

NMI istraživačica ocenila je da obaveza ima umereni potencijalni uticaj. Specifične aktivnosti i participativni dizajn obaveze (bar u prvoj aktivnosti) predstavljaju značajan napredak u procesu poboljšanja učešća civilnog društva u kreiranju politika u Srbiji.

Međutim, neophodno je prikupiti dosta osnovnih informacija da bi se razumeo značaj ove obaveze, posebno u vezi sa procesom evropskih integracija, postojećim regulatornim okvirom i već postignutim rezultatima.

### *Evropske integracije*

Proces evropskih integracija povećava očekivanja, stvara pritisak na državnu upravu da se prilagodi novim obavezama i daje zamah saradnji državnog i civilnog sektora. Evropska komisija je, već ranije, prepoznala ulogu OCD u procesu reformi i EU integracija u ključnim dokumentima i saopštenjima. Na primer, formirala je Program podrške civilnom društvu još 2008. godine da bi se finansijski podržao razvoj civilnog društva. Kako bi osigurale adekvatno učešće i nadgledale proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, organizacije civilnog društva (OCD) su osnovale Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) 2006. godine. On je obuhvatao 35 radnih grupa koje odgovaraju broju poglavlja koja su deo pregovora o pridruživanju,<sup>8</sup> vođenih od strane OCD ili koalicije organizacija civilnog društva, izabranih u skladu sa prethodno iskazanim sposobnostima i nivoom stručnosti. Prosečna grupa okuplja 25–30 predstavnika civilnog društva, poslovnog sektora, akademskih zajednica, jedinica lokalne samouprave, eksperata i medija.<sup>9</sup>

Ova saradnja se razvijala u jednakim intervalima tokom godina. U procesu pridruživanja, OCD su bile u mogućnosti da elektronskim putem prate eksplanatorne skrininge, dobijaju izveštaje nakon bilateralnih skrininga, učestvuju u pripremi bilateralnih skrininga za pojedinačna poglavlja i seminara za izgradnju kapaciteta u specifičnim oblastima politike.

Uprkos ovim poboljšanjima, u Godišnjem izveštaju o napretku Srbije iz oktobra 2011. godine, Komisija je istakla da je saradnja između javnog i civilnog sektora ostala ad hoc i nejednako razvijena, sa većinom aktivnosti koje su usmerene ka Beogradu.<sup>10</sup> Učešće civilnog društva je najvećim delom ostalo bazirano na pristupu „od slučaja do slučaja“, koji ne dozvoljava optimalno iskorišćavanje potencijala i kapitala sektora.<sup>11</sup>

### *Regulatorni okvir i osnova*

Kao što je prethodno pomenuto, OCD imaju pravo da utiču na nacрте zakona ili strategija kroz učešće u javnim diskusijama ili radnim grupama. Javna diskusija je glavni instrument koji olakšava formalno učešće civilnog društva u kreiranju politika, koji se organizuje na kraju procesa izrade.<sup>12</sup> U većini slučajeva je u pitanju jedan sastanak koji podseća na izveštaj sa konferencije bez mehanizma povratne informacije. Ostali konsultativni sastanci nisu obavezni,<sup>13</sup> i organizuju se tokom razvoja nacрта teksta.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je glavni institucionalni mehanizam i državni organ koji služi kao spona između ova dva sektora. Do uvođenja Smernica za uključivanje OCD u proces donošenja propisa, nije postojao nijedan kohezivan dokument na ovu temu. Smernice su instrument mekog prava, ali predstavljaju prvi korak ka višem sistemskom pristupu saradnje Vlade i OCD.

### *Stvarni uticaj*

Kako je naznačeno u AP POU, Kancelarija je korisnik finansijske podrške Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) od februara 2014. godine kroz projekat „Podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva“ (CSEE – Civil Society Enabling Environment). Za 18 meseci, Kancelarija teži, pored ostalog, da poveća Vladine kapacitete kako bi se efektivno sprovedla Nacionalna strategija za podršku civilnom društvu u Srbiji.<sup>14</sup> Prema Operativnom planu Vlade za 2013–2014. godinu, jedan od ključnih ciljeva je razvijanje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva.

U ovom kontekstu obaveza je uključena u POU Akcioni plan i aktivnosti su već prethodno razvijene kroz projekat koji sprovodi Kancelarija. Većina predstavnika civilnog društva koja je popunila NMI elektronski upitnik složila se sa ovom procenom. Interesantno je istaći da su vezano za stepen završetka ovog ključnog događaja,

predstavnicima OCD posedovali više informacija nego predstavnici JLS. Kancelarija je koristila jedan sveobuhvatan pristup koji je okupio više od 300 predstavnika OCD kroz Metod otvorenog prostora (*Open Space method*).<sup>15</sup> Ovo je dovelo do povećanja odgovornosti Kancelarije, ali je stvorilo i osećaj susvojinosti između učesnika civilnog društva. Kancelarija je upravljala procesom sa ograničenim kapacitetima, naročito nakon razrešenja njenog direktora.

Konsultovane zainteresovane strane istakle su različita iskustva u vezi sa uključivanjem njihovih predloga u dizajn aktivnosti. Na konsultativnom sastanku, organizovanom od strane NMI istraživača, predstavnik Građanskih inicijativa napomenuo je da u ovu obavezu nije uključen njihov predlog koji se odnosi na postupak donošenja odluke o dodeljivanju finansijskih sredstava u dva koraka. Rečeno im je da je mehanizma suviše skup i da aktivnost nije u nadležnosti ni Kancelarije, ni Državne revizorske institucije. Takođe, ostaje pitanje da li alokacija resursa može biti predmet upravnog spora. Ukoliko može, doneta odluka ne može biti podvrgnuta preispitivanju. U isto vreme, predstavnik Beogradske otvorene škole istakla je pozitivno iskustvo koje je njena organizacija imala u procesu izrade dokumenata, jer je većina njihovih sugestija bila usvojena. Međutim, ona veruje da ova aktivnost ne dodaje vrednost u kontekstu POU.

Većina predstavnika JLS koji su popunjavali upitnik poslat od strane NMI istraživača smatra da druga aktivnost ima umereni uticaj, a zatim ih slede oni koji je posmatraju kao transformativnu. Predstavnicima OCD prisutni na NMI konsultativnim sastancima smatraju da ona nije naročito važna u kontekstu POU. Neki su istakli da će se eksplicitnim isticanjem SKGO, Zakonom stvoriti preferencijalni tretman ili usko grlo. Štaviše, intervju sa bivšim direktorom Kancelarije, koji je obavila NMI istraživačica, ukazao je na činjenicu da su institucije javne uprave počele da se okreću Kancelariji za sva pitanja koja su se odnosila na OCD. Kapaciteti novoformirane institucije bili su izloženi pritisku.

Prema NMI istraživačici, obaveza nije jasno relevantna za POU. Decentralizacija nije obavezno značajna za otvorenu vladu, ukoliko ne podrazumeva transparentnost, učešće ili odgovornost na lokalnom nivou. Obaveza 12 se bavi pitanjima učešća građana na lokalnom nivou i relevantna je za POU.

### Napredovanje

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom treba da se fokusira na podizanje kapaciteta u državnom sektoru kako bi se omogućilo uspostavljanje efikasne saradnje sa civilnim društvom, a ne da deli već oskudne resurse.<sup>16</sup> Resurse treba mapirati i grupisati njihove uticaje, tako da koriste kapacitete civilnog društva u razvoju sektora gde god je to moguće. Na ovaj način, negovaće se nezavisnost sektora i samorazvoj, dok će zavisnost i problem uskog grla biti rešeni. Stalna konferencija gradova i opština može poslužiti kao korisno sredstvo u procesu konsultacija, ali tek treba da se vidi kakvi će biti efekti ove odluke.

Takođe je neophodno ojačati OCD za učešće u procesima na lokalnom nivou, i ovo bi moglo da se uključi u okviru sledećeg plana. Osim toga, nivo IKT znanja je nizak i jačanje kapaciteta u ovoj oblasti bi potencijalno ojačao i sprovođenje drugih aktivnosti.

