



CENTAR ZA EVROATLANTSKE STUDIJE - CEAS

napredak, posvećenost, uticaj

PARTNERSTVO ZA OTVORENU UPRAVU U SRBIJI

REALIZACIJA AKCIONOG PLANA ZA 2014. I 2015. GODINU



IZVEŠTAJ CENTRA ZA EVROATLANTSKE STUDIJE 2015

**advocacy for
open government**

civil society agenda-setting
and monitoring of country action plans



**PUBLIKACIJA JE NASTALA U OKVIRU PROJEKTA "ZAGOVARANJE
OTVORENIH UPRAVA" KOJI FINANSIRA EVROPSKA UNIJA**

Sadržaj

UVOD.....	3
OBAVEZE.....	4
FISKALNA TRANSPARENTNOST.....	5
Mera 1: Unaprediti transparentnost u praćenju trošenja budžetskih sredstava.....	5
Mera 2: Otkloniti nedostatke u pravnom okviru i sprovođenju kontrole finansiranja političkih aktivnosti i subjekata.....	6
Mera 3: Povećati transparentnost javnih nabavki	7
Mera 4: Unaprediti proces transparentnog finansiranja organizacija civilnog društva	8
PREVENCIJA – BORBA PROTIV KORUPCIJE	9
Mera 5: Proširiti i precizirati nadležnosti agencije za borbu protiv korupcije.....	9
Mera 6: Uspostaviti sistem efikasne i delotvorne zaštite uzbunjivača	10
Mera 7: Jačanje sistemske funkcije kontrole u javnoj upravi.....	11
PRISTUP INFORMACIJAMA	12
Mera 8: Unaprediti Portal eUprava	12
Mera 9: Unaprediti transparentnost u radu organa uprave	13
Mera 10: Uvođenje novih tehnologija radi poboljšanja usluga koje se pružaju građanima	14
UČEŠĆE JAVNOSTI.....	15
Mera 11: Unaprediti saradnju sa organizacijama civilnog društva u kreiranju javnih politika	15
Mera 12: Jačanje participacije građana u poslovima lokalne vlasti	17
Mera 13: Jačanje participacije organizacija civilnog društva u praćenju sprovođenja reforme javne uprave	17
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	18

UVOD

Republika Srbija je proces pristupanja Partnerstvu za otvorenu upravu - multilateralnoj inicijativi koja ima za cilj da obezbedi podršku vladama u oblastima kao što su javnost rada, saradnja sa organizacijama civilnog društva, borba protiv korupcije i upotreba novih tehnologija u cilju obezbeđivanja visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima - započela u aprilu 2013. godine, nakon što je namera za tako nešto izražena još ranije, u martu 2012. godine od strane Ministarstva za kulturu, medije i informaciono društvo¹.

Nakon više neuspelih pokušaja usvajanja zvaničnog Akcionog plana – jedan je zapravo i predstavljen Partnerstvu za otvorenu upravu 2013. godine kao zvanični, iako ga Narodna skupština Republike Srbije nikada nije ratifikovala². Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave koje je nakon Ministarstva za kulturu, medije i informaciono društvo a zatim i Ministarstva pravde i državne uprave, preuzelo nadležnost nad sprovođenjem inicijative smatralo je da pomenuti Akcioni plan nije dovoljno ambiciozan i preuzelo na sebe izradu novog dokumenta. Tako je, sada zvanični, Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2014. i 2015. godinu konačno usvojen Zaključkom Vlade 05 br. 021/16514/2014, od 25. decembra 2014. godine³.

Praćenje procesa sprovođenja aktivnosti koje kao obaveze proističu iz članstva Srbije u Partnerstvu za otvorenu upravu dodatno je otežano činjenicom da je od 2012. godine nadležnost nad ovom oblašću prošla kroz više ministarstava - Ministarstvo za kulturu, medije i informaciono društvo, Ministarstvo pravde i državne uprave i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Nakon održana tri konsultativna sastanka sa zainteresovanim stranama, Akcioni plan usvojen je na predlog Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, ali u relativnoj tišini.

U međuvremenu, u skladu sa ustaljenom praksom, Partnerstvo za otvorenu upravu uspostavilo je u Srbiji i Nezavisni mehanizam za izveštavanje (Independent Reporting Mechanism – IRM) koji će pratiti proces implementacije Akcionog plana kroz konsultacije s relevantnim akterima

¹ Partnerstvo za otvorenu upravu. 2012. Pismo o nameri o pridruživanju POU. Dostupno na: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LOI%20Serbia.png>

² „Službeni glasnik RS“ br.38/2013.

³ Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom. 2015. Usvojen Akcioni plan za sprovođenje inicijative partnerstva za otvorenu upravu za 2014. i 2015. Godinu. Dostupno na: <http://civilnodrustvo.gov.rs/vest/usvojen-akcioni-plan-za-sprovo%C4%91enje-inicijative-partnerstva-za-otvorenu-upravu-za-2014-i-2015-godinu.37.html?newsId=604>

kako bi se pružio verodostojan, nezavisan i objektivan opis procesa, rezultati mera i aktivnosti, kao i činjenično zasnovane preporuke u skladu sa doprinosom konsultovanih učesnika. U slučaju Srbije, ovaj zadatak pripao je Centru za evropske politike.

Cilj ovog izveštaja je da pruži pregled planiranih i sprovedenih mera na koje se Srbija obavezala usvajanjem Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2014. i 2015. godinu.

OBAVEZE

Imajući u vidu kašnjenje od godinu dana u usvajanju Akcionog plana, određeni rokovi koji su predstavljeni u Akcionom planu su fizički neodrživi. Uprkos tome, generalni zaključak analize planiranih i sprovedenih aktivnosti iz Akcionog plana ukazuje na značajan raskorak u implementaciji istih, pa samim tim povlači i pitanje održivosti dokumenta.

Akcioni plan predviđa ukupno 13 mera, odnosno obaveza, u okviru sledećih oblasti: fiskalna transparentnost, borba protiv korupcije, pristup informacijama i učešće javnosti.

Kada su u pitanju konkretne obaveze, uprkos sugestijama od strane predstavnika civilnog društva, da je Akcioni plan dobra prilika da državna uprava ode korak dalje u otvaranju ka građanima, mere predviđene Akcionim planom ostale su u okvirima već planiranih aktivnosti u sklopu drugih, već usvojenih ili ranije planiranih, strategija.

Takođe, određeni akteri koje je civilno društvo smatralo neophodnim, ili u najmanju ruku korisnim, za određene oblasti, su u kasnijim verzijama Akcionog plana, a još uvek u procesu konsultacija, izbačeni. Na primer, ovo je bio slučaj sa institucijom Zaštitnika građana u okviru mere koja predviđa uspostavljanje sistema efikasne i delotvorne zaštite uzbunjivača, gde su, između ostalih, organizacije civilnog društva navedene među ostalim partnerima, dok je pomenuta institucija – koja je do sada bila najglasnija u odbrani uzbunjivača u Srbiji – izostavljena, uprkos predlogu civilnog društva da se ona uključi u ovu aktivnost.

Sa druge strane, neke od sugestija koje se više tiču formalnosti samog Akcionog plana, poput jasnijih vremenskih rokova za implementaciju konkretnih aktivnosti su usvojene, pa je tako za svaku od predviđenih aktivnosti naveden kvartal u toku kojeg je sprovođenje planirano.

U konsultacijama sa predstavnicima Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave o sprovođenju Akcionog plana, između ostalog navedeno je i da ova institucija ima značajno ograničene kapacitete za efikasno sprovođenje mera predviđenih ovim dokumentom – trenutno na ovom

pitanju u Ministarstvu rade samo dve osobe. Takođe, iako je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave koordinator aktivnosti, adekvatno sprovođenje određenog broja planiranih mera zavisi od drugih institucija. Konačno, neke od planiranih aktivnosti nisu, ili neće biti sprovedene u potpunosti zbog budžetskih ograničenja, što je delom takođe i objašnjenje zbog čega Akcioni plan nije otišao korak dalje i uveo nove mere u cilju veće transparentnosti i otvorenosti državne uprave (npr. za planiranu meru koja podrazumeva izradu aplikacije za mobilne telefone putem koje će biti moguće pristupiti i koristiti usluge portala eUprava putem mobilnog telefona jednostavno nije bilo budžetskih sredstava da se ona sprovede).

FISKALNA TRANSPARENTNOST

Akcioni plan navodi da se u okviru aktivnosti za jačanje fiskalne transparentnosti ističe preduzimanje mera za doslednu primenu zakona kojim se uređuje budžetski sistem koji, između ostalog, svojim odredbama predviđa obavezu periodičnog i godišnjeg izveštavanja Narodne skupštine, odnosno skupštine jedinice lokalne samouprave, od strane organa nadležnih za finansije na centralnom i lokalnom nivou, o izvršenju budžeta, donošenja trogodišnjeg budžeta, prepreme za donošenje programskog budžeta počev od 2015. godine, kao i primenu predviđenih mera iz ove oblasti iz strategija za borbu protiv korupcije i reformu javne uprave. Takođe, zakon propisuje da su svi korisnici javnih sredstava dužni da na svojoj internet stranici objavljuju svoje finansijske planove za narednu godinu, informator o radu, kao i završne račune i finansijske izveštaje.

