

Snežana Đorđević<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Digitalizacija koja podržava participativnu demokratiju i održivi razvoj

## SAŽETAK

Razvoj IT je otvorio sjajan prostor za veću dostupnost informacija i svih vrsta znanja, što je važan činilac razvoja i obogaćivanja demokratije. Istovremeno, time je otvoren prostor za dezinformacije i zloupotrebe informacija, te smo svedoci ozbiljnog urušavanja demokratskih institucija, procedura odlučivanja i, konačno, ugrožavanja ljudskih prava i u najvećim demokratijama na planeti. Veliki broj autora ukazuje da digitalizacija nije tehničko, niti inženjersko pitanje već da ima ozbiljne socijalne i političke implikacije. Srbija spada u zemlje koje imaju sistemsku korupciju sa kojom nijedan od režima od 2000. godine ne izlazi na kraj, zbog nespremnosti političkih elita da se odreknu ovih unosnih vidova bogaćenja. Ovaj rad će se fokusirati na tri teme: prva se bavi kvalitetom javnih nabavki u Srbiji, problemom slabe dostupnosti ugovora u javnosti, te velike štete koje se pri tome nanose našem društvu. Druga tema je kvalitet javno-privatnih partnerstava – dobra i loša praksa, kojom treba da se obezbedi uspešna realizacija projekata za koje javni sektor sam nema dovoljno sredstava, te se oslanja na privatni. Ipak, kod nas ovi projekti često služe za zloupotrebe i

---

1 Kontakt: snezana.djordjevic@fpn.bg.ac.rs

koruptivne aktivnosti. Treća tema je slaba dostupnost informacija vezanih za prostorne planove i za gradnju kao izuzetno profitabilne oblasti.

KLJUČNE REČI: IT, zaštita konkurencije i javnog dobra, javne nabavke, prostorno planiranje i gradnja, javno-privatna partnerstva

## 1. UČENJE IZ ISKUSTVA DANSKE O DIGITALIZACIJI

Danska je uložila velika sredstva od 1990. u javni sektor radi podizanja IT kapaciteta, što je vodilo kreiranju nove kulture e-javnog sektora i e-usluga (e-država, e-lokalna vlast). EU je, pri svim merenjima uspešnosti digitalizacije, ocenila ovu zemlju kao najbolje uređenu. Došlo je do ozbiljnog restrukturiranja rada javnih institucija. Treba naglasiti da ovaj proces zahteva veliko zalaganje političke elite i javnih službenika, velika finansijska ulaganja, ali najbitnije je njegovo prihvatanje od strane građana i njihovo aktivno učešće, što je u Danskoj bio slučaj (Schou, Hjelholt 2018, 111–113).

U novom sistemu važnu ulogu dobijaju službenici koji podržavaju građane u ovom procesu a oličenje su misija i namera države i lokalnih vlasti. Službenici i političari su savladavali nove IT jezike, programe, a paralelno sa njima i građani su usvajali te veštine. Sve veći deo usluga zahtevao je aktivno on line uključivanje i on line participaciju građana u raznim fazama odlučivanja: od identifikacije problema, iskazivanja potreba, davanja sugestija i predloga, formalnog oblikovanja najboljih paketa usluga, do evaluacije kvaliteta usluga i isticanje kritika i novih zahteva.

Digitalizacija povećava **transparentnost**, te građani pravovremeno dobijaju sve bitne informacije o javnim uslugama (vrste i obima usluga, dostupnih finansija itd.). Omogućeno je da se građani uključe u proces iskazivanja prioriteta potreba, čime doprinose kreiranju optimalnih paketa usluga (**participacija**). Time se smanjuje prostor za zloupotrebe i evidentno povećava fleksibilnost (usluge krojene prema potrebama korisnika), efikasnost i dostupnost usluga (jeftinije) (Pieterse 2009, 50–65; Palleti 2016, 141–152).

### 1.1. Proces digitalizacije

U prvoj fazi, od 1990. do 2001. godine (Socijal-demokratska vlada), proces digitalizacije tretiran je kao važan demokratski instrument. Temelj ovog informacionog društva je aktivna, predstavnička demokratija, koja daje svim građanima iste mogućnosti i afirmiše se solidarnost kao vrednost (Schou, Hjelholt 2018, 70). U tom kontekstu se svim građanima garantuje jednako pravo na pristup informacijama, na uključivanje, pravo da utiču na odluke i postanu tako deo obogaćenog, otvorenog digitalnog javnog prostora. U dokumentima i izja-

vama političkih lidera se ističe da građani treba slobodno da ispolje, izraze svoje potrebe, daju sugestije i tako aktivno kreiraju pakete usluga, ali i da ujedno razvijaju zajednicu i obogaćuju svoju ličnost (podsticano je korišćenje programa celoživotnog učenja). Građanima se garantuje zaštita od nadgledanja ili ugrožavanja privatnosti. ***Uključivanje ostaje stvar izbora*** a ne obaveza (Schou, Hjelholt 2018, 68).

Država i lokalna vlast su ***garantovale svakom pojedincu podršku*** da se uključi i koristi javne usluge. Pripadnici marginalnih grupa (slabije obrazovani, siromašni, osobe sa posebnim potrebama, pripadnici etniciteta – obično migranti koji slabo govore jezik itd.) su, kako se i očekivalo, imali problema sa korišćenjem e-paketa. Otuda je posao službenika, pre svega u opštinama,<sup>2</sup> bio da pomogne svakom pojedincu da se uključi i aktivira korišćenje datih usluga, što je bilo odlično rešenje. U centru ovog sistema javnih usluga ***je bio građanin***.

Problem, međutim, nastaje od 2001. godine sa promenom vlasti (liberalno-konzervativna koalicija) jer se iz korena menja odnos prema digitalizaciji. Ovom naglom zaokretu je pogodovao niz afere i skandala koje je prethodna vlada napravila u procesu digitalizacije. Naime, ispostavilo se da je taj proces trajao duplo duže: 4 umesto predviđene 2 godine (1996–2000) i da je koštao znatno više od predviđenih troškova (umesto 268 miliona, 412 miliona danskih kruna).<sup>3</sup> Nadalje, u ovom procesu nije bilo dovoljno koordinacije i sinhronizacije tako da je svaki od 14 okruga obezbedio svoj IT sistem, koji između sebe nisu bili komplementarni, što je u organizacionom smislu nedopustiv previd a u finansijskom je izazvao velike dodatne troškove (Schou, Hjelholt 2018, 71–73). Ovo je jako razočaralo građane, te su se na izborima opredelili za političku opciju koja je nudila veću odgovornost, jačanje efikasnosti i ekonomičnosti, kao i podizanje preduzetništva i konkurentnosti danskog društva i privrede u globalizovanom svetu.

Posao digitalizacije u novoj vlasti od Ministarstva za informaciono društvo preuzima Ministarstvo finansija. Menja se koncept građanina koji postaje ***konzument usluga***, a pravo na uključivanje se transformiše u građansku ***obavezu***. U novom sistemu pružanja usluga, država od građana zahteva da budu elektronski pismeni i obučeni (to je za njih sada obaveza a ne više izbor). U protivnom, oni su sami krivi što „ne drže korak” te se tretiraju kao otpadnici i teret za sistem (Schou, Hjelholt 2018, 104,105).

U tom periodu dolazi do velikih promena u primeni softverskih paketa u oblasti javnih usluga, te ove brze i često korenite promene ni službenici više nisu uspevali lako da savladaju, a još manje su uspeli da pravovremeno pomognu slabije obrazovanim korisnicima. Česte promene softverskih programa

---

2    Danska je decentralizovana zemlja i jako veliki udeo usluga se pruža upravo na lokalnom nivou.

3    Predstavljeno u evrima to iznosi: umesto 36 miliona evra došlo se na 55,4 miliona evra.

zahtevaju stalne obuke građana (korisnika) i njihovu stalnu on line komunikaciju sa službama.