Učesnici smatraju da JLS ne prepoznaju kapacitete OCD. Da bi postigla veći stepen uticaja, ova obaveza treba da obuhvati i aktivnosti u okviru trenutne obaveze uključivanja principa transparentnosti i odgovornosti u statute lokalnih samouprava.

<sup>1</sup> Centar za evropske politike, „Civil Society and Government: Participatory Policy Formulation in Serbia”, Amanda Orza (Izveštaj, Srbija, decembar 2014), 2, <http://bit.ly/1NYSEp7>

<sup>2</sup> „Pokrenuta javna rasprava o Strategiji za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva”, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/1NBgHHG>; „Završena javna rasprava o strategiji”, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/1SVND2i>

<sup>3</sup> „U Beogradu održana javna rasprava o Predlogu Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva”, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/1Mk1Tzs>



- 
- <sup>4</sup> „Održana javna rasprava o Predlogu Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Novom Sadu”, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/1H6vhdB>
- <sup>5</sup> „Održana javna rasprava u Nišu povodom Predloga Strategije”, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/1Mztcnl>
- <sup>6</sup> Republika Srbija, Zakon o privatizaciji, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 83/2014, 13. avgust 2014.
- <sup>7</sup> Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi, MDULS, <http://bit.ly/1HVOxFn>
- <sup>8</sup> „Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji (NKEU): Platforma za učešće i praćenje procesa pregovora sa EU”, Konvencija o Evropskoj uniji. Izveštaj je bio dostupan na <http://bit.ly/1YYTfKx>, ali je uklonjen tokom finalizacije ovog izveštaja.
- <sup>9</sup> Bojan Elek, Ljiljana Ubović i Tomasz Żornaczuk, „Civil Society Networks in the EU Integration of Serbia”, Poljski institut za međunarodne poslove, broj 8 (110), (2015). Izveštaj je bio dostupan na <http://bit.ly/1SCTI2U>, ali je uklonjen tokom finalizacije ovog izveštaja.
- <sup>10</sup> Evropska komisija, „Commission Staff Working Paper, Analytical Report”, (Izveštaj, Brisel, 12. oktobar 2011), <http://bit.ly/1NLXWqW>
- <sup>11</sup> Centar za evropske politike, „Civil Society and Government”
- <sup>12</sup> Javna rasprava je obavezna u izradi novih zakona i izmena ukoliko one značajno menjaju postojeći zakon. Izuzetak je samo kada Odbor Vlade odluči drugačije u skladu sa Pravilnikom Vlade.
- <sup>13</sup> Nacrt zakona predat Vladi na usvajanje mora da bude ispraćen izveštajem o javnoj raspravi ili objašnjenjem zašto ona nije održana.
- <sup>14</sup> „Podrška Kancelariji”, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/1jRE0vQ>
- <sup>15</sup> Pristup koji olakšava održavanje sastanaka, seminara, radionica, konferencija ili bilo koje druge forme okupljanja okarakterisan širokim, otvorenim pozivom; učesnici su organizovani u krug; „oglasna tabla” postavljena od strane učesnika; odvojene sesije omogućavaju učesnicima da se slobodno kreću; jasan tok između plenarnih i sesija sa malim grupama.
- <sup>16</sup> Bojana Selaković, menadžer Programa javnih politika u Građanskim inicijativama, intervju sa NMI istraživačicom, Beograd, 20. avgust 2015.

## 12: Jačanje participacije građana u poslovima lokalne vlasti

Tekst obaveze akcionog plana:

1. Potpisivanje Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi kojim se garantuje učešće građana u poslovima lokalne vlasti.
  - a. Priprema Nacrta zakona o ratifikaciji Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi;
  - b. Upućivanje Nacrta zakona Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona.
2. Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava u oblastima saradnje sa organizacijama civilnog društva i transparentnog finansiranja OCD iz budžeta lokalnih samouprava.
  - a. Organizovanje obuka na temu primene Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa i transparentnog finansiranja OCD iz budžetskih sredstava za službenike u jedinicama lokalne samouprave.

Vodeća agencija: Ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave

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

Datum početka: prvi kvartal 2015.

Datum završetka: drugi kvartal 2015.

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inov. za transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Mali	Umeren	Transformativan	Nezapočeta	Ograničena	Značajna	Potpuna
Ukupno			✓			✓					✓				✓	
1. Potpisivanje Dodatnog protokola				✓		✓				✓				✓		
2. Jačanje lokalnih kapaciteta			✓			✓					✓					✓

**Napomena autorke: Prema starim kriterijumima, ova obaveza bi bila označena zvezdom zato što je jasno relevantna za definisane POU vrednosti, ima umeren potencijalni uticaj i značajno je ili potpuno sprovedena. NMI je ažurirao kriterijume za dobijanje zvezda početkom 2015.**

### Šta se dogodilo?

Ukupan završetak obaveze je da je ona značajno sprovedena: prva aktivnost je tek počela, druga je završena.

POU Akcioni plan ističe da je Vlada sprovela pripremne aktivnosti za potpisivanje Dodatnog protokola uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Ovaj protokol je garantovao učešće građana u lokalnim javnim poslovima i pre usvajanja POU. Međutim, NMI istraživačica je sprovela desk istraživanje koje je pokazalo da od tada nije došlo ni do kakvog napretka. Njeni intervjui su potvrdili da mnoge zainteresovane strane, uključujući predstavnike jedinica lokalnih samouprava (JLS), nisu znale da su aktivnosti počele.

Druga aktivnost je završena uz malo kašnjenje. To je bila kontinuirana aktivnost u okviru projekta „Podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva“ (CSEE – Civil Society Enabling Environment), tako da su sledeći rezultati bazirani na izveštaju Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Od 140 JLS kojime je upućen poziv za učešće, 120 je učestvovalo u obuci, sa ukupno 211 učesnika. Većina učesnika su bili saradnici u gradskoj/opštinskoj upravi. Dvodnevni seminari su sprovedeni od 29. januara do 3. aprila 2015. godine. Prema procenama sa seminara, preko 66% učesnika smatra da su sadržaj i metode rada bili vredni najviše ocene, dok je preko 90% njih izrazilo visoko zadovoljstvo ovim aspektom.

### *Da li je to bilo značajno?*

Prema studiji o učešću civilnog sektora u strateškom planiranju razvoja na lokalnom nivou u Srbiji, sprovedenom od strane CenTriR, samo 13% ispitanih JLS izjavilo je da ima regulisan postupak o načinu i kriterijumu uključivanja OCD u procese strateškog planiranja.<sup>1</sup> Samo u svakoj trećoj opštini/gradu lokalne vlasti i civilni sektor bili zadovoljni saradnjom.<sup>2</sup> Problemi koji onemogućavaju bolju saradnju između civilnog i javnog sektora na lokalnom nivou su, na primer, izostanak interesa OCD, nedovoljno sposobnosti i znanja kako bi se uključile OCD, nedostatak informacija o vremenskoj liniji procesa, nedostatak finansijskih sredstava za učešće, kao i stepen nepoverenja.

Kao odgovor na ovu situaciju, poslednjih godina određeni broj opština preuzeo je dodatne korake u stvaranju povoljnog okruženja za učešće građana i OCD u lokalnim procesima odlučivanja. Na primer, neki su formirali registar OCD, ili organizacione jedinice, ili radna mesta zadužena za saradnju sa civilnim društvom.

Prema ovome, NMI istraživačica smatra da obaveza ima umereni potencijalni uticaj. Predstavnici JLS, koji su popunili upitnik, većinom smatraju da je ta obaveza umereno ambiciozna. Međutim, skoro polovina ispitanika nije znala koji je stepen njene dosadašnje primene.

Potpisivanje Dodatnog protokola postoji u mnogim drugim planovima. Naveden je u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Takođe, to je aktivnost koja je u okviru Godišnjeg plana rada Vlade odlagana od aprila 2014. godine za januar 2015, ali i dalje sa rokovima koji nisu u skladu sa AP POU.