Mera 1: Unaprediti transparentnost u praćenju trošenja budžetskih sredstava

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove finansija

Partneri: Nadležni organ uprave jedinice lokalne samouprave za finansije

Organizacije civilnog društva

U cilju povećanja transparentnosti u trošenju budžetskih sredstava, od I kvartala 2015. godine primenjivaće se sistem programskog budžetiranja. Ministarstvo finansija je donelo Uputstvo za izradu programskog budžeta, dok će transparentnosti u trošenju budžetskih sredstava takođe doprineti i primena odredaba Zakona o budžetskom sistemu koje se odnose na obavezu objavljivanja izveštaja o izvršenju budžeta.

U okviru ove mere predviđeno je javno objavljivanje godišnjeg izveštaja o radu budžetske inspekcije koji se dostavlja Vladi radi razmatranja i usvajanja; javno objavljivanje izveštaja o izvršenju budžeta koje ministar,

odnosno organ uprave jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove finansija dostavlja najmanje dva puta godišnje Vladi, odnosno nadležnom organu jedinice lokalne samouprave; javno objavljivanje građanskog budžeta koji predstavlja budžet Republike Srbije, kao i budžet lokalne vlasti.

Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije za 2014. godinu⁴ objavljen je – sa malim zakašnjenjem – 29. maja, dok je propisani rok za ovu aktivnost bio I kvartal 2015. godine. Izveštaj o izvršenju budžeta kada su u pitanju institucije i jedinice lokalne samouprave međutim još uvek nije u potpunosti dostupan za sve institucije/lokalne samouprave. Sa druge strane, ispunjenje ove aktivnosti nije vremenski ograničeno već je ovo predstavljeno kao *trajna* aktivnost.

Kada je u pitanju građanski budžet, situacija je slična. Građanski vodič kroz budžet Republike Srbije⁵ je, dakle, na republičkom nivou objavljen u III kvartalu, odnosno 28. jula 2015. godine i dostupan je na internet stranici Ministarstva finansija. Međutim, jedinice lokalne samouprave u Srbiji još uvek nisu u potpunosti uvele ovu praksu. Još jednom, ova aktivnost nije vremenski ograničena, odnosno nije ostavljen jasan rok za njeno ispunjenje.

Mera 2: Otkloniti nedostatke u pravnom okviru i sprovođenju kontrole finansiranja političkih aktivnosti i subjekata

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove finansija

Partneri: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa

Agencija za borbu protiv korupcije

Državna revizorska institucija

Organizacije civilnog društva

U cilju prevazilaženja uočenih nedostataka koji su uočeni u praksi prilikom primene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Ministarstvo finansija je pripremlilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Akcioni plan predviđa upućivanje Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona, kako bi se jasno utvrdile i razgraničile obaveze Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije i

⁴ Ministarstvo finansija Republike Srbije. Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije za 2014. godinu.

Dostupno na:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Izvestaj%20o%20radu%20B%20I%20%20za%202014%20.pdf>

⁵ Ministarstvo finansija Republike Srbije. Građanski vodič kroz budžet Republike Srbije. Dostupno na:

http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Gradjanski_vodic_kroz_budzet2.pdf

drugih organa u postupku kontrole političkih aktivnosti i precizno utvrdili mehanizmi za transparentnost u finansiranju političkih subjekata.

Zakon o o izmenama i dopunama Zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti je, nakon javne rasprave okončane u avgustu i usvojen, 8. novembra 2014. godine – dakle pre roka zadatog Akcionim planom u kojem je kranji rok za završetak aktivnosti planiran za I kvartal 2015. godine⁶.

Mera 3: Povećati transparentnost javnih nabavki

Nosilac aktivnosti: Uprava za javne nabavke

Partneri: Služba za upravljanje kadrovima

Organizacije civilnog društva

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija

Uprava za zajedničke poslove

U cilju dodatnog unapređenja komunikacije sa korisnicima, a pre svega sa ponuđačima, odnosno privrednim subjektima, Akcionim planom predviđeno je unapređenje Portala javnih nabavki, kao i sistema elektronskih javnih nabavki.