Građani, kojima treba pomoć, se upućuju, umesto u kancelarije opštine, u *samouslužne centre* pri bibliotekama. Ovim izmeštanjem centra korisnicima se poručuje da je ova aktivnost manje bitna, po prirodi poluprivatna i da je ona opterećenje za opštinu i njene službe. Službenici koji pružaju ove usluge, ističu u intervjuima, da se osećaju veoma neprijatno, jer uviđaju da korisnici pomoći objektivno ne mogu da savladaju izazove digitalnog sistema koji je vremenom postajao sve kompleksniji, te da svoj posao ne mogu uspešno okončati (on je postao neizvodiva misija). Građani iz ranjive socijalne grupe ne uspevaju „da drže korak” i ostaju odsečeni iz sistema (digitalni otpadnici) (Schou, Hjelholt 2018, 96).

U Danskoj je ovaj proces bio praćen sve većim otuđivanjem vlasti od davanja dela informacija i neophodnih pojašnjenja, pa i podrške, te se službenici tokom intervjuja često žale da su Ministarstva i za njih bila nedostupna (Schou, Hjelholt 2018, 101).

Građani se tako suočavaju sa novim, neprijatnim iznenađenjem da nova vlast ozbiljno ugrožava demokratske vrednosti društva blagostanja, koje je u Danskoj, s dobrim razlogom, decenijama ljubomorno čuvano.

Autori koji pišu u ovoj oblasti, prateći primere i iz drugih zemalja, uviđaju da država i lokalna vlast kroz digitalizaciju, afirmišući konkurentnost efikasnosti, racionalnosti i efektivnost (uz stalna merenja troškova i dobiti) skidaju sa sebe poslove i prenose ih na građane. To su poslovi praćenja i prijavljivanja stanja, podnošenje zahteva, vrednovanje usluga itd. koji svakom pojedincu oduzima veliki deo vremena tokom dana, sa tendencijom stalnog rasta obima i kompleksnosti ovih poslova.

## 1.2. Kritika neoliberalnog koncepta digitalizacije

Sve veći broj autora koji istražuju ove fenomene ukazuje da je osnov problema u krizi savremene neoliberalne države koja zanemaruje političke i socijalne probleme koje ovi procesi izazivaju. Oni ističu da su digitalizovano informatičko društvo i ekonomija zasnovana na znanju (knowledge based economy) zasnovane na želji vladajućih elita da se nadalje širi i učvršćuje neoliberalizam, uprkos vidljivim slabostima. Na globalnom nivou postoji umreženost važnih međunarodnih institucija koje svesrdno zagovaraju ovaj koncept društva kao najbolji<sup>4</sup> (Sum and Jessop 2013, 270–271 prema: Schou, Hjelholt 2018, 47).

Ovi autori se fokusiraju upravo na loše posledice izazvane ovim modelom digitalizacije, posebno prateći fenomen (ne)pravde u oblasti socijalne,

---

4 To su: MMF, WTO, OECD, UN, EU, NAFTA, ASEAN, Asia Pacific Economic Organization, The Asian Developmental Bank itd.

zdravstvene, ekološke, bezbednosne, kulturne i politike prostornog planiranja i gradnje. Verdegen i Fuchs 2013. analiziraju stanje u Švedskoj, Bates 2014. u Velikoj Britaniji, Franceschetti 2016. u Italiji i Gurumurthy, Chami, Thomas 2016. u Indiji.

Ističu da je neoliberalno društvo sa globalizacijom ojačalo eksploatatorsku dimenziju. Nove klase se preko noći jako bogate, standardi minimalnih zarada kao i druga prava iz sveta rada (pravo na plaćeni prekovremeni rad, obavezan dnevni, nedeljni i godišnji odmor, pravo na plaćeni godišnji odmor, na minimalne nadnice, na penzije itd.) se potiskuju. Eksploatacija se povećava pa u tom kontekstu raste svet prekarijata (rad za male ili nikakve plate, nesigurni poslovi), povećava se broj siromašnih i broj beskućnika. Na taj način izuzetno bogati se još više bogate, koristeći dodatno dopuštene načine da ne plaćaju poreze (poreski rajeve), u čemu se takođe vidi velika povlašćenost klase vlasnika kapitala. Odličan indikator zaštite interesa kapitala u trci za profitom je tolerisanje neodgovornog iskorišćavanja prirode ugrožavanjem životne sredine. Neke od najbogatijih i najrazvijenijih zemalja sveta (SAD), čije ekonomije ozbiljno ugrožavaju planetu, često pružaju najviše otpora rešavanju ovih problema<sup>5</sup> (Schou, Hjelholt 2018, 116).

U literaturi se pojavljuju dva interesantna i važna koncepta. Jedan se tiče značaja razvoja *socijalne ekonomije* kao alternative neoliberalnoj ekonomiji koja se prvenstveno fokusira na profit. Socijalna ekonomija ističe da prioritet mora biti kvalitet proizvedenih dobara i usluga kojima se podiže kvalitet života ljudi i blagostanje društva i ova promena bi rešila mnoge probleme savremenog sveta.<sup>6</sup>

Drugi koncept je *koprodukcija u uslugama*, kao vid aktivne participacije građana vrlo bitne i u procesu digitalizacije, te ćemo se u ovom radu baviti više ovom temom.

## 2. KOPRODUKCIJA KAO DEMOKRATSKI MODEL RAZVOJA

Koprodukcija (zajedničko stvaranje, *co-production*) u oblasti javnih usluga znači uključivanje građana u proces planiranja, dizajniranja javnih usluga prema od njih iskazanim potrebama, zatim uključivanje u proces proizvodnje i isporuke javnih usluga, te posebno u proces nadgledanja, vrednovanja i korekcije tih paketa usluga.

---

5 U SAD se decenijama vodila bitka za ekološku politiku. Demokratski predsednik Obama je uspeo da potpisom na Pariski sporazum, uz veliko zakašnjenje, priključi ovu zemlju globalnim naporima očuvanja životne sredine. Trampova administracija povlači potpis uz obrazloženje da to mnogo košta ekonomiju, te da priroda nije ugrožena. Iako Bajdenova administracija obnavlja ovaj sporazum, ostaje upitna održivost ove politike.

6 D. Tyfield, T. Dannestan, P. Jones, B. Jessop and N. L. Summ.

Ističe se da uključivanje građana mora biti **dobrovoljno i besplatno** (ne sme biti zakonom obavezujuće). Njihovo uključivanje (odlučivanje o obimu i kvalitetu javnih usluga u svim oblastima) ih dovodi u poziciju partnera koji dele odgovornost sa javnim sektorom (državom ili lokalnim vlastima) za kvalitet, cenu, dostupnost usluga, posebno osetljivim grupama.

Korisnost primene ovog modela zasniva se na činjenici da građani najbolje mogu identifikovati prioritete kako pojedinačne, grupne tako i cele zajednice. Na toj osnovi, uzevši u obzir raspoloživa sredstva iz budžeta, ali i moguće druge izvore finansiranja, mogu na najbolji način da se zadovolje potrebe konkretne zajednice. Ovaj proces donosi mnogo koristi: raste zadovoljstvo građana zbog optimalno oblikovanog paketa usluga, zadovoljstvo što učestvuju u procesima odlučivanja preko kog podižu znanja o zajednici, raznim socijalnim grupama (posebno osetljivim), formiraju svest o specifičnosti javnog dobra i jačaju osećaj pripadnosti zajednici, što je vrednost za sebe. To je važan temelj za razvoj poverenja građana u vlast i institucije, uz afirmaciju participativne demokratije i društva.