### *Napredovanje*

Sprovođenje prve aktivnosti treba preispitati i proceniti njenu dodatnu vrednost. Obaveza jačanja kapaciteta JLS u oblasti saradnje sa civilnim društvom i transparentnog finansiranja OCD iz budžeta blisko je povezana sa obavezom broj 4. Radi jasnog razgraničenja, u budućnosti obaveze treba da budu pažljivije podeljene prema temama, umesto prema nivoima vlasti.

U isto vreme, trebalo bi osigurati geografsku zastupljenost kroz regionalne konsultacije tokom izrade sledećeg AP POU, tako da lokalni nivo može da iznese svoje mišljenje. Pored toga, POU proces može da posluži da se značajno povežu OCD i JLS. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom služi kao primer dobre prakse, jer skreće pažnju na podizanje svesti, izgradnju kapaciteta i aktivnosti uključivanja na lokalnom nivou.

Sledeći akcioni plan treba da uzme u obzir prilično nisku uključenost predstavnika organizacija civilnog društva u fazi praćenja i procene sprovođenja strateških dokumenata. Takođe, treba da posmatra i neadekvatne funkcionalne mehanizme i procedure koje JLS imaju za sprovođenje ovih procesa.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vanesa Belkić, Danijela Jović, Petar Đurović, Peđa Martinović i Dušan Vukajlović, „Učešće civilnog sektora u dosadašnjem strateškom planiranju razvoja na lokalnom nivou u Srbiji“, Beograd, oktobar 2014, 17, <http://bit.ly/10CRaVf>

<sup>2</sup> Belkić i svi, str. 41.

<sup>3</sup> Belkić i svi, str. 44.

## 13: Jačanje participacije organizacija civilnog društva u praćenju sprovođenja reforme javne uprave

Tekst obaveze akcionog plana:

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

Vodeća agencija: Ministarstvo nadležno za poslove javne uprave

Partneri: organizacije civilnog društva

Datum početka: drugi kvartal 2015.

Datum završetka: u toku

Pregled obaveza	Specifičnost				Značaj za POU vrednosti				Potencijalni uticaj				Sprovedenost			
	Nepostojeća	Niska	Srednja	Visoka	Pristup informacijama	Učešće građana	Javna odgovornost	Tehn. i inov. za transparentnost i odgovornost	Ne postojeći	Mali	Umeren	Transformativan	Nezapočeta	Ograničena	Značajna	Potpuno
				✓	✓	✓	✓				✓				✓	

**Napomena autorke: Prema starim kriterijumima, ova obaveza bi bila označena zvezdom zato što je jasno relevantna za definisane POU vrednosti, ima umeren potencijalni uticaj i značajno je ili potpuno sprovedena. NMI je ažurirao kriterijume za dobijanje zvezda početkom 2015.**

### Šta se dogodilo?

Sredinom 2011. godine počeo je rad na drugoj Strategiji reforme javne uprave (RJU) kroz finansijsku podršku EU. U to vreme ovim procesom koordiniše Ministarstvo za državnu upravu. Strategija je usvojena 2014. godine i propisana je koordinacija sprovođenja na četiri nivoa, uključujući i eksperte javne uprave i političke koordinacije. Sprovođenje Akcionog plana planirano je u roku od 60 dana od usvajanja RJU u martu 2015. godine.

AP RJU iz 2015. ima jak sistem praćenja, izveštavanja i evaluacije. Stvorena je i Međuministarska projektna grupa, koja okuplja državne službenike i predstavnike organizacija civilnog društva (OCD). Prema Strategiji, uloga eksperta u ovom entitetu je da koordiniše i prati sprovođenje Strategije. Članovi imaju zadatak izveštavanja i evaluacije. Ovaj mehanizam osigurava proaktivno učešće relevantnih aktera.<sup>1</sup>

U decembru 2014. godine, pre formiranja međuministarske projektne grupe, Ministarstvo državne uprave i lokalne samoprave, Fondacija za razvoj ekonomske nauke (FREN) i Centar za evropske politike (CEP) organizovali su obuku za članove projektne grupe u Vršcu. Radionica nazvana „Praćenje i evaluacija javnih politika: alat za implementaciju i načini uključivanja organizacija civilnog društva” uglavnom je okupila predstavnike javne uprave, ali i neke koji nisu na kraju ušli u sastav grupe.

Što se tiče ispunjenja obaveze, aktivnost nema jasno definisan krajnji rok za sprovođenje, što donekle sprečava adekvatnu procenu. Međuministarska projektna

grupa osnovana je 23. februara 2015. godine.<sup>2</sup> Tokom pisanja ovog izveštaja, održana su dva sastanka grupe. Grupa okuplja 34 člana, od kojih je šest iz civilnog društva, i još 32 zamene ukoliko neko od članova nije u mogućnosti da dođe. Šef Odseka za sprovođenje reforme javne uprave i stručno usavršavanje u okviru Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave je sekretar grupe. Zbog svoje veličine, grupa ima problema pri funkcionisanju, gde se kao primer ističu teškoće usvajanja pravila funkcionisanja. Ipak, na sastanku 7. oktobra 2015. godine usvojena su i pravila funkcionisanja pored rezultata prvog šestomesečnog izveštaja o sprovedenim aktivnostima AP RJU.

Dve podaktivnosti su ispunjene, ali se grupa samo jednom sastala u toku perioda nadzora ovog srednjoročnog izveštaja o napretku, tako da NMI istraživačica smatra da je ova obaveza značajno sprovedena.

### *Da li je to bilo značajno?*

U proceni iz 2013. godine OECD SIGMA je naglasila da nadležno ministarstvo treba da „razvije efikasan mehanizam da bi se osigurale konsultacije sa nevladinim organizacijama i civilnim društvom i njihovo učešće u sprovođenju RJU i njenom praćenju”.<sup>3</sup> Na NMI konsultativnom sastanku, OCD su istakle da bi trebalo da se osigura veće učešće civilnog društva kako bi ono brojčano odgovaralo predstavnicima državnog sektora. Trenutno, oni smatraju da je ovaj organ u suštini radna grupa sastavljena od organa javne uprave, koji treba da koordinišu sprovođenje Strategije RJU i AP RJU. Dok vlast, po sopstvenom zaključivanju, smatra da proces razvoja AP RJU povezuje sve aktere, konsultovane organizacije civilnog društva smatraju da imaju samo nadzornu ulogu za ispravke i konsultacije.

Najznačajniji način uključivanja organizacija civilnog društva u RJU (do donošenja AP RJU) bila je Sektorska organizacija civilnog društva (SEKO). SEKO je kreiran u 2011. godini na inicijativu Kancelarije za evropske integracije. Ona je imala za cilj olakšavanje saradnje između civilnog društva i državnog sektora u procesima planiranja i korišćenja međunarodnih fondova razvojne pomoći u preko deset različitih oblasti, od kojih je jedna reforma javne uprave. Pored toga, formirana su četiri modela saradnje – planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje.<sup>4</sup>

Prema rečima Ivana Kneževića, zamenika generalnog sekretara Evropskog pokreta u Srbiji i člana međuministarske projektne grupe, novi model saradnje predstavlja značajno poboljšanje. Prema studiji o kapacitetima za praćenje i evaluaciju u Srbiji, „samo nekoliko strateških dokumenata i njihovih akcionih planova se prati, ali i ovo je zbog postojanja obaveze izveštavanja tokom njihovog sprovođenja”.<sup>5</sup> U većini slučajeva, organizacije civilnog društva prate sprovođenje iz pozicije autsajdera, i vrše spoljni pritisak. Ovo je jedinstveno telo koje omogućava da se civilno društvo uključi iznutra, i redak primer formalnog uključivanja OCD u praćenje javnih politika.

Što se tiče stvarnog uticaja, međutim, Knežević veruje da je suviše rano da se on proceni.<sup>6</sup> Danijela Božović, koordinatorka projekata u Beogradskoj otvorenoj školi i drugi član međuministarske projektne grupe, istakla je da je teško postići konsenzus ukoliko se radi u tako velikoj strukturi.