Akcioni plan predviđa uvođenje novih opcija na Portalu javnih nabavki: mogućnost objavljivanja planova nabavki naručilaca, objavljivanje nabavki koje se sprovode po međunarodnim procedurama, engleska verzija Portala, unapređenje pretrage odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, postavljanje registra javnih ugovora i izrada sistema za izveštavanje Uprave za javne nabavke, kao i unapređenje *call centra* za pružanje stručne pomoći korisnicima Portala.

U okviru unapređenja sistema elektronskih javnih nabavki, Akcioni plan predviđa analizu postojećeg zakonodavnog i institucionalnog okvira za primenu elektronskih nabavki u Republici Srbiji, kao i analizu tehničkih rešenja i opcija koje su u razvoju ili se primenjuju u državama članicama EU u ovoj oblasti.

Kako je kranji rok za implementaciju ovih aktivnosti ostavljen Akcionim planom za III kvartal 2015. godine, one će biti obuhvaćene sledećim CEAS izveštajem o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2014. i 2015. godinu.

⁶ „Službeni glasnik RS“ br. 123/14

Mera 4: Unaprediti proces transparentnog finansiranja organizacija civilnog društva

Nosilac aktivnosti: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Partneri: Organizacije civilnog društva

U cilju unapređenja procesa transparentnog finansiranja organizacija civilnog društva, Akcioni plan predviđa uspostavljanje sistema izveštavanja o dodeli i korišćenju budžetskih sredstava za podsticanje programa od javnog interesa kako bi se unapredila odgovornost u radu organa uprave, pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, ali i organizacija civilnog društva.

Akcioni plan predviđa objavljivanje godišnjeg zbirnog 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 na internet stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, i to:

- Za 2013. godinu: rok predviđen Akcionim planom je IV kvartal 2014. godine,
- Za 2014. godinu: rok predviđen Akcionim planom je IV kvartal 2015. godine.

Poslednji godišnji izveštaj o utrošku sredstava dostupan na internet stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, u vreme pisanja ovog izveštaja, je Godišnji zbirni izveštaj 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 2012. godini – i to sažetak – dok se poslednji izveštaj, koji je u potpunosti dostupan, odnosi na utrošak sredstava za 2011. godinu.

U okviru iste mere, Akcioni plan takođe predviđa i uvođenje obaveze objavljivanja javnog konkursa, liste vrednovanja i rangiranja prijavljenih programa, odluka o izboru programa, i dr. na portalu e-Uprava, nakon što ministarstvo nadležno za poslove državne uprave pripremi Predlog uredbe o dopuni Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koji realizuju udruženja - planirano za I kvartal 2015. godine - dok je usvajanje ovog dokumenta predviđeno za II kvartal 2015. godine. Međutim, na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave javno je dostupna samo Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa

koji realizuju udruženja (iz 2013. godine)⁷, dok Uredba o dopuni iste ne postoji, niti je Predlog o dopuni uredbe dostupan u rubrici „Zakoni i podzakonska akta u proceduri“.

Konačno, u okviru ove mere, Akcioni plan uveo je i novu stavku u svojoj finalnoj verziji – jačanje kapaciteta državnih organa u oblastima saradnje i transparentnog finansiranja organizacija civilnog društva iz budžetskih sredstava, putem organizovanja obuka za državne službenike, kao i izrade Drugog dopunjenog izdanja Vodiča kroz transparentno finansiranje organizacija civilnog društva iz sredstava budžeta lokalnih samouprava za distribuciju svim jedinicama lokalne samouprave. Međutim, na internet stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, poslednji Vodič koji je dostupan je iz 2012. godine⁸, iako Akcioni plan predviđa izradu i distribuciju Drugog dopunjenog izdanja istog tokom I i II kvartala 2015. godine.

PREVENCIJA – BORBA PROTIV KORUPCIJE

Akcioni plan se za mere iz ove oblasti oslanja na već postojeću Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, uz zaključak da uprkos vidljivom razvoju javnih politika i prakse sprečavanja korupcije, transparentnosti i dobrog upravljanja, uspostavljanje kvalitetnog pravnog okvira u ovoj oblasti nije bilo u potpunosti praćeno odgovarajućom implementacijom u praksi.