Ovaj koncept nije nov, postojao je u praksi socijaldemokratskih zemalja zapadnog sveta i u Jugoslaviji. On postaje ponovo atraktivan i koristan za rešavanje svuda identifikovanih problema deficita demokratije i pasivne pozicije građana, usled jačanja neoliberalnog modela pružanja usluga, koji u praksi nameće kao prioritet povećanja efikasnosti i snižavanja cene usluga.

Model koprodukcije razvija tri bitna aspekta: organizacionu saradnju, participativno finansiranje i personalizaciju usluga.

**Organizaciona saradnja** podrazumeva veću fleksibilnost institucija za uključivanje građana u proces kreiranja, dizajniranja usluga u skladu sa potrebama pojedinaca. Zainteresovani građani dobijaju podsticaj da organizaciono ojačaju (formiranje NGO ili neke interesne grupe), da se umreže sa drugim akterima (vlasti svih nivoa, institucije, stručna i interesna udruženja) i utiču na sve faze odlučivanja: od kreiranja usluga, finansiranja, isporuke, vrednovanja, do korekcije paketa isporučenih usluga.

Ovaj model uključuje građane i u kreiranje budžeta (**participativno budžetiranje**) jer finansiranje određuje obim i kvalitet usluga. Kroz proces kreiranja budžeta *građani moraju dobiti sve neophodne informacije* na koja se sredstva može računati, ali i koje alternative postoje ako ta sredstva nisu dovoljna (municipalne obveznice, podrška od privatnog ili trećeg sektora kroz PPP projekte, neki vid samofinansiranja itd.). Ovaj proces podrazumeva razgovore i pregovore partnera. On građanima otvara prostor da podignu znanja o budžetskom procesu, principima finansiranja, značaju javnog dobra, značaju poštene redistribucije uz brigu o marginalnim grupama, kao i veštine balansiranja pojedinačnih, grupnih i opštih interesa u zajednici. U ovom procesu građani zaista postaju vrlo važan akter čime se **povećava vrednost socijalnog kapitala u društvu** (Fugini, Bracci, Sicilia 2016, 50).

**Personalizovanje usluga** je oblikovanje usluga prema ličnim potrebama korisnika i bitan je činilac koprodukcije. Političari, skupa sa službenicima, usmeravaju i sprovode ovaj proces participativnog i mrežnog odlučivanja, obezbeđujući pravovremeno, transparentno informisanje u svim fazama ovog procesa. U nizu zemalja postoji razvijena **praksa personalnih budžeta za socijalnu pomoć ili za zdravstvene usluge**, koja omogućava korisniku da utiče na distribuciju tih sredstava na usluge koje su baš toj osobi potrebne i da kontroliše trošenje tih sredstava. Time se smanjuje prostor za neefektivna ulaganja, za razbacivanje novca na neadekvatne usluge i za zloupotrebu javnih sredstava i fondova. Sa druge strane, ovakva mogućnost podiže znanja građana oko usluga koje se mogu obezbediti za određena sredstva, čime preciznije mogu iskazati svoje potrebe, podstaći komercijalizaciju nekih usluga koje do tada nisu postojale a vlastima se olakšava preciziranje zahteva pri **raspisivanju javnih tendera**.

Naredna tabela slikovito pokazuje kako se menja pozicija građana i vlasti kroz promenu nivoa participacije građana u proces odlučivanja.

Tabela 1. Participacija građana, kopljaniranje i kodizajn

Slab	Nivo kopljaniranja i kodizajna			Jak
Nivo participacije	PSEUDO	PARCIJALNA	PUNA	
<b>Participativni proces</b>	Aktivni građanin i grupa njih je uključena u <i>simboličku participaciju</i> , posećuje otvorene sastanke u MZ, opštini, gradu ili dobija informacijski materijal	Aktivni građanin i grupa njih je uključena u <i>ograničen diskurs</i> skupa sa vlašću, posećuje otvorene ili zatvorene sastanke u MZ, opštini, gradu	Aktivni građanin i grupa njih je uključena u <i>smislen diskurs</i> skupa sa vlašću, posećuje otvorene sastanke u MZ, opštini, gradu	
<b>Deliberativni proces</b>	Učesnici su primaoci informacija od strane javne uprave	Učesnici mogu izraziti svoje preference u specifičnim projektima	Učesnici <i>mogu izraziti i dalje razvijati</i> svoje preference u vezi sa javnim uslugama i investicijama	
<b>Finalna odluka</b>	Vlasti	Učesnici i vlasti	<i>Učesnici</i>	

Izvor: Autor uz manje intervencije, prema: Mariagrazia Fugini, Enrico Bracci, Mariafrancesca Sicilia (Eds.) (2016), *Co-production in the Public Sector Experiences and Challenges*, Politecnico di Milano, Springer, p. 30

Kroz povećanu participaciju, za sve učesnike se otvara polje obogaćivanja uvida u postojeće stanje, probleme koji postoje u zajednici, ali i za kreativnost u rešavanju problema. Veoma često upravo građani kao stanari naselja, korisnici raznih usluga i najbolji poznavaoци kako ovi procesi izgledaju u životu, daju konkretne i kreativne (inovativne) predloge kako se neki problemi mogu rešiti. Deo inovativnosti je usmeren na metode rada, drugačiji način organizovanja, novi način sufinansiranja, bolje oblikovanje usluga prema potrebama i sl. U ovim procesima se proveravaju neki postojeći fakti i obogaćuju se baze podataka koje su temelj odlučivanja (**evidence based policy making**), te građani i **aktivno kreiraju informacije** na koje se vlasti mogu osloniti. Mnogi digitalni

paketi su oblikovani kao interaktivni, te je doprinos građana idejama, predlozima njihov najvažniji sadržaj (Paletti 2016, 145).

Praksa ukazuje da afirmacija i jačanje participativnog procesa odlučivanja nije jednostavan i lak proces, da je pun izazova koji se usput moraju rešavati, ali da su koristi koje donosi vredni velikog truda. Poseban izazov uvek predstavlja osmišljavanje načina uključivanja **građana iz osetljivih socijalnih grupa** (etničke manjine, siromašni, bolesni, nezaposleni, deca ako su korisnici usluga itd.) koje ne smeju biti marginalizovane u ovom procesu.

Druga opasnost koja postoji je pojava paradoksa javnog dobra koji oduvek prati odlučivanje velikog broja ljudi. Pri okupljanju velikog broja građana u razgovoru o javnim stvarima dešava se fenomen *povećanja osećaja pojedinaca o beznačajnosti njihovog ličnog doprinosa*. Zbog toga oni gube osećaj neophodnosti da učestvuju i povlače se iz ovih aktivnosti. Ovaj problem moraju stalno i iznova rešavati **politički lideri i stručnjaci** (službenici) jer on može urušiti kvalitet participacije i javno dobro koje iz njega proizlazi (dobre, osmišljene politike, projekti, paketi usluga i zadovoljni građani) (Fugini, Bracci, Sicilia 2016, 32). Otuda je neophodno da dobro osmisle oko kojih (uvek suštinski bitnih) pitanja se organizuje koji vid skupa, kako dostavljati informacije i kako obezbediti obogaćivanje znanja i veština neophodnih građanima da produbljeno sagledaju stanje i probleme kojih moraju pri odlučivanju biti svesni.

Politički lideri i službenici moraju osmisliti kako dobro napisanim pozivom motivisati građane da uzmu učešće u radu – svakako dajući težinu značajnu njihovog učešće bez kojih vlast ostaje nemoćna da kreira usluge primerene potrebama građana. Konačno, važno je da osmisle kako učiniti ove procese ne samo korisnim za vlast, već **zanimljivim, korisnim i prijatnim za građane**, postižući na kraju najbolji mogući rezultat za zajednicu.