S obzirom na to da je ova obaveza predviđena u AP RJU, i to na početku njegovog sprovođenja, potencijalni uticaj je umeren. Štaviše, većina ispitanika, kada je reč o radu međuministarske projektne grupe, osvrće se na AP RJU kao dokument koji je propisuje, a ne na AP POU.

### *Napredovanje*

Sprovođenje ove obaveze treba nastaviti. Prema ispitanicima u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, operacionalizacija grupe će se preispitati.<sup>7</sup> Jedna ideja, koja bi odgovorila na zapažanja učesnika o teškoćama upravljanja velikim grupama, bila bi da se formiraju različite podgrupe u zavisnosti od aktivnosti. Prema naučenim lekcijama iz RJU, sledeći proces AP POU bi mogao da se bavi pitanjima mogućnosti prenosa mehanizma praćenja na druge politike.

---

<sup>1</sup> Republika Srbija, „Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, Službeni glasnik RS, br. 9/14, 42/14 – ispravka”, 23. april 2014, <http://bit.ly/1QJS0hA>

<sup>2</sup> Odluka o kreiranju Međuministarske projektne grupe za poslove eksperata u koordinaciji i praćenju sprovođenja Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017.

<sup>3</sup> SIGMA, „SIGMA Izveštaj o proceni zemlje: Izveštaj o proceni Srbije 2013”, (Izveštaj, OECD Izdavaštvo, april 2013), 5, <http://dx.doi.org/10.1787/5iz2rql2m7hg-en>

<sup>4</sup> Sektorske organizacije civilnog društva. Izveštaj je bio dostupan na [www.cdsprelaze.org.rs](http://www.cdsprelaze.org.rs), ali je uklonjen tokom finalizacije ovog izveštaja

<sup>5</sup> Sena Marić, Jelena Žarković Rakić, Ana Aleksić Mirić, i Milena Lazarević, „Getting Results in Public Policy: Civil Society Organizations’ Involvement in Policy Monitoring and Evaluation”, (Priručnik, Beograd, 2015), <http://bit.ly/1msHU9N>

<sup>6</sup> Ivan Knezevic, zamenik generalnog sekretara Evropskog pokreta u Srbiji, intervju sa NMI istraživačicom, Beograd, 17. avgust 2015.

<sup>7</sup> Ljiljana Uzelac, šef Odseka za sprovođenje reforme javne uprave i stručno usavršavanje u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, intervju sa NMI istraživačicom, Beograd, 10. avgust 2015.

## V. Proces: Samoprocenjivanje

*Nacrt izveštaja Vlade o samoprocenjivanju postao je dostupan 19. oktobra 2015. godine, i za komentare i sugestije do 30. oktobra. Konačna verzija je objavljena kasnije u procesu pripreme ovog NMI izveštaja, ali je kontrolna lista koja se nalazi u nastavku urađena na osnovu tog završnog dokumenta.*

### *Kontrolna lista za samoprocenjivanje*

Da li je objavljen izveštaj o godišnjem napretku?	Da
Da li je završen prema utvrđenom planu?	Ne
Da li je izveštaj dostupan na zvaničnom jeziku?	Da
Da li je izveštaj dostupan na engleskom jeziku?	Ne
Da li je Vlada obezbedila dve nedelje za javno komentarisanje nacrt izveštaja o samoprocenjivanju?	Ne
Da li su primljeni bilo kakvi javni komentari?	Da
Da li je izveštaj objavljen na Portalu POU?	Ne
Da li Izveštaj o samoproceni uključuje pregled sprovedenih konsultacija tokom razvoja Akcionog plana?	Da
Da li Izveštaj o samoproceni uključuje pregled sprovedenih konsultacija tokom sprovođenja Akcionog plana?	Da
Da li Izveštaj o samoproceni uključuje i opis procesa javnog komentarisanja tokom razvoja samoprocene?	Da
Da li Izveštaj pokriva sve obaveze?	Da
Da li procenjuje završetak svake obaveze prema vremenskom planu i ključnim aktivnostima koje su definisane u Akcionom planu?	Da

### *Pregled dodatnih informacija*

Nacrt godišnjeg izveštaja o samoprocenjivanju objavljen je 19. oktobra 2015. godine. Period javnih konsultacija trajao je do 30. oktobra. Nacrt izveštaja je bio dostupan na sajtu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave,<sup>1</sup> Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom,<sup>2</sup> kao i na portalu eUprave.

Ova publikacija se ne poklapa sa nekoliko smernica u POU. Ona ispada iz POU rasporeda, koji zahteva završetak izveštaja Vlade o samoproceni do 30. septembra. Dalje, nacrt je bio dostupan samo na srpskom jeziku, ne i na engleskom, a period konsultacija je trajao 11 dana, a ne dve nedelje, kako predviđa POU.

Izveštaj o samoproceni je usvojen i objavljen kasnije u procesu finalizacije ovog NMI izveštaja i dostupan je samo na srpskom jeziku. Izveštaj sumira primljene predloge, iako nisu svi ovi komentari pojedinačno dostupni javnosti.<sup>3</sup> U komentarima je istaknuto kašnjenje u sprovođenju aktivnosti, kao i da neke od prijavljenih aktivnosti ne



odražavaju situaciju na terenu. Osim toga, oni su predložili niz novih inicijativa, kao što je besplatan elektronski pristup zakonodavstvu, kao i načine za jačanje postojećih obaveza.

U izveštaju se navodi da je nacrt izmenjen da bi se uključili određeni predlozi, i uvođenje novih obaveza biće uzeto u obzir u procesu izrade drugog AP POU.

---

<sup>1</sup> Republika Srbija, „Nacrt izveštaja Vlade o samoprocenjivanju,” 31. decembar 2015, <http://bit.ly/1ld9DdT>

<sup>2</sup> „Nacrt Izveštaja o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu”, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, 19. oktobar 2015, <http://bit.ly/1QfFVle>

<sup>3</sup> „Akциони plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu”, MDULS, <http://bit.ly/1IVvP1l>

## VI. Kontekst države

*Ova sekcija postavlja obaveze Akcionog plana u širi nacionalni kontekst otvorene vlade. Izbori, Evropska unija, uticaj države u medijima i izbeglička kriza istaknuti su u ovom kontekstu.*

### *Izbori i kašnjenja sprovođenja Akcionog plana*

Sekcije I i II detaljnije objašnjavaju procese koji su se odvijali na političkom planu tokom procesa izrade Akcionog plana, a koji su neminovno produžili ceo proces. Preвременi parlamentarni izbori održani su u martu 2014. godine, i krajem aprila, osvajanjem većinskog broja glasova u Skupštini, na vlast je došla nova Vlada predvođena premijerom Aleksandrom Vučićem. Akcioni plan je usvojen da bi se primenio retroaktivno, pošto je obuhvatio period pre usvajanja, ali i aktivnosti koje su ranije bile koncipirane i, u nekim slučajevima, započete. Jedan od problema uočenih kroz NMI intervju i konsultacije sa OCD bio je nedostatak političke priznatosti POU procesa. Ovo pitanje steklo je veću vidljivost tek sa Dijalogom o Partnerstvu otvorenih vlada na Zapadnom Balkanu, održanom u Tirani.

### *Pridruživanje Evropskoj uniji (EU)*

POU inicijativa je izuzetno povezana sa procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Na početku POU procesa Srbija je bila zemlja kandidat. Nakon usvajanja pregovaračkog okvira sa Srbijom na Evropskom savetu, prva međuvladina Konferencija između Srbije i EU održana je u januaru 2014. godine.

Obavezama vezanim za ispunjenje određenih standarda i uslova iz procesa pridruživanja stvara se okruženje koje je pogodno za ciljeve POU. Proces pridruživanja stavlja naglasak na RJU, jedan od tri osnovna stuba pridruživanja EU. Takođe, otvorenost i transparentnost uprave je snažno integrisana preko OECD SIGMA principa javne uprave, objavljenih pod pokroviteljstvom Generalnog direktorata za politiku susedstva i pregovore o proširenju. Iako pitanja javne odgovornosti, borbe protiv korupcije, fiskalne transparentnosti, pristupa informacijama i učešća građana možda nisu eksplicitno uslovljena u *acquis* osnovama, ovo su ipak važni principi koji su prisutni u dokumentu pristupanja EU:

- Poglavlje 5, kako je navedeno ranije, reguliše javne nabavke,
- Poglavlje 23 o pravosuđu i osnovnim pravima odnosi se na demokratiju – vladavinu prava i antikorupciju,
- Poglavlje 24 o pravdi, slobodni i bezbednosti se, takođe, odnosi na demokratiju, vladavinu prava i antikorupciju,
- Poglavlje 32 obezbeđuje odgovornost javnog sektora kroz jačanje unutrašnjih i spoljašnjih mehanizama finansijske kontrole.