Mera 5: Proširiti i precizirati nadležnosti agencije za borbu protiv korupcije

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa

Partneri: Agencija za borbu protiv korupcije

Organizacije civilnog društva

Mera ukazuje na neophodnost preciziranja i obezbeđivanja mehanizama za praćenje i doslednu primenu odredaba o sukobu interesa i jačanje odgovornosti i transparentnosti u postupanju. Kako Akcioni plan navodi,

⁷ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije. 2013. Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koji realizuju udruženja. Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/dokumenta/Uredba%20o%20sredstvima%20za%20podsticanje%20programa%20ili%20nedostajuceg%20dela%20sredstava%20za%20finansiranje%20porgrama%20od%20javnog%20intresa%20koja%20realizuju%20udruzenja.pdf>

⁸ Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom. 2012. Vodič kroz transparentno finansiranje organizacija civilnog društva iz sredstava budžeta lokalnih samouprava za distribuciju svim jedinicama lokalne samouprave. Dostupno na: http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/Vodic-za-transparentno-finansiranje-OCD-iz-budzeta.pdf

glavni nedostaci postojećeg okvira koji su se pokazali u praksi su neprecizno definisana prava i obaveze funkcionera, kao i nepostojanje kataloga javnih funkcija.

Akcioni plan predviđa izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije tako da se jasno razgraniče i regulišu pojmovi kumulacije funkcija (sprečavanje vršenja više javnih funkcija koje su međusobno u sukobu interesa) i sukoba interesa (otklanjanje privatnog interesa u vršenju javnih ovlašćenja), kao i proširenje kruga povezanih lica za koja je funkcioner dužan da podnese izveštaj o imovini i prihodima, ujedno omogućujući Agenciji vršenje vanrednih provera imovine i postupanje po anonimnim prijavama. U skladu sa ovim planovima, Akcioni plan predviđa pripremu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i upućivanje Nacrta zakona Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona. Iako je implementacija ostalih aktivnosti predviđena za IV kvartal 2015. godine, osnivanje radne grupe predviđeno je za I kvartal 2015. godine – što je učinjeno.

Mera 6: Uspostaviti sistem efikasne i delotvorne zaštite uzbunjivača

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa

Partneri: Agencija za borbu protiv korupcije

Služba za upravljanje kadrovima

Organizacije civilnog društva

Akcioni plan ukazuje na neophodnost uspostavljanja jedinstvenog pravnog okvira donošenjem zakona koji će ovu oblast urediti na celovit način i izgradnju poverenja javnosti i lica koja su potencijalni uzbunjivači, da će se donošenjem zakona obezbediti njihova puna zaštita.

Još jednom, ova mera se oslanja na već planirane aktivnosti Vlade i nadležnih ministarstava, obzirom da i sam Akcioni plan ističe činjenicu da je ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa već pripremiло Nacrt zakona o uzbunjivačima, sprovedo javnu raspravu i tekst Nacrta zakona dostavilo Vladi, koja je dalje utvrdila Predlog zakona i uputila ga Skupštini radi razmatranja i donošenja zakona.

Zakon o zaštiti uzbunjivača usvojen je 26. novembra 2014. godine i stupio na snagu 4. decembra 2014. godine, dok je primena zakona počela 5. juna 2015. godine⁹. Novi Zakon o uzbunjivačima umesto dosadašnje administrativne zaštite Agencije za borbu protiv korupcije, predviđa zaštitu suda. Međutim, obzirom da se novi Zakon neće primenjivati retroaktivno, ni

⁹ „Službeni glasnik RS“ br. 128/14.

početak njegove primene neće doneti pravdu postojećim uzbunjivačima. Takva odluka, pre svega, nije u skladu sa osnovnim ciljem ovog Zakona – zaštitom ljudskih prava, pa ni sa onim javno proklamovanim – beskompromisnom borbom protiv korupcije.

Akcioni plan pored sprovođenja stručnog usavršavanja državnih službenika u organima državne uprave i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave o postupku i značaju zaštite uzbunjivača kao prevencije korupcije takođe predviđa i sprovođenje kampanje za podizanje nivoa obaveštenosti građana o pravima i zaštiti uzbunjivača – za koju je najavljeno da će se sprovoditi uz podršku USAid-a. Ove aktivnosti su planirane tokom 2015. godine (od II do IV kvartala), a Ministarstvo pravde, u saradnji sa USAID-om (Američka agencija za međunarodni razvoj) kroz Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast sprovodi kontinuiranu kampanju „Sad su uzbunjivači jači“ sa ciljem da se sa novinama novog Zakona upozna što veći broj građana Srbije.

Ipak, uzbunjivaču je trebalo pružiti zaštitu od povreda njegovog radnog prava, mobinga, od kršenja svih njegovih ljudskih prava zagarantovanih Ustavom i drugim zakonima, i iako su sva navedena prava i njihova zaštita regulisani posebnim propisima, Zakon o zaštiti uzbunjivača trebalo je da bude jedna objedinjena celina koja će štiti sva ta prava analogno – što se, uprkos široj javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o uzbunjivačima, i brojnim sugestijama predstavnika civilnog društva, nije desilo.