Prava je veština kombinovati neposredne sastanke i IT pakete u svakoj sredini i povodom raznih tema, te ovaj proces traži dobro osmišljavanje. Bitno je razumeti koliko su u nekim fazama neophodni neposredan ljudski kontakt, razgovor, opuštanje, druženje za jačanje osećaja zajedništva i pripadanja. Sa druge strane, IT paketi mogu značajno olakšati i obogatiti ove procese (veliki broj aplikacija su interaktivne kojima se pametno koriste ideje i inicijative korisnika – građana).

Na ovom tragu je u SAD u procesu revitalizacije gradova razvijen projekat **Izmaštavanje svog grada** (Imagining Your City) koji je uključivao stanovnike naselja, gradskih distrikata i grada u celini sa pozivom da pomognu da se na bolji način urede zapušteni i ružni prostori. Gradski lideri, službenici, arhitekta, planeri i građani su okupljeni oko misije da njihov grad bude što bolje uređen i dizajniran. To je za posledicu imalo nastanak maštovitih i funkcionalnih prostornih i arhitektonskih rešenja, koji su podigli lepotu, funkcionalnost i udobnost gradova, naselja i njihovih trgova, parkova, saobraćajnica, prijatnih mesta za druženje, uživanje i razonodu. Na ovom talasu realizovan je veliki broj urbanih projekata širom sveta uz osluškivanje ideja, potrebe i želja građana (Gehl 2013, 3–18).



### 3. SRBIJA

Reforme od 2000. godine u Srbiji donele su veliki broj novih zakona (tržišna ekonomija, demokratizacija sistema, decentralizacija), novih institucija u cilju modernizacije političkog sistema i razvoja demokratske političke kulture. Uprkos tome, i dalje postoje brojne sistemske slabosti i naše društvo obiluje problemima. Građani su i posle dve decenije reformskih napora i dalje marginalizovani. Slabo su uključeni u planiranje, kreiranje politika, dokumenata i u dizajniranje paketa usluga, dok su procesi merenja rezultata i zadovoljstva građana uslugama skoro nepostojeći. Participacija je veoma slabo razvijena i najčešće je nalazimo u fazi pseudoparticipacije, što znači da građani ponekad formalno učestvuju u radu MZ ali njihov uticaj je vrlo slab. Uglavnom se tretiraju kao pasivni konzumenti usluga koje im kreiraju i dostavljaju vlasti.

Najveće slabosti političkog sistema su: slaba pravna država, slabe institucije, zavisna sudska grana vlasti, neefikasna administracija, partokratija i korupcija.

Što se ekonomije tiče, najbitnije slabosti su:

- nedovoljno pogodan ambijent za poslovanje (izuzetno velika regulatorna i proceduralna opterećenja), iako je u ovoj oblasti došlo do brojnih poboljšanja, pre svega u olakšavanju započinjanja novog biznisa,
- uporno opstajanje nekih vrsta monopola (partijski, tajkunski ali i prevelik uticaj interesnih grupa po prijateljskoj, rodbinskoj ili drugim osnovama),
- konkurencija je često ugrožena, a time i ravnopravnost aktera na tržištu
- slaba dostupnost finansija (kredita) ili jednostavnije rečeno: novac je „preskup”, itd. (Đorđević 2016, 83).

Autoritarna, centralistička politička kultura koči razvoj gradova, opština i regiona kao snažnih motora ekonomskog razvoja i poslednjih 10 godina država preuzima njihovu ulogu. Umesto da opštine, gradovi i regioni, shodno svojim kapacitetima i potrebama, kreiraju privlačan ekonomski ambijent, oni ostaju pasivan akter i stoga često investicije slabo doprinose razvoju lokalnih zajednica (Rapajić, 2016), a ponekad donesu i probleme poput zagađenja. Ako se ima u vidu i činjenica da su lokalne vlasti tek odskoro faktički uspele da **prenesu imovinu na sebe** (oduzeta 1995. godine, zakon donet 2011. a tek odskoro lokalna imovina je i faktički prenet), zatim stalni problem u vezi sa osvajanjem njihove **fiskalne i finansijske autonomije** (dobar zakon o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. stalno se podriiva raznim „opravdanjima”), dobijamo jasniju sliku ograničenja realne autonomije lokalnih vlasti (Đorđević 2016, 90–92).

Važan aspekt reformi čini podizanje upravljačkih i administrativnih kapaciteta lokalne vlasti i države. One slabo planiraju (strateški plan razvoja, kao izuzetno važan instrument, često se pravi pro-forme i slabo koristi). Zbog slabe komunikacije vlasti sa građanima i lokalnom zajednicom oko identifikacije

problema i prioritetnih potreba, procesi odlučivanja su često zatvoreni u uske grupe, birokratizovani itd. Upravljanje nije modernizovano (nema kvalitetnog strateškog upravljanja, nije se prešlo na **upravljanje misijama i rezultatima**: mission and result driven government) već je i dalje prevashodno **vođeno ulogama** (role driven government). Ovaj zastareo model ima za posledicu niz problema: slaba koordinacija, slab kvalitet timskog rada, slabe baze podataka, stalna praksa preklapanja poslova i „nepokrivenih“ poslova, slabija delotvornost i efikasnost rada i slabo merenje rezultata. Ako pratimo realizaciju javnih usluga, često se projekti izvode netransparentno a brojne analize ukazuju na slab kvalitet upotrebe resursa (ljudskih resursa, imovine, finansija, IT), slabo ili nikakvo praćenje učinaka rada, slabo učenje iz iskustva, te su tako i rezultati često skromni (Đorđević 2017, 18–28; Đorđević 2019, 723–726).

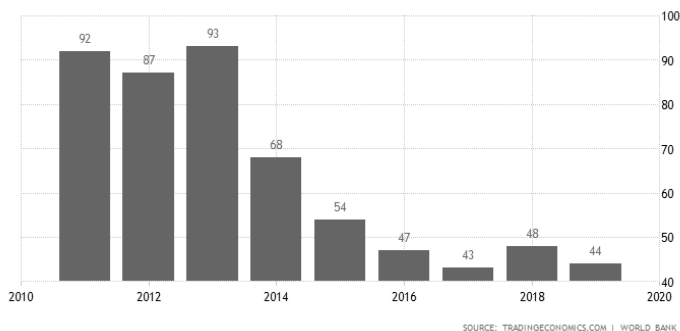
Prelaz od samoupravnog socijalizma (modela koji je bio inspiracija za izučavanje velikom broju istraživača u svetu) ka tržišnom kapitalizmu (loše izvedena privatizacija praćena velikom zloupotrebom javne imovine, uz slabu preduzetničku kulturu i menadžerijalne kapacitete, znanja i veštine) je, logično, vrlo turbulentan proces. Posle 20 godina tranzicije, veoma je interesantno videti dokle se došlo u promenama sistema (regulativa) i posebno u praksi, jer se ova dva procesa često u našoj zemlji jako razilaze (često kršenje zakona). Zato su u fokusu ovog rada polja sa najslabijim dometima kao što su uspostavljanje konkurencije, transparentan način rada, kvalitet pravne države, zaštita svojine i javnog dobra prikazana na nekim primerima.

### 3.1. Konkurentnost

Srbija je poslednjih godina znatno napredovala u oblasti pogodnosti poslovanja tako da je, u skladu sa nalazima Svetske banke, od 190 ekonomija 2019. godine rangirana kao 44, popevši se za četiri mesta (2018. godine je bila na 48. poziciji). Na Grafikonu 1 se vidi napravljen pomak za 92 mesta u 2011. godini.