Stoga, trenutni zamah u procesu pridruživanja bi mogao da formira početnu odskočnu dasku za POU, posebno uvođenjem nevladinih aktera u Srbiji u proces kreiranja politika. Pozitivna iskustva u Hrvatskoj mogu, takođe, da posluže kao primer. Iako je pitanje učešća civilnog društva u kreiranju politika i izradi nacrtu zakona unutrašnje pitanje država nad kojima Unija nema nadležnosti, Evropska komisija je naglasila da proces pridruživanja treba da bude široko rasprostranjen i sveobuhvatan proces, koji nije rezervisan samo za vladine aktere. Izveštaj o napretku iz 2014. godine ističe „da su vlasti preuzele određene redovne korake da uključe civilno društvo u proces pridruživanja”.<sup>1</sup>

### *Uticaj države u medijima*

Tokom procesa pridruživanja, izražena je velika zabrinutost u vezi sa državnim finansiranjem; kontrolom medija; pogoršanim uslovima za potpunu slobodu izražavanja; nedostatkom transparentnosti kada je u pitanju medijsko vlasništvo, reklamiranje, finansiranje; i sve većom tendencijom samocenzure.<sup>2</sup> AP POU se ne bavi

mehanizmima državnog finansiranja medija, ali ovo pitanje treba da bude prioritet s obzirom na tvrdnje da se ono koristi kao oruđe državne kontrole, preko koga političari na vlasti održavaju pozitivnu sliku. Postoje i tvrdnje da se kritički mediji finansijski kažnjavaju.<sup>3</sup> Problem je posebno značajan kada se posmatraju mediji i novinari koji ulaze u finansijske sporazume sa jedinicama lokalne samouprave (JLS).

U istraživanju objavljenom od strane Cenzolovke (Censotrap), došlo se do zaključka da je na naslovnim stranama deset najuticajnijih novina u Srbiji, tokom 2014. godine, premijer predstavljen u pozitivnom kontekstu 877 puta, a samo 6 puta u negativnom kontekstu.<sup>4</sup> Savet za borbu protiv korupcije objavio je Izveštaj o pritiscima i kontroli medija 2011. godine, kao i u februaru 2015. godine. Izveštaj je pokazao nedostatak transparentnosti kada su u pitanju vlasničke strukture medijskih kuća.<sup>5</sup> Biro za društvena istraživanja sproveo je anketu u prvom kvartalu 2015. godine, koja je pokazala da preko 50% stanovnika Srbije ne smatra medije za kredibilno sredstvo u vrednovanju i osiguravanju odgovornosti Vlade.<sup>6</sup>

Prema Zakonu o javnom informisanju i medijima iz 2013. godine, država će se odreći svog vlasništva nad medijima, dok će se rasprodela javnih sredstava vršiti na osnovu projektnog finansiranja i konkursa. Ovo i dalje ostavlja široko diskreciono ovlašćenje izvršnoj vlasti, kako centralnoj tako i lokalnoj.<sup>7</sup> Utvrđeno je da ovaj mehanizam finansiranja favorizuje lokalne medije zbog uočene slabosti na tržištu, dok se pomoć obezbeđuje za institucionalne operativne troškove, a ne za konkretna poboljšanja sadržaja. To omogućava da se projektima pokreću i promotivni programi. Pored toga, bez snažnog sistema praćenja troškova, teško je da se utvrdi vrednost lokalnih medija.

#### *Izbeglička kriza u zemljama Zapadnog Balkana*

Izglasavanjem Zakona o azilu, Srbija je uspostavila sistem azila 2008. godine.<sup>8</sup> U prvih pet godina, od ukupno 10.048 ljudi koji su zatražili azil, samo deseto je dobilo pozitivan odgovor. Ovo je delom bilo zbog toga što je Srbija tranzitna zemlja, koju većina azilanata napusti i pre okončanja postupka.<sup>9</sup> U istom periodu, prema procenama Centra za pomoć i zaštitu tražiocima azila, broj ilegalnih imigranata, koji su ušli u zemlju i ne traže azil, bio je šest do sedam puta veći nego broj registrovanih u 2012. godini.<sup>10</sup>

Broj ljudi koji traže azil se naglo povećao 2014. godine sa preko 5.000 zahteva primljenih u prvih šest meseci,<sup>11</sup> dok je na leto 2015. godine Srbija postala redovna tačka na putu ka Nemačkoj i Švedskoj. Trenutne procene su da je oko 300.000 ljudi prešlo ovu rutu 2015. godine, što bi predstavljalo 6.000 ljudi dnevno.<sup>12</sup> Vrhunac je dostignut u septembru, kada je taj broj iznosio 8.000 ljudi na dnevnom nivou.<sup>13</sup>

Ova povećanja dovela su do konflikata sa susedima. Sredinom septembra, Mađarska je zatvorila dva granična prelaza sa Srbijom, što je dovelo do nasilnih sukoba i kampovanja velikog broja ljudi na srpskoj strani granice.<sup>14</sup> Kao odgovor na ovo, protok izbeglica usmerio se ka Hrvatskoj, koja je zatvorila sedam od osam graničnih prelaza sa Srbijom samo dva dana nakon što je to uradila Mađarska, i time poslala tražioce azila natrag u Srbiju. Od tada, podrška Evropske unije, Razvojne banke Saveta Evrope<sup>15</sup> i tima Ujedinjenih nacija u Srbiji pomogla je Vladi Srbije u upravljanju krizom.<sup>16</sup>

Legalne i ilegalne migracije spadaju u Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost, i EU je označila pristup Srbije krizi kao konstruktivan. Iz EU je, takođe, preporučeno da Srbija ojača pravni okvir vezan za azil i migracije, i uskladi ga sa zakonodavstvom EU. PrEUgovor je oformljena da bi se pratile i predlagale mere u sprovođenju politika koje su obuhvaćene poglavljima 23 i 24. Ova organizacija je uključena u razgovore koji se odnose na izbegličku krizu u Srbiji i EU. I druge organizacije su, takođe, uključivane u obrazovanju i pomoći. Stoga, sledeći AP POU stvara mogućnost za dodatna produbljivanja saradnje između civilnih i državnih aktera po ovom pitanju.

Konačno, bitno je istaći da su vlade Zapadnog Balkana prepoznale veliki značaj regionalnog pristupa rešavanju krize. Na POU Dijalogu država Zapadnog Balkana koji je održan sredinom septembra 2015. godine u Tirani u Albaniji, prihvatile su obavezu koja se sastoji od četiri tačke. Vlade su se složile da se ponašaju solidarno u rešavanju

izbegličke krize “u duhu proaktivne otvorenosti”. Dogovorile su se oko formiranja posebnog informativnog sajta posvećenog ovom pitanju koji će obuhvatiti sve relevantne podatke na engleskom jeziku, lokalnom jeziku, kao i na jezicima izbegličke populacije.<sup>17</sup>

### Prioriteti zainteresovanih strana

Tokom NMI konsultativnog sastanka jedan deo vremena je bio odvojen za tematske radne grupe posvećene temama iz Akcionog plana, koje je NMI istraživačica koristila kako bi otkrila prioritete zainteresovanih strana.

Zainteresovanim stranama je bilo jasno da su četiri velike obaveze u prvom akcionom planu međusobno povezane; međutim, dovedeno je u pitanje obrazloženje za uključivanje određenih aktivnosti. Pitanja borbe protiv korupcije i pristupa informacijama bila su naročito pokrenuta u pravo vreme zbog tekućeg procesa pridruživanja i razvoja Akcionog plana za Poglavlje 23. Pitanje učešća građana dobilo na značaju na dnevnom redu zahvaljujući Strategiji stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva.