Indikativna je i činjenica da je u okviru liste partnera koji će saradivati na implementaciji ove mere izostavljena institucija Zaštitnika građana, iako najaktivnija do sada u zaštiti uzbunjivača i njihovih prava u Srbiji i uprkos insistiranju predstavnika civilnog društva na uključenje ove institucije.

Mera 7: Jačanje systemske funkcije kontrole u javnoj upravi

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Partneri: Organi državne uprave koji vrše inspekcijski nadzor

USAID

Akcioni plan predviđa usvajanje novog zakona o inspekcijskom nadzoru u cilju obezbeđivanja efikasnije kontrole rada, kvaliteta proizvoda i usluga i smanjenja korupcije i sive ekonomije, kroz povećanu transparentnost postupka inspekcije i razmenu podataka između inspekcija.

Kao što je to slučaj sa prethodnom merom, usvajanje novog zakona o inspekcijskom nadzoru je takođe već prethodno planirana aktivnost, pa tako i sam Akcioni plan ističe da je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, u saradnji sa relevantnim državnim organima, već pripremi

tekst Nacrta zakona o inspekcijskom nadzoru. Uz nezatno kašnjenje, Zakon o inspekcijskom nadzoru stupio je na snagu 29. aprila 2015. godine (implementacija aktivnosti je Akcionim planov predviđena za IV kvartal 2014. godine, dok je primena odložena za 30. april 2016. godine).

PRISTUP INFORMACIJAMA

Akcioni plan ističe pozitivne korake napravljene u okviru unapređenja dostupnosti informacija od javnog značaja, poput donošenja Strategije razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji od 2009. do 2013. godine¹⁰, Strategije razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine¹¹ i Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine¹². Akcioni plan dalje zaključuje da je za potpunu implementaciju ciljeva razvoja ove oblasti potrebno kontinuirano unapređenje organizacije, postupaka i načina rada nadležnih organa kako bi se obezbedila potpuna dostupnost informacija i učešće građana u vrednovanju i kreiranju javnih politika.

Mera 8: Unaprediti Portal eUprava

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove elektronske uprave

Partneri: Služba za upravljanje kadrovima

Organizacije civilnog društva

Akcioni plan predviđa veću upotrebu Portala eUprava od strane zainteresovane javnosti što bi trebalo da rezultira efikasnijim i transparentnijim radom državne uprave.

Akcioni plan predviđa organizaciju obuka za sve vrste korisnika Portala eUprava kao i državnih službenika na temu elektronska uprava i rad na Portalu eUprava. Ova aktivnost, koja je već bila u toku prilikom usvajanja Akcionog plana, predviđena je da se nastavi do IV kvartala 2014., odnosno do IV kvartala 2015. godine.

Planirana aktivnost sprovođenja promotivnih aktivnosti i kampanja u vezi sa uslugama Portala eUprava je izostala, iako definisana kao „u toku“ prilikom usvajanja Akcionog plana i planirana da se nastavi u toku 2014. i 2015. godine.

¹⁰ „Službeni glasnik RS“ br. 83/2009 i 5/2010

¹¹ „Službeni glasnik RS“ br. 51/2010

¹² „Službeni glasnik RS“ br. 75/2011

Takođe, Akcioni plan predviđa i izradu aplikacije za mobilne telefone putem koje će biti moguće pristupiti i koristiti usluge Portala mobilnog telefona. Puna implementacija ove aktivnosti planirana je Akcionim planom između I i III kvartala 2015. godine, međutim, ona je usled nedostatka budžetskih sredstava povučena.

Studija Ujedinjenih nacija, čiji su rezultati predstavljeni na ReSPA¹³ regionalnom sastanku, Srbije, Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Albanije, pokazala je da je po indeksu razvijenosti eUprave Republika Srbija na drugom mestu. Na prvom mestu, odnosno sa najvišim indeksom razvijenosti nacionalnog portala u regionu od 0,6346, nalazi se Crna Gora. Srbija je sa nešto manjim indeksom od 0,5472 zauzela drugo mesto, dok se iza nje nalaze Albanija i BiH sa stopom razvoja od 0,5046, odnosno 0,4707.¹⁴

Mera 9: Unaprediti transparentnost u radu organa uprave

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove elektronske uprave

Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Partneri: Organizacije civilnog društva