Na Tabeli 2, koja prikazuje rangiranje Srbije i indikatore za 2020. godinu, vidi se da je donekle otežano dobijanje kredita (67 u odnosu na 59 u 2016). Na svim drugim pitanjima je došlo do poboljšanja: u oblasti registrovanja imovine (58) i poštovanja ugovora kao garanta pravne sigurnosti i zaštite investitora (65) jer su vrednosti za obe oblasti bile 73 u 2016. Iako postoji poboljšanje kod plaćanja poreza (85 u odnosu na 149. u 2016) to i dalje nisu dobre vrednosti. Najveći uspeh je napravljen u brzini izdavanja građevinskih dozvola (9 pozicija u odnosu na 139. mesto 2016. godine) (Đorđević 2016, 84).

Grafikon 1. Promene u rangiranju Srbije po lakoći pokretanja biznisa, na listi od 190 zemalja



Izvor: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/serbia>

Tabela 2. Rangiranje Srbije kroz indikatore Doing business 2020.

<b>Starting a Business</b> (rank)	73	<b>Getting Credit</b> (rank)	67	<b>Trading across Borders</b> (rank)	23
Score of starting a business (0-100)	89.3	Score of getting credit (0-100)	65.0	Score of trading across borders (0-100)	96.6
Procedures (number)	7	Strength of legal rights index (0-12)	6	Time to export	
Time (days)	7	Depth of credit information index (0-8)	7	Documentary compliance (hours)	2
Cost (number)	2.3	Credit registry coverage (% of adults)	0.0	Border compliance (hours)	4
Paid-in min. capital (% of income per capita)	0.0	Credit bureau coverage (% of adults)	100.0	Cost to export	
✓ <b>Dealing with Construction Permits</b> (rank)	9	✓ <b>Protecting Minority Investors</b> (rank)	37	Documentary compliance (USD)	35
Score of dealing with construction permits (0-100)	85.3	Score of protecting minority investors (0-100)	70.0	Border compliance (USD)	47
Procedures (number)	11	Extent of disclosure index (0-10)	6.0	Time to export	
Time (days)	99.5	Extent of director liability index (0-10)	6.0	Documentary compliance (hours)	3
Cost (% of warehouse value)	1.4	Ease of shareholder suits index (0-10)	5.0	Border compliance (hours)	5
Building quality control index (0-15)	14.0	Extent of shareholder rights index (0-6)	5.0	Cost to export	
✓ <b>Getting Electricity</b> (rank)	94	Extent of ownership and control index (0-7)	7.0	Documentary compliance (USD)	35
Score of getting electricity (0-100)	73.2	Extent of corporate transparency index (0-7)	6.0	Border compliance (USD)	52
Procedures (number)	5	✓ <b>Paying Taxes</b> (rank)	85	✓ <b>Enforcing Contracts</b> (rank)	65
Time (days)	125	Score of paying taxes (0-100)	75.3	Score of enforcing contracts (0-100)	63.1
Cost (% of income per capita)	182.4	Payments (number per year)	33	Time (days)	622
Reliability of supply and transparency of tariff index (0-8)	6	Time (hours per year)	226	Cost (% of claim value)	39.6
<b>Registering Property</b> (rank)	58	Total tax and contribution rate (% of profit)	36.6	Quality of judicial processes index (0-18)	13.5
Score of registering property (0-100)	71.8	Postfiling index (0-100)	93.2	✓ <b>Resolving Insolvency</b> (rank)	41
Procedures (number)	6			Score of resolving insolvency (0-100)	67.0
Time (days)	33			Recovery rate (cents on the dollar)	34.5
Cost (% of property value)	2.6			Time (years)	2.0
Quality of the land administration index (0-30)	18.5			Cost (% of estate)	20.0
				Outcome (0 as piecemeal sale and 1 as going concern)	0
				Strength of insolvency framework index (0-16)	15.5

Izvor: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/serbia/SRB.pdf>

**Komisija za zaštitu konkurencije** je, kao nezavisno regulatorno telo, uključeno u naš sistem sa ciljem da se podigne kvalitet ambijenta poslovanja, da se onemoguće monopoli i da svi akteri imaju jednake polazne pozicije na tržištu.

Komisija ima solidne nadležnosti, kapacitete, sistemsku podršku (policije, poreskih organa itd.) i instrumente u kontroli pojava ugrožavanja konkurencije na tržištu (nedozvoljena povezanost učesnika koji vode prevelikoj koncentraciji ili sklapanju restriktivnih ugovora koji ugrožavaju konkurenciju na tržištu), kao i pravo da izrekne mere zaštite konkurencije, mere otklanjanja povrede konkurencije i odredi kazne. Komisija samu sebe izdržava i dodatno

puni budžet Republike značajnim sredstvima od licenciranja, naplate usluga i od kazni.<sup>7</sup>

Izveštaji koje Komisija podnosi Skupštini Srbije objavljuju se na njenoj site strani (dostupni su javnosti), vrlo su interesantni i razumljivi. Komisija daje podatke o konkretnim predmetima koje je obradila, glavnim problemima i kako su rešeni, ukazuje na obuke, na instrument kojim motiviše prekršioce da prijave restriktivni sporazum (pokajnički program), što predstavlja dobre indikatore napora da se afirmiše konkurencija u našem društvu.

I pored toga, javnost objektivno malo zna o radu ovog tela. Uprkos postojanju ovog tela, monopoli u raznim vidovima i dalje nastaju i opstaju na našem tržištu. Za postizanje optimalnih rezultata važno je veće i kvalitetnije uključivanje medija, civilnog društva, naučnih institucija da bi se ova delatnost podržala, čime bi bila prisutnija i u javnosti.

### 3.2. Korupcija, imovina i javno dobro

Korupcija predstavlja veliki problem ekonomije i društva u celini jer ozbiljno ugrožava razvoj i destimuliše zalaganje pojedinaca da zarađuju poštenim radom. Srbija ima već tri decenije sistemsku korupciju sa tendencijom pada vrednosti indeksa (pogoršanja stanja). Vlast aktivno učestvuje i doprinosi ovako lošem stanju. Problem je što je veliki deo opozicije, koji je bio na vlasti dve hiljadite, negovao istu takvu praksu, te građani imaju osećaj da nemaju ozbiljnu alternativu jer svi političari u procesu kandidovanja ističu da će rešiti taj problem, a po dolasku na vlast nastavljaju sa ovom unosnom praksom. Građani se snalaze u ovakvom društvu najbolje što mogu, često i sami učestvujući u koruptivnim aktivnostima. Koruptivna praksa ozbiljno nagrizava poverenje u ljudsku prirodu, potkopava i lično i kolektivno samopoštovanje i ugrožava razvoj društva.

Tokom tranzicije **javno dobro** je ozbiljno ugroženo: prelaz sa društvene svojine (samoupravni socijalizam) na javnu (državnu, lokalnu) ili privatnu svojinu izveden je brojnim privatizacijama u kojima je javna imovina pljačkana. Postalo je skoro legitimno potkradati je i tako se bogatiti. Neoliberalni ambijent razvoja afirmiše privatno dobro neretko ograničavajući prostor jačanja javnog dobra i jačajući privatna ili kvazijavna dobra u skoro svim oblastima javnih politika. Umesto besplatnih škola, zdravstva, vrtića i drugih javnih usluga jača privatni sektor ili neka vrsta sufinansiranja paketa javnih usluga (kvazijavna dobra) (Đorđević 2017, 205–211).

Dodatno, podaci ukazuju da je u Srbiji i **zaštita svojine uopšte na niskom nivou. Kvalitet upravljanja imovinom** je takođe slab i ova vrsta resursa se često zanemaruje (često stoje zapuštene i neiskorišćene javne, nekada i privatne

---

7 <https://www.kzk.org.rs/>, posećen 15.10.2021. u 14:00; Zakon o zaštiti konkurencije, „Sl. glasnik RS”, br. 51/2009.

zgrade, prostori, parcele, livade), te otuda i slabija reakcija javnosti kada se javna, pa čak i privatna imovina ugrožava ili prisvaja. Sve to su odlični indikatori slabe pravne države (slaba pozicija sudstva, zavisnog od izvršne vlasti), kao i **veoma slabe organizacione i upravljačke kulture našeg društva**. Ovaj aspekt naše kulture moramo ozbiljno razvijati već od porodice i kroz programe čitavog obrazovnog sistema (Đorđević 2016, 90–92).