Uspostavljen je generalni konsenzus između državnih aktera i spoljnih zainteresovanih strana da su potencijalni uticaji aktivnosti iz Akcionog plana u najvećem delu umereni. Aktivnosti nisu dodale novu dimenziju postojećim inicijativama ili potencijalno transformisale status quo u značajnim oblastima politika. Međutim, ovo može biti efektivan način učenja, iz koga koordinatorno nadležno ministarstvo može izvući zaključke koje će uključiti u sledećem AP POU krugu.

---

<sup>1</sup> Evropska komisija, „Commission Staff Working Paper, Serbia 2014 Progress Report”, (Izveštaj, Brisel, 8. oktobar 2014), 11.

<sup>2</sup> Izveštaj o napretku Srbije, 2014. godina, str. 13, 46, 51.

<sup>3</sup> „Konkursno Finansiranje Medija – Unapređenje nezavisnosti medija kroz razvoj održivog i konkurentnog modela finansiranja”, Balkanska mreža istraživačkog novinarstva, <http://bit.ly/1mxRK9G>

<sup>4</sup> Perica Gunjić, „Godina Ljubavi”, Dokument, Cenzolovka, 29. decembar 2014, <http://www.cenzolovka.rs/godina-ljubavi>

<sup>5</sup> Savet za borbu protiv korupcije, „Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji”, 20. februar 2015, <http://bit.ly/17BeUve>

<sup>6</sup> Biro za društvena istraživanja, Monitoring medija: Korupcija / Antikorupcija, „Mediji u Srbiji sredstvo javne propagande”, 4. mart 2015, <http://bit.ly/1Zltr7w>

<sup>7</sup> Balkanska mreža istraživačkog novinarstva, Konkursno finansiranje medija, 2014, 5, <http://bit.ly/1mxRK9G>.

<sup>8</sup> Republika Srbija, Zakon o strancima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 107/2007.

<sup>9</sup> Sena Marić, Snežana Petijević i Jana Stojanović, „Analiza – tražioci azila u Srbiji i srpski azilanti u Evropi”, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Beograd, 2013, <http://bit.ly/1R96o4F>.

<sup>10</sup> Marić, Petijević i Stojanović, „Analiza”, 8.

<sup>11</sup> „2015 UNHCR Subregional Operations Profile – South-Eastern Europe: Serbia, Overview,” Agencija UN za izbeglice, <http://www.unhcr.org/pages/49e48d9f6.html>.

<sup>12</sup> Vessela Tcherneva & Fredrik Wesslau, „Refugee Road to Nowhere: The Western Balkans”, Komentar, Evropski savet za međunarodne odnose, 30. oktobar 2015, <http://bit.ly/1Sdgfn8>.

<sup>13</sup> „Serbia Inter-Agency Operational Update: 1–7 September 2015”, UNHCR.

<sup>14</sup> „Serbia Inter-Agency Operational Update: 15 – 21 September 2015”, UNHCR <http://bit.ly/1IxXJFH>.

<sup>15</sup> „Serbia Inter-Agency Operational Update: 27 October – 2 November 2015”, UNHCR <http://bit.ly/1ObYMrk>.

<sup>16</sup> „Serbia Inter-Agency Operational Update: 3-16 November 2015”, <http://bit.ly/1ObYMrk>

<sup>17</sup> „Western Balkans POU Dialogue 2015, Open Government, Engage Citizens: A Learn-and-Show Initiative to Make Open Government Partnership Work”, (konferencija, Tirana, Albanija, 10–11. septembar 2015), <http://bit.ly/1NDv9hW>.

## VII. Opšte preporuke

*Ova oblast predlaže sledeće korake za POU proces u Srbiji generalno, umesto za posebne obaveze. Ove preporuke dolaze iz prethodnih procena obaveza, konsultacija sa zainteresovanim stranama i analize NMI istraživačice o procesu razvoja i sprovođenja prvog Akcionog plana.*

### *Učešće privatnog sektora*

Primećen je porast u broju učesnika OCD kada se posmatraju sprovedene konsultacije tokom procesa izrade AP POU. Međutim, uprkos ovom porastu interesovanja, on se ne ogleda i u privatnom sektoru. Stoga, pošto se POU proces u Srbiji ne može odmah povezati sa koristima koje donosi poslovnom sektoru, MDULS treba da posveti dodatnu pažnju privlačenju ovih aktera. Kako su u ovaj AP POU uključene obaveze koje promovišu tehnološka ili pravna inovativna rešenja koja utiču i na poslovno okruženje, značajno je da se uzmu u obzir i njihova iskustva i stavovi. Na primer, saradnja sa Privrednom komorom Srbije bi trebalo da se razmotri.

### Budžetska ograničenja

Jedan od glavnih ograničenja koje su OCD uočile u POU procesu bio je nedostatak adekvatnih finansijskih i ljudskih resursa. AP POU je uključio prethodno propisane obaveze, oslanjajući se na druga strateška dokumenta i projekte koje su finansirali strani donatori. Drugo, prvobitno je jedan, a sada dva državna službenika rade pola vremena na POU procesu, što nije dovoljno. Pored toga, proces zahteva kontinuirane napore, ali budžetska ograničenja čine nerealnom mogućnost njihovog angažovanja na procesu puno radno vreme.

### Nejasan dizajn Akcionog plana

Istraživačica je primetila da se članovi radne grupe projekta nisu dovoljno međusobno upoznali i da su samo poslali svoje inpute. To je dovelo do toga da je koherentnost dokumenata pretrpela određene gubitke. Obaveze nisu grupisane na najefikasniji način i institucije učesnice nisu bile upoznate sa obavezama koje ih se nisu direktno doticale, što je dovelo do stvaranja nejasne slike o tome koji je cilj POU inicijative.

### Tematska prioritizacija

Mnogi konsultovani predstavnici OCD veruju da obaveze ne predstavljaju prioritete otvorene vlade u sektoru ili da su one već dovoljno pokrivene u drugim strateškim dokumentima. NMI istraživačica predlaže da se konsultacije održe na početku formulisanja sledećeg akcionog plana (umesto nakon što se nacrt dokumenta sa prioritetima već napravi).

Dalje, AP mora da posveti više pažnje pitanju pristupa informacijama, jer je to temelj postizanja drugih POU vrednosti. Ovo pitanje je posebno značajno kada se uzme u obzir to da izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja još nije počela.

Kreiranje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva može da posluži kao dobar primer korišćenja metoda otvorenog prostora da se odrede prioriteti.

### Nezavisne institucije

Konačno, značajno je da se uključe nezavisne institucije u sledeći akcioni plan, kako u procese izrade tako u procese sprovođenja. Ove institucije utiču, a nekada i pomažu jačanje politika koje su rezultat POU obaveza i trebalo bi da se uključe kako bi obaveze postale značajnije i lakše sprovedene.

## Osnovne SMART preporuke

Od 2015. godine svi POU NMI izveštaji uključuju pet ključnih preporuka za sledeći POU krug planiranja akcija. Od vlada koje su uključene u POU zahtevaće se da odgovore na te ključne preporuke u svojim godišnjim samoprocenama. Ove preporuke prate SMART logiku: one su specifične (*specific*), merljive (*measurable*), dostižne (*answerable*), relevantne (*relevant*) i vremenski određene (*timebound*).