Akcioni plan ističe potrebu za unapređenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi se otklonile prepreke u primeni i obezbedila veća transparentnost rada organa javne vlasti i kvalitetnije ostvarivanje i zaštita prava građana kroz bolju dostupnost ažurnih informacija na internet stranicama organa javne vlasti i obezbeđivanje prinudnog izvršenja konačnih, izvršnih i obavezujućih rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Akcioni plan predviđa proširenje ocenjivanja prilagođenosti, sa pomenutim Smernicama, na jedinice lokalne samouprave, kao i usvajanje godišnjeg izveštaja o usaglašenosti od strane Vlade. Ova aktivnost, za čiju implementaciju Akcioni plan predviđa rok od IV kvartala 2014. do III kvartala 2015. godine je sprovedena i na sednici Vlade Republike Srbije održanoj 23. jula 2015. godine, donesen je Zaključak 05 Broj: 093-7566/2015 o usvajanju Izveštaja o oceni usaglašenosti veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu, sa dokumentom „*Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i*

¹³ ReSPA je međunarodna organizacija, osnovana sa ciljem jačanja regionalne saradnje u oblasti javne uprave na Zapadnom Balkanu

¹⁴ eUprava. 2015. Rezultati studije Ujedinjenih nacija - Nacionalni Portal eUprava Republike Srbije drugi najrazvijeniji u regionu

jedinica lokalne samouprave“. Zaključak Vlade i Izveštaji sa rang listama, koje su sastavni deo izveštaja su javno dostupni na internet stranici Direkcije za elektronsku upravu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave¹⁵.

Akcioni plan takođe predviđa i unapređenje odredbi Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja u cilju jasnog utvrđivanja obaveza organa javne vlasti da izrade i održavaju internet prezentacije sa svim informacijama o radu organa u skladu sa važećim propisima, obaveza da dostavljaju Povereniku nacрте propisa na mišljenje, kao i da se Poverenik ovlasti da podnosi prekršajne prijave zbog povrede prava na pristup informacijama. Ova aktivnost, međutim, iako Akcioni plan ostavlja rok za njeno sprovođenje u periodu od I do III kvartala 2015. godine još uvek nije sprovedena. Takođe, još jednom se primećuje očigledan izostanak nezavisnih institucija na listi partnera koji sarađuju na implementaciji ove aktivnosti pa je tako izostavljena institucija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti iako se predložene mere, između ostalog, direktno odnose i na ovu instituciju.

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

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove elektronske uprave

Partneri: Ministarstvo unutrašnjih poslova

Organizacije civilnog društva

Akcioni plan ovu aktivnost primarno fokusira na cilj da se građanima omogući da sve aktivnosti koje su u vezi sa izdavanjem ličnih dokumenata budu obavljene elektronskim putem, a da se ovaj trend kasnije proširi i na druge usluge.

Akcioni plan predviđa uspostavljanje „Elektronske oglasne table“ u svim policijskim upravama i policijskim stanicama kao i u Ministarstvu unutrašnjih poslova; postavljanje kioska u policijskim stanicama na kojima se može dobiti informacija o postupku za dobijanje usluge, podneti zahtev za usluge sa Portala eUprave kao i platiti administrativne takse putem platnih kartica.

Ova aktivnost je najpre nejasno definisana. U okviru uspostavljanja „Elektronske oglasne table“ navedena aktivnost je postavljanje *kioska* za

¹⁵ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije. Direkcija za elektronsku upravu. 2015. Usvojen Izveštaj o oceni usaglašenosti veb prezentacija za 2014. Godinu. Dostupno na: http://www.digitalnaagenda.gov.rs/lat/vesti/usvojen_izvestaj_o_oceni_usaglasenosti_veb_prezentacija_za_2014_godinu/

informacije. Implementacija ove mere predviđena je u periodu između II i IV kvartala 2015. godine. Iako u svim policijskim upravama i stanicama kao i u Ministarstvu unutrašnjih poslova postoji *info pult*, nejasno je da li se ova mera odnosi na to. Takođe, plaćanje administrativnih taksi putem platnih kartica još uvek je omogućena samo u stanicama i upravama u okviru kojih postoji ekspozitura neke od banaka koje posluju u Srbiji.

Akcioni plan predviđa i realizaciju elektronskih servisa vezanih za izdavanje ličnih dokumenata do nivoa koji je limitiran obaveznom prisustvom građana radi identifikacije i uzimanja biometrijskih podataka. Za implementaciju ove aktivnosti, koju Akcioni plan definiše kao da je već u toku, predviđena je nabavka opreme i instalacija, kao i početak rada spomenutih servisa do IV kvartala 2015. godine. Kao što je Akcionim planom istaknuto, implementacija ove mere je već u toku, pa je tako i pre usvajanja Akcionog plana bilo moguće podneti zahtev za izdavanje dokumenata - poput izvoda iz matičnih knjiga, potvrda i uverenja o životu, prebivalištu, upisu u birački spisak, itd.