Naredna tabela predstavlja korupcioni indeks jednog broja zemalja u svetu, uključujući i evropske zemlje zapadne, razvijene, kao i postsocijalističke zemlje. Na ovoj listi, što su brojevi viši stanje je bolje a što su niži stanje je lošije.

Tabela 3. Rizik korupcije u zemljama

Korupcioni indeks zemalja i (pozicija na listi)	Korupcioni indeks zemalja i (pozicija na listi)
Danska 88 (1)	Španija, Litva 58 (41)
Finska, Švedska, Švajcarska 85 (3)	Italija 52 (53)
Holandija 82 (8)	Slovačka 50 (57)
Kanada 81 (9)	Hrvatska 48 (60)
Nemačka, UK 80 (11)	Rumunija 47 (51)
Irska, Island, Austrija 76 (14)	Mađarska 46 (64)
<i>Estonija</i> , Japan 73 (18)	Grčka, Crna Gora 45 (67)
Francuska 72 (21)	Belorusija 44 (70)
USA 71 (22)	<i>Srbija</i> , Kina 39 (87)
Urugvaj, Ujedinjeni Arapski Emirati 70 (23)	Bosna i Hercegovina 38 (89)
Portugalija 64 (30)	S. Makedonija 37 (93)
<i>Slovenija</i> , Poljska 60 (36)	Albanija 36 (99)
Češka Republika, Litvanija 59 (38)	Rusija 28 (138)

Izvor: Autor, podaci preuzeti iz tabele Transparency International Report for 2018.

Zemlje zapadne Evrope pretežno spadaju u grupu sa preko 70 indeksnih poena, što znači da je korupcija zabranjena i u praksi dobro kontrolisana i adekvatno procesuirana (kažnjavana). Lideri su skandinavske zemlje, zatim Švajcarska, Holandija i Nemačka, koje imaju preko 80 indeksnih poena. Mediteranske zemlje imaju niže indeksne vrednosti (što znači da postoji viši stepen korupcije u društvu), što je deo njihovih kultura i relaksiranog pristupa ovoj vrsti problema (Grčka 45, Italija 52, Španija 58, ali Portugalija 64). Primer Portugalije pokazuje da, uprkos tradiciji, dobro liderstvo može da promeni ambijent, da unapredi pravnu državu i smanji korupciju.

Za Srbiju se ne može naći opravdanje za ovako loš plasman (39). Ostale tranzicione zemlje su ipak uspele da se u većoj meri izbore sa smanjivanjem korupcije. Odličan je primer Estonije koja, sa 73 indeksna poena, pripada do broj praksi zemalja zapadne Evrope. Za njom slede Slovenija i Poljska, sa 60 indeksnih poena, Češka Republika i Litvanija, sa 59 indeksnih poena, skupa sa

drugim Baltičkim zemljama, kao i Litvom, koja ima 58 indeksnih poena. Ovo su ohrabrujući primeri uspešno savladane korupcije.

Skorovi drugih postsocijalističkih zemalja su niži, što ukazuje da je za njih ovaj problem slabije rešen, a za Srbiju je izgleda nepremostiv balast: Slovačka 50, Hrvatska 48, Rumunija 47, Mađarska 46, Crna Gora 45, Srbija 39, Bosna i Hercegovina 38, Severna Makedonija 37 i Albanija 36. I u Srbiji korupcija direktno limitira demokratske i menadžerijalne (upravljačke) kapacitete društva kočeći ekonomski i demokratski razvoj.

### 3.3. Digitalizacija u Srbiji

Proces digitalizacije javne uprave u Srbiji je u odmakloj prvoj fazi, što znači da je za mnoge javne usluge omogućeno digitalizovano pružanje informacija (za građane, privredu i državu – javni sektor).<sup>8</sup> Za *građane* je otvoren site: postanite e-građanin, uz prezentacije načina korišćenja i on line pomoći za uključivanje. U nizu oblasti aktivirani e-programi kao: upis dece u vrtiće i učenika u škole, režim studija, zakazivanje pregleda kod lekara, primanje vakcina za prevenciju Covid 19 i gripa, dobijanje rezultata testova, kao i digitalnih sertifikata, obezbeđivanja socijalnih usluga, usluge on line zapošljavanja i usavršavanja, registracija vozila, prijava boravišta, podnošenje dokumentacije za gradnju – e-dozvole itd. Nadalje, aktivirani su programi prijave i plaćanja poreza, plaćanja svih komunalnih računa, on line izdavanje svih dokumenata (lična karta, pasoš, dobijanje uverenja – krivična, sertifikata itd.), omogućen je uvid u bazu PIO fonda, e-uvид u izborne, matične liste itd.<sup>9</sup>

Za *privredu* su uspostavljeni e-programi za registraciju preduzeća i dobijanje dozvola (*e-dozvole*), za trgovinu (duvanski proizvodi), poljoprivredu (zaštita bilja), za zdravlje (regulativa lekova i medicinskih sredstava). *E-turista* je program za turizam i hotelijerstvo sa evidencijom svih registrovanih objekata u ovoj oblasti, olakšavanje poslovanja davanjem pravovremenih podataka i mogućnosti da se besplatno on line podnese zahtev za kategorizaciju objekta. *E-inspektor* daje mnoštvo korisnih podataka – omogućava pregled svih izvršenih nadzora nad subjektom, uvid u status predmeta, u izrečene mere i plaćanje kazni za učinjene prekršaje i ima automatizovanu procenu rizika za prekršaje.

Što se tiče *javnog sektora (država)* uključene su „usluge od poverenja” (vremenski žig i *e-plaćanja*), registri (centralni registar stanovništva, lokalna poreska administracija, nepokretnosti u javnoj svojini), zatim obuke (ispit za inspektora), te pečat (saglasnost i procedura dobijanja pečata). U oblasti rada javnog sektora je veoma važan site *e-javne nabavke*, koji je napravljen s ciljem bolje transparentnosti u radu svih javnih institucija.

---

8 <https://euprava.gov.rs/>, posećeno 15. 10. 2021. u 12:00.

9 <https://euprava.gov.rs/>, posećeno 12. 10. 2021. u 12:40.

Opšta ocena ovog procesa je da država i lokalne vlasti malo izveštavaju građane i privredu o ovim procesima, a da skoro i ne postoji analiza u kojoj se meri građani uspešno uključuju u ove procese i koriste ponuđene pogodnosti. Malo je *interaktivnih e-paketa*, što je posledica slabe systemske participacije građana u odlučivanju.