NMI istraživačica, stoga, nudi sledećih pet preporuka u SMART (pametnoj) formatu:

<b>TOP PET 'PAMETNIH' PREPORUKA</b>
1. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave bi uz podršku Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom trebalo da organizuje konsultativne sastanke sa spoljnim zainteresovanim akterima (ne samo sa organizacijama civilnog društva već i sa privatnim sektorom) radi rasprave o mehanizmima multilateralnih konsultacija i proces pripreme nacrtu za sledeći Akcioni plan.
2. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da izvrši procenu postojećih ljudskih i finansijskih resursa predodređenih za POU proces, kako bi se moglo pristupiti komunikaciji, kampanji podizanja nivoa svesti i širenja geografskog domašaja konsultacija van granica glavnog grada na najoptimalniji način.
3. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da koordiniše projektну grupu za pripremu nacrtu i ne samo da prikuplja komentare, već i da obezbedi da je dokument dosledan te da su vodeće i partnerske agencije svesne drugih aktivnosti koje nisu u okviru njihove nadležnosti.
4. Konsultativni proces u okviru Akcionog plana koji će inicirati Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, u prisustvu predstavnika iz prepoznatih relevantnih državnih tela, trebalo bi pre procesa razvijanja radnog nacrtu da dozvoli spoljnim akterima da imaju značajan uticaj na fazu formulisanja.
5. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da razvije model održavanja kontakata i saradnje sa jedinicama lokalne samouprave, uz podršku Stalne konferencije gradova i opština, a tokom svih faza Akcionog plana – od pripreme nacrtu, preko implementacije do evaluacije.



## VIII. Metodologija i izvori

*Kao dopunu Izveštaju o samoprocenjivanju Vlade, ugledni istraživači o pitanjima uprave, ukoliko je moguće iz svake POU zemlje učesnice, pišu nezavisni NMI izveštaj o proceni.*

Ovi stručnjaci koriste zajedničke POU smernice i upitnik nezavisnog izveštaja<sup>1</sup> baziran na kombinaciji intervjua sa lokalnim POU zainteresovanim stranama, kao i na desk istraživanjima. Ovaj izveštaj se zatim prosleđuje Međunarodnom ekspertsom panelu (imenuje Upravni odbor POU) na procenu kako bi se osiguralo da su obezbeđeni najviši standardi istraživanja i ispoštovan princip *due diligence* (princip savesne procene).

Analiza napretka POU akcionih planova obuhvata kombinaciju intervjua, desk istraživanja, kao i povratnih informacija sa sastanaka sa zainteresovanim nevladinim telima. NMI izveštaj zasniva se na zaključcima izveštaja Vlade o samoproceni, ali i bilo kojim drugim procenama napretka koje su pripremili predstavnici civilnog društva, privatnog sektora ili internacionalnih organizacija.

Svaki lokalni istraživač organizuje sastanke sa zainteresovanim stranama kako bi osigurao tačan opis događaja. S obzirom na budžetska i vremenska ograničenja, NMI ne može da stupi u kontakt sa svim zainteresovanim stranama. Shodno tome, teži se metodološkoj transparentnosti, a samim tim, gde je to moguće, javnom prezentovanju procesa uključivanja zainteresovanih strana u istraživanje (detalji će biti objašnjeni kasnije u ovom poglavlju). U ovim nacionalnim okvirima, gde se zahteva anonimnost pružaoca informacija – vladinih i nevladinih, NMI zadržava mogućnost da sačuva njihovu anonimnost. Dodatno, zbog neophodnih ograničenja metode, NMI snažno podstiče dostavljanje komentara na javne nacрте svakog nacionalnog dokumenta.

NMI istraživačica je prikupila podatke za izveštaj o napretku kroz direktno prisustvo u procesu izrade AP, polustrukturirane intervjue sa predstavnicima vladinih institucija koje su uključene u pitanja u vezi sa AP POU i sa predstavnicima glavnih organizacija civilnog društva (OCD) aktivnih u oblasti politike, kao i kroz dva sprovedena istraživanja – jedno usmereno ka širem krugu aktera iz civilnog društva, izvan onih „standardnih”; a drugo usmereno na jedinice lokalne samouprave. Konačno, NMI istraživačica je 21. septembra organizovala konsultativni sastanak uz podršku nadležnog ministarstva, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, kao i Centra za evroatlantske studije, koji je aktivan na pitanjima POU od 2002. godine.

### Intervjui i fokus grupe

NMI istraživačica nije imala mogućnost pregleda Izveštaja Vlade o samoprocenjivanju, pošto on u vreme pisanja nezavisnog izveštaja nije bio pripremljen. Ona se konsultovala sa kontakt osobom u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, koja ju je uputila u ključne informacije sakupljene za pisanje samoprocene. Tokom ovih i drugih intervjua, nacionalna istraživačica skupila je stavove civilnog društva i odgovarajućih vladinih zvaničnika. Ukupno je obavljeno 15 intervjua tokom perioda od dva meseca, tačnije od jula do septembra. Od tog broja, šest intervjua je bilo sa predstavnicima vodećih institucija ili partnera, a dva sa predstavnicima USAID-a – predstavnik Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast i predstavnik Projekta za bolje uslove poslovanja. Pored toga, sedam intervjua je bilo sprovedeno sa ključnim organizacijama civilnog društva (OCD). Institucije sa kojima NMI istraživačica nije uspela da kontaktira bile su Ministarstvo finansija, Ministarstvo pravde i Sektor za lokalnu samoupravu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Samo jedna osoba nije bila uključena u izradu Akcionog plana.

1. Dragana Brajović, POU kontakt osoba, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 10. avgust 2015.

2. Ljiljana Uzelac, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 10. avgust 2015.



3. Milena Banović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, 14. avgust 2015.
4. Ivan Branislavljević, EDUCATION CENTRE AND MIKRO ART, 3. avgust 2015.
5. Marija Kujačić, Direkcija za elektronsku upravu, 14. avgust 2015.
6. Ivan Knežević, Evropski pokret u Srbiji, 17. avgust 2015.
7. Jovan Nicić, Agencija za borbu protiv korupcije, 20. avgust 2015.
8. Marijana Trifunović Stefanović, USAID, Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast, 19. avgust 2015.
9. Bojana Selaković, Građanske inicijative, 20. avgust 2015.
10. Danijela Bokan, Uprava za javne nabavke, 27. avgust 2015.
11. Vladimir Erceg, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 25. avgust 2015.
12. Marko Stefanović, USAID, Projekat za bolje uslove poslovanja, 1. septembar 2015.
13. Igor Pucarević, Stalna konferencija gradova i opština, 2. septembar 2015. godine
14. Irina Rizmal, Centar za evroatlantske studije, 3. septembar 2015.
15. Raša Nedeljkov, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, 4. septembar 2015. godine
16. Tanja Maksić, Balkanska istraživačka mreža, 4. septembar 2015.

#### Konsultativni sastanak zainteresovanih strana

Da bi prikupio stavove više zainteresovanih strana, CEP je organizovao jedan forum zainteresovanih strana u Beogradu prema modelu radne grupe. Sastanak je organizovan u Palati Srbije u saradnji sa Centrom za evroatlantske studije – CEAS, i uz logističku podršku Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Cilj je bio da se održi odgovarajući balans: ukaže na potrebu saradnje između civilnog društva, nacionalnog NMI istraživača i Vlade kako bi se dostigao sveobuhvatni cilj otvorene uprave, dok se uporedo otvara platforma za konstruktivna razmišljanja i upoznavanje sa kontekstom i preporukama ovog izveštaja.

Uvodna izlaganja na sastanku imali su Milena Lazarević, viša projektna menadžerka, CEP; Dražen Maravić, državni sekretar, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave; Jelena Milić, direktorka, CEAS; i Marijana Trifunović Stefanović, USAID, Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast – JRGA.

Konsultativni sastanak je podeljen u skladu sa četiri glavne oblasti Akcionog plana – fiskalna transparentnost, borba protiv korupcije, pristup informacijama i učešće građana. Poziv je prosleđen medijima putem mejling liste i oficijalnog sajta Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom,<sup>2</sup> kao i preko kontakt liste koju je obezbedio CEP. U pitanju je bio otvoreni javni poziv koji je objavljen na sajtu CEP-a 14. septembra 2015. godine.<sup>3</sup> Učesnicima su bili dostavljeni rezime Akcionog plana, analiza sprovođenja Akcionog plana, kao i propratni dokument. Događaj je okupio 40 predstavnika civilnog društva i stranih agencija, kao što su UNDP i OEBS, a bila su prisutna i dva predstavnika nadežnog ministarstva, jedan iz Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i jedan iz Agencije za borbu protiv korupcije.