UČEŠĆE JAVNOSTI

Akcioni plan ističe neophodnost prihvatanja aktivne uloge civilnog društva kao jednog od ključnih uslova za dalju izgradnju demokratskog društva, kako je, uostalom, i propisano pravnim aktima Republike Srbije koji utvrđuju obavezu javnosti rada javnih institucija, kao i pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja.

Mera 11: Unaprediti saradnju sa organizacijama civilnog društva u kreiranju javnih politika

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave

Partneri: Organizacije civilnog društva

Akcioni plan ističe cilj osposobljavanja celokupnog sistema za sve nivoe učešća organizacija civilnog društva u procesu pripreme propisa uvođenjem novih, odnosno unapređenjem postojećih oblika i mehanizama saradnje na svim nivoima uključivanja civilnog društva. Centralna aktivnost u okviru ove mere je izrada Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za period 2015-2019.

Akcioni plan predviđa izradu Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za period 2015-2019

putem sveobuhvatnog konsultativnog procesa sa svim zainteresovanim stranama širom Srbije u periodu od III kvartala 2014. do II kvartala 2015. godine, kada je planirano da Predlog nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva zajedno sa Predlogom akcionog plana bude upućen Vladi na razmatranje i usvajanje.

Međutim, završetak ovih aktivnosti Akcionim planom je predviđen za II kvartal 2015. godine, dok su javne rasprave (planirane da budu okončane u IV kvartalu 2014. godine) i dalje trajale tokom jula i avgusta 2015. godine. Trenutno je u toku proces upućivanja Nacrta Strategije relevantnim državnim institucijama na mišljenje. Sama Strategija će zbog toga verovatno biti vremenski odložena pa će obuhvatati period 2016-2020.

Akcioni plan takođe predviđa i unapređenje odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi tako da se u cilju saradnje državnih organa sa jedinicama lokalne samouprave posebno konsultuje Stalna konferencija gradova i opština i predviđa upućivanje Nacrta zakona Vladi radi utvrđivanja Predloga zakona za IV kvartal 2014. godine. Zakon o lokalnoj samoupravi je usvojen u septembru 2014. godine¹⁶ i ostavlja prostora jedinicama lokalne samouprave, njenim organima i službama, kao i preduzećima, ustanovama i drugim organizacijama čiji je osnivač, da ostvaruju saradnju i udružuju se sa drugim jedinicama lokalne samouprave i njenim organima i službama u oblastima od zajedničkog interesa i da, radi njihovog ostvarivanja mogu udruživati sredstva i obrazovati zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i ustanove, u skladu sa zakonom i statutom. Dalje, radi unapređenja razvoja lokalne samouprave, njene zaštite i ostvarivanja zajedničkih interesa, jedinice lokalne samouprave mogu osnivati svoje asocijacije. Asocijacije jedinica lokalne samouprave zastupaju interese svog članstva pred državnim organima, a posebno u postupku donošenja zakona i drugih akata od značaja za zaštitu, unapređenje i finansiranje lokalne samouprave, kao i drugih propisa od značaja za ostvarivanje poslova jedinice lokalne samouprave. Na osnivanje i rad asocijacija jedinica lokalne samouprave primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje osnivanje i rad udruženja. Prema tome, iako se Stalna konferencija gradova i opština nigde u Zakonu eksplicitno ne spominje, izmene zakona ostavljaju prostora za saradnju predviđenu Akcionim planom pa se može smatrati da je ova aktivnost delimično ispunjena.

Sa druge strane, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je pripremio i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi u okviru kojeg se, između ostalog, dodaje stav 3 u okviru člana 89, koji glasi: *„U cilju ostvarivanja saradnje sa jedinicama lokalne samouprave , organi Republike i teritorijalne autonomije u postupku*

¹⁶ „Službeni glasnik RS“ br. 83/2014

pripreme za donošenje ili izmenu propisa koji su od značaja za rad jedinica lokalne samouprave posebno konsultuju jedinice lokalne samouprave, odnosno Stalnu konferenciju gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije".¹⁷ Dakle, još uvek se čeka na potpuno sprovođenje ove predviđene mere.

Mera 12: Jačanje participacije građana u poslovima lokalne vlasti

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave

Partneri: Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Organizacije civilnog društva

Centralna aktivnost ove mere je potpisivanje Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi kojim