### 3.4. Javne nabavke

U oblasti javnih nabavki napravljen je novi digitalni program na kome se objavljuju sve javne nabavke sa podacima o instituciji koja raspisuje konkurs, vremenu oglašavanja, predmetu, tj. sadržaju nabavke, često se navodi procenjena vrednost nabavke, pa čak i ugovor (ugovori su na posebnoj web strani). Ipak, podaci o ugovoru često nedostaju. Novi zakon<sup>10</sup> je podigao prag visine vrednosti nabavke za koju se ide na tender, te posledično sa novim zakonom broj javnih nabavki pada (sa 5.000 u 2019, na 3.000 tokom 2020). Kako se i dalje ne suzbija praksa izbegavanja tendera razbijanjem poslova na više njih manje vrednosti, s pravom se ističe da raspisivanje tendera postaje stvar političke odluke.<sup>11</sup>

Ovo je indikator da se rado prikrivaju podaci a time tolerišu zloupotrebe javnih sredstava. Tek se uvodi *elektronsko podnošenje prijave*, ali se i dalje čuva uhodana praksa korišćenja insajderskih informacija i nameštanja „najbolje ponude”. Obično se ide na tender najviše ponude pa je procedura nameštanja takva da *željeni ponuđač* (osoba ili institucija koja ima protekciju) ponudi najvišu ponuđenu vrednost za robu ili najnižu cenu za usluge u zavisnosti da li kupuje robu ili prodaje usluge. Naknadno se ponuđaču dopušta, od strane organizacije koja nabavlja robe ili usluge, da „koriguje cene u hodu” zbog pojave novih, „opravdanih” troškova, čime se deo javnih sredstava preliva u privatne džepove. Neretko se vodi žestoka borba za rukovodeće pozicije, upravo zbog mogućnosti bogaćenja na ovaj način i skoro da ne postoji polje javnih politika u kome izostaju ovakve aktivnosti.

*Državna revizorska institucija (DRI)* je, kao nezavisno regulatorno telo, pored budžetskih inspekcija, nadležna da prati korektnost procedura trošenja javnih sredstava. U tom procesu DRI ispituje sve organe javnog sektora (države, pokrajine, gradove i opštine, njihove institucije, ustanove i organizacije). DRI ima mogućnost podnošenja prekršajnih i krivičnih prijavi i zahteva za razrešenje odgovornog lica.<sup>12</sup>

---

10 Zakon o javnim nabavkama, „Sl. glasnik RS”, br. 91/2019.

11 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/nenadic-samo-je-politicka-odluka-da-li-ce-zakon-o-javnim-nabavkama-da-se-primenjuje-ili-ne/>, posećeno 20. 10. 2021. u 9:00.

12 <https://www.dri.rs/>

DRI ima pravo i obavezu podnošenja izveštaja Skupštini Srbije i svi izveštaji su uredno dostupni na site strani, tako da javnost, mediji, građani imaju uvid u stanje a državni i lokalni organi po pravilu reaguju na ukazane slabosti. Često se, na osnovu tih izveštaja, mogu identifikovati i sukobi rešenja dva normativna akta (neusaglašenost zakona), neke pravne praznine (nedovoljno precizno regulisani odnosi), slabe, često krute procedure, ali najčešće se ukazuje na zloupotrebe. Ovi izveštaji se ne koriste dovoljno u društvu kao instrument poboljšanja upravljanja finansijama. Nedovoljno se naučno prate i produbljuju analize DRI a mediji im ne posvećuju dovoljnu pažnju ili to rade selektivno u zavisnosti od ideoloških i partijskih simpatija.

### 3.5. Javno-privatna partnerstva

Javno-privatna partnerstva su inovativan instrument primenjen i u našoj zemlji, kako na nivou države (napravljena je Agencija za JPP) tako i na lokalnom nivou. Smisao ovih projekata je da u situaciji kada za kapitalne investicije nema dovoljno novca u budžetu bude kreirano partnerstvo sa privatnim sektorom kome se otvara prostor za sigurno ulaganje uz win win efekat za obe strane i, konačno, za građane koji dobijaju uslugu.

Zakon o JPP traži da projekti u formi JPP moraju biti odobreni od strane nadležne državne Agencije, što je dosta kruto, centralističko, pa i birokratsko rešenje, te je dugo ovo telo bilo svojevrsno usko grlo za projekte.<sup>13</sup> Dobro je što zakon identifikuje indikatore praćenja realizacije ove vrste projekata, čime se ohrabruje bolji kvalitet upravljanja ovim projektima, praćenje realizacije i ostvarenih rezultata.

Iskustva iz prakse pokazuju da kada ove procese vode strane organizacije (često je to nemački GIZ) projekti budu odlično realizovani (odličan menadžment, transparentnost, svi akteri i finalni korisnici zadovoljni rezultatima projekta). Zanimljiv primer su projekti zamene prljavih goriva za grejanje (mazut, ugalj, nafta) čistim (drvena sečka, pelet i drugi čisti energeti) u mnogim mestima u Srbiji (Đorđević 2016, 97).

Nažalost, jedan broj državnih i lokalnih projekata u formi JPP su koruptivno realizovani. Posao su na tenderu dobijale privatne firme koje pre toga često nisu ni postojale, koje su „imale najbolju ponudu” koja se „dorađivala” sa novim davanjem države i otpisivanjem dela poslova na koje se privatni partner ugovorom obaveza. Posao gasifikacije Srbije spada u ovu vrstu projekata koji su završili previsokim cenama priključivanja na sistem, odlivanjem velikih sredstava preko privatnih firmi u korist nevidljive interesne grupe, uz veliku pljačku Javnog preduzeća Srbijagas i građana kao korisnika. Ni u ovom

---

13 Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, „S. glasnik RS”, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016.



projektu, kao i mnogim drugim, ne postoje dobre baze podataka, transparentan proces pružanja usluga i samo posvećeno istraživačko novinarstvo ili naučne analize daju šansu da se ovi procesi osvetle (Đorđević, isto).

### 3.6. Oblast prostornog planiranja i gradnje

Bolja uređenost naselja (grada) doprinosi boljem kvalitetu života ljudi, ali i porastu razvojnih kapaciteta zajednice. Uključivanje građana u prostorno planiranje, oblikovanje javnih prostora i bolje uređenje naselja je šansa za nastanak funkcionalnih i maštovitih rešenja, važan je činilac socijalizacije građana i jačanja njihovog osećaja pripadnosti lokalnoj zajednici (zgradi, ulici, parku, trgu, bloku itd.). Zakon o planiranju i izgradnji u Srbiji<sup>14</sup> afirmiše participaciju a od 2011. godine je uvedena integralna strategija urbanog razvoja kao participativan, multidisciplinarn pristup timskog rešavanja urbanih problema (Čolić 2015, 8–24), ali taj vid prakse se teško i sporo razvija.<sup>15</sup> Građani su slabo uključeni u procese planiranja iz kojih se ponekad čak isključuju i stručnjaci (Stojkov & altera 2015). Građani su potisnuti iz procesa odlučivanja, podaci često nisu dostupni, a projekti često ne prate standarde iz dokumentacije i regulative (Đorđević 2019, 279). Brojni su indikatori da je ovo jedna od najkorumpiranih oblasti javne politike. Otuda bi veća posvećenost ovoj oblasti od strane NGO sektora, medija i naučnih organizacija doprinela većoj transparentnosti procesa i boljem uređenju ove vrlo profitabilne oblasti.

Analize pokazuju da u ovoj oblasti po pravilu vlada veliki nered: podaci o objektima koji se grade često nisu potpuni, projekat se realizuje kršenjem rokova i izgleda objekata, krše se osnovni principi gradnje kao što su *zauzeće parcele* (ne ostavlja se prostor za zelenu površinu ili parking već se objekat gradi na čitavoj parceli). Probija se *standard spratnosti objekta* tako što objekat ide nekoliko spratova više, čime se povećava opterećenje infrastrukturnih sistema u naselju (vodovoda, gasa, kanalizacije, smeća, parking mesta, struje, toplifikacionih sistema itd.) (Đorđević 2017, 99–102).

Jedan od retkih pomaka napravljen je u oblasti *brzine izdavanja građevinskih dozvola*. Naša zemlja je bila od 191 zemlje na 189. mestu, da bi se angažovanjem ministarke za ovu oblast iz godine u godinu stanje poboljšavalo (na 9. mestu smo), te smo izuzetno duge rokove (procedura se otezala da bi se izvlačio

---

14 Izmene Zakona o planiranju i izgradnji, „Sl. glasnik RS”, 2, broj 83/2018; Zakon o planskom sistemu, „Sl. glasnik RS”, broj 30/2018–3.

15 Strategija održivog urbanog razvoja RS do 2030. godine, „Službeni glasnik RS”, broj 47/2019. Realizovani su pilot projekti multidisciplinarnog i participativnog kreiranja strategije prostornog plana u Užicu (2013), Kraljevu (2015) i Kragujevcu (2016) sa odličnim rezultatima (veliki entuzijazam učesnika, funkcionalna i maštovita rešenja problema). Učenje iz ove sjajne prakse ipak ide vrlo sporo.

novac od investitora „za ubrzavanje procedure”) značajno skratili. Broj izdatih građevinskih dozvola, u periodu između 2001. i 2021. godine, značajno je porastao usled kraćeg vremena neophodnog za njihovo izdavanje. Ipak, to ne znači da je korupcija potisnuta iz ovog polja politike, već se samo pomerila u druge tačke odlučivanja.

Tabela 4. Broj izdatih građevinskih dozvola godišnje u Srbiji

Stanovanje i gradnja	Poslednja	Prethodna	Najviša	Najniža	Jedinica
Građevinske dozvole	2421.00	2001.00	2944.00	321.00	broj

Izvor: Statistički zavod Srbije, 2019.

Većom participacijom građana i civilnog društva dao bi se važan doprinos borbi protiv klimatskih promena, uvođenju strategije nulte CO2, širenju zelenih površina (parkovi, zeleni krovovi, zidovi i terase) uz smanjenje zagađenja (posebno gradova). To bi doprinelo afirmaciji zdravog stila života uz oblikovanje saobraćajnica povećanjem mreža biciklističkih staza i trotoara kao prostora za pešačenje, potiskivanjem automobila a obogaćivanjem prostora za susrete, druženje, bavljenje sportom i uživanje (trgovi, mostovi, parkovi, vidikovci itd.) (Đorđević 2019, 723–726).

## 4. ZAKLJUČAK

Srbija često ima dobre zakone i regulativu u svim oblastima javnih politika, ali i praksu stalnog njihovog kršenja (svet „mrtvih slova na papiru”).

Digitalizacija daje nove šanse da građani i društvo dobiju kvalitetne informacije za odlučivanje u javnom prostoru, ali preduslov za kvalitetno uključivanje je deliberacija društva (decentralizacija, demokratizacija i participativnost u odlučivanju). E-vlast bi omogućila participativno kreiranje politika, dokumenta i paketa usluga, uz afirmaciju interaktivnih e-aplikacija.

To bi ujedno bila odlična osnova za dalju modernizaciju upravljanja u javnom sektoru (imovinom – zaštita imovine i javnog dobra, ljudskim resursima, projektima i finansijama), za uspešniju borbu protiv korupcije i zaštitu konkurencije i održiviji ekonomski razvoj.

## LITERATURA

Bates, Jo. 2014. “The Strategic Importance of Information Policy for the Contemporary Neoliberal State: The Case of Open Government Data in the United Kingdom”. *Government Information Quarterly*, 31(3): 388–395.

- Caporarello Leonardo, Cesaroni Fabrizio, Giesecke Raphael, Missikoff Michela (Eds.) 2016, *Digitally Supported Innovation*. Springer: Switzerland.
- Čolić, Ratka. 2015. "Integrated Urban Development Strategy as an Instrument for Supporting Urban Governance". *Serbian Architectural Journal SAJ*, Vol. 7, No. 3, 2015: 317–342.
- Đorđević, Snežana. 2017. *Primena principa supsidijariteta u Srbiji*. Beograd: FPN, Čigoja štampa.
- Đorđević, Snežana. 2016. „Kako lokalne vlasti u Srbiji podstiču lokalni ekonomski razvoj”. *Godišnjak*, br. 15, jun 2016, FPN: 81–102.
- Đorđević, Snežana. 2019. "Steering Urban policy for reaching Development and Social Welfare- Lessons from Scandinavia". *TEME*, XLIII, br. 3, jul–septembar 2019: 719–731.
- Franceschetti, Laura. 2016. "The Open Government Data Policy as a Strategic Use of Information to Entrench Neoliberalism? The Case of Italy". *Partecipazione e conflitto*, 9 (2): 517–542.
- Gehl, Jan. 2016. *Gradovi za ljude*. Beograd: Palgo centar.
- Gurumurthy, A., Chami, N., & Thomas, S. 2016. "Unpacking Digital India: A Feminist Commentary on Policy Agendas in the Digital Moment". *Journal of Information Policy*, 6: 371–402.
- Marijagrazia Fugini, Enrico Bracci, Mariafrancesca Sicilia (Eds.) 2016. *Co-production in the Public Sector Experiences and Challenges*. Springer: Politecnico di Milano.
- Meijer A., Boersma K., Wagenaar P. 2009. *ICTs, Citizens and Governance: After the Hype*. Amsterdam, Berlin, Tokyo, Washington, DC: IOS Press.
- Paletti, A. 2016. Co-production Through ICT in the Public Sector: When Citizens Reframe the Production of Public Services. In: Caporarello L., Cesaroni F., Giesecke R., Missikoff M. (Eds.) 2016. *Digitally Supported Innovation*. Switzerland: Springer, 141–152.
- Pieterse, Willem. 2009. Government and Multi-Channeling: Channel Positioning Strategies for the Future. In: Meijer A., Boersma K, Wagenaar P. (Eds.). *ICT, Citizens and Governance: After the Hype*. Amsterdam, Berlin, Tokyo, Washington DC: IOS Press.
- Rapajić, Stevan. 2016. Uticaj stranih direktnih investicija na lokalni ekonomski razvoj u Srbiji (2001–2013). Doktorat, Beograd: FPN.
- Schou, J., Hjelholt M. 2018. *Digitalization and Public Sector Transformation*. Macmillan: Palgrave.
- Stojkov B., Damjanović D., Križanić T., Petrović M. 2015. *Mogućnost unapređenja javnog uvida kod pripreme i donošenja prostornih i urbanističkih planova*. Beograd: PALGO.
- Sum N., Jessop B. 2013. *Toward a Cultural Political Economy: Putting Culture in Its Place in Political Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Verdegem P., Fuchs C. 2013. "Towards a Participatory, Co-operative and Sustainable Information Society? A Critical Analysis of Swedish ICT Policy Discourses". *Nordicom Review*, 34 (2): 3–18.

Snežana Đorđević

## DIGITALIZATION SUPPORTING PARTICIPATIVE DEMOCRACY AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### SUMMARY

The development of IT industry has provided numerous possibilities for better access to information and knowledge, which has been an important element for democratic development. At the same time, it has opened a large space for disinformation and abuse of information – therefore we have been witnessing severe decline of democratic institutions, decision-making procedures and violence of human rights even in the well-established democracies in the world. Numerous authors highlight the fact that the process of digitalization is not merely technical or engineering issue, but it drives serious societal and political implications. Serbia has been among the countries with worrying systemic corruption, and every government since democratic changes in 2000 has failed to deal with it, mostly because political elites have not been ready to give up these lucrative forms of enrichment. Therefore, this paper focuses on three important issues: first, the quality of the public procurement procedures in Serbia, the problem of poor public availability of contracts, and severe damage of these problems to our society. Secondly, the paper highlights the quality of public-private partnerships, their good and poor practices, and the ways for successful implementation of the projects which do not get funded by the public sector, and therefore turn to private funds. However, in Serbia these projects often serve as a platform for various forms of abuse and corruptive activities. Thirdly, the paper discusses poor availability of information in regards to urban planning and building industry as highly profitable policy fields.

**KEYWORDS:** IT, protection of competition and public good, public procurement, urban planning and building, public-private partnerships.