Učesnici na NMI konsultativnom sastanku, održanom 21. septembra 2015. godine, su sledeći:

1. Adel Abusara, Misija OEBS-a u Srbiji
2. Aleksa Kuzmar, Opština Žitište
3. Aleksandar Vukalović, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
4. Anja Vasiljević, Centar za razvoj neprofitnog sektora
5. Branka Milović, Sindikat pravosuđa
6. Danijela Božović, Beogradska otvorena škola
7. Dino Jahić, Centar za istraživačko novinarstvo
8. Đorđe Đorđević, Beogradski Model Evropske Unije
9. Dragana Brajović, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
10. Dražen Maravić, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
11. Dušan Šabić, Fond za otvoreno društvo

12. Gordana Đurđević, Slovo/Udruženje poslovnih žena
13. Igor Grujić, Edukacioni centar
14. Irena Cerović, UNDP
15. Irena Radinović, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva
16. Ivan Branisavljević, Edukacioni centar
17. Jelena Cvetković, OEBS
18. Jelena Ožegović, Registar nacionalnog internet domena Srbije
19. Jovan Nicić, Agencija za borbu protiv korupcije
20. Kali Rajović, Opština Žitište
21. Leposava Kalender, Sindikat pravosuđa
22. Ljiljana Uzelac, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
23. Luka Paunović, Atlantski savet Srbije
24. Maja Kovač, Centar za istraživanje javnih politika
25. Mara Vlajković, SAN EKO
26. Marko Milenković, Institut društvenih nauka
27. Milan Aleksić, Centar za primenjene evropske studije
28. Milena Banović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom
29. Miloš Đajić, Centar modernih veština
30. Miodrag Milosavljević, Fond za otvoreno društvo
31. Nataša Čorbić, Srbija u pokretu
32. Nataša Vukmirović, LINK PLUS
33. Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbije
34. Nikola Dragović, Sindikat pravosuđa
35. Novak Pešić, OEBS
36. Ostoja Rajić, Udruženje pronalazača „Teslino jedinstvo“
37. Petar Žmak, Građanske inicijative
38. Raša Nedeljkov, CRTA
39. Sonja Morokvasic, Udruženje penzionera
40. Stela Strsoglavec, Educa Humana
41. Tanja Varazlić, SACEN International
42. Veselina Pelagić, Fondacija za razvoj domaćinstva
43. Vlade Satarić, Amity

#### Podaci prikupljeni iz upitnika

S obzirom na vreme i budžetska ograničenja, NMI istraživačica nije uspeła da kontaktira sve zainteresovane strane. Kako bi konsultovala širi krug aktera, istraživačica je pripremila dva elektronska upitnika. Prvi je bio usmeren na organizacije civilnog društva (OCD) i prosleđen je 7. avgusta svim kontaktima sa interne liste Centra za evropske politike, uz podršku Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Upitnik je bio dostupan do 18. septembra 2015. godine i sakupljena su 62 odgovora, od kojih je 20 bilo potpuno i uključeno u procene određenih aktivnosti.

Drugi upitnik je bio namenjen jedinicama lokalne samouprave (JLS) i distribuiran je kontaktima Stalne konferencije gradova i opština 21. avgusta u svim JLS, i bio je dostupan do 18. septembra 2015. godine. Bitno je istaći da u Srbiji postoji 174 JLS, gde se grad Beograd posmatra jednom JLS (uključujući opštine, koje u ovoj analizi nisu posmatrane kao odvojene jedinice). Istraživačica je prikupila 53 odgovora, od kojih su samo 24 bila popunjena kompletno.

Stoga, ovi podaci ne mogu da se posmatraju kao stavovi cele populacije, pošto uzorak nije dovoljan za izvlačenje generalnih zaključaka. Ovo je samo pokazatelj ograničenog broja iskaza i stavova, koji su zatim ukrštani sa procenama istraživačice, saradnika u intervjuima i doprinosima učesnika NMI konsultativnog sastanka.

---

<sup>1</sup> Celokupne smernice za izradu izveštaja mogu se pronaći u NMI priručniku o procedurama, dostupnom na: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-NMI>.

<sup>2</sup> „Partnerstvo za otvorenu upravu – procena mera i aktivnosti”, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, <http://bit.ly/1Mk2qBp>.

<sup>3</sup> „Poziv na konsultativni sastanak Nezavisnog mehanizma za izveštavanje”, Centar za evropske politike, <http://bit.ly/1NBhZTd>.

### O Nezavisnom mehanizmu izveštavanja

NMI je glavni izvor preko koga Vlada, civilno društvo i privatni sektor mogu da prate razvoj Vlade i sprovođenje POU akcionih planova na dvogodišnjoj osnovi. Dizajn istraživanja i kontrolu kvaliteta ovakvih izveštaja sprovodi Međunarodni ekspertski panel koji se sastoji od stručnjaka u oblasti transparentnosti, učešća, odgovornosti i metodologije društvenih nauka.

Trenutni članovi Međunarodnog ekspertskog panela su:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Hazel Feigenblatt
- Jonathan Fox
- Hille Hinsberg
- Liliane Klaus
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck
- Ernesto Velasco

Mala grupa sa sedištem u Vašingtonu, DC, izveštava kroz NMI proces u bliskoj saradnji sa istraživačicom. Pitanja i komentari u vezi sa izveštajem mogu se uputiti osoblju putem mejl adrese [NMI@opengovpartnership.org](mailto:NMI@opengovpartnership.org).

## IX. Kriterijumi podobnosti

*U septembru 2012. godine POU je rešio da započne snažno ohrabrivanje vlada koje učestvuju u programu, kako bi prihvatile ambiciozne obaveze u vezi svojih performansi u POU kriterijumima podobnosti.*

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

Kriterijum	2011	Trenutno stanje	Promena	Objašnjenje
Budžetska transparentnost <sup>2</sup>	4	4	Bez promene	4 = Objavljeni Predlog budžeta i Revizorski izveštaj 2 = Jedan dokument objavljen 0 = Nijedan dokument nije objavljen
Pristup informacijama <sup>3</sup>	4	4	Bez promene	4 = Zakon o pristupu informacijama 3 = Ustavna odredba 1 = Nacrt zakona 0 = Nema Zakona
Izveštaj o imovini <sup>4</sup>	3	4	↑	4 = Zakon o poreklu imovine, podaci javni 2 = Zakon o poreklu imovine, podaci nisu javni 0 = Nema Zakona
Učešće građana (gruba ocena)	3 (7.35) <sup>5</sup>	3 (7.35) <sup>6</sup>	Bez promene	EIU Indeks građanskog učešća gruba ocena: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
<b>Ukupno / Moguće (procenat)</b>	<b>14/16 (88%)</b>	<b>15/16 (94%)</b>	<b>↑</b>	75% od mogućih poena da bi bilo podobno

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

<sup>2</sup> Za više informacija pogledati Tabelu 1 na <http://internationalbudget.org/what---we---do/open---budget---survey/>. Za najnovije procene videti <http://www.obstracker.org/>.

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

<sup>4</sup> Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in Government at a Glance 2009, (France: OECD Publishing, 2009), 132, <http://bit.ly/13vGtqS>; Richard Messick, "Income and Asset Declarations: Global Experience of Their Impact on Corruption" (paper prepared for the Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policy organized by Thailand's National Anti-Corruption Commission (MACC) in collaboration with the World Bank, Bangkok, Thailand, 5-6 June 2009), 16, <http://bit.ly/1clokyf>. Za novije informacije pogledati <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. Upravni odbor POU je 2014. prihvatio promene u merenju obelodanjivanja informacija o imovini. Postojanje zakona i de facto javnog pristupa obelodanjenim informacijama je zamenilo stare mere o obelodanjivanju. Za više informacija pogledati <http://bit.ly/1EjLJ4Y>.

<sup>5</sup> The Economist, Democracy Index 2010: Democracy in Retreat, by the Economist Intelligence Unit (Report, London, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

<sup>6</sup> The Economist, Democracy Index 2010: Democracy in Retreat, by the Economist Intelligence Unit (Report, London, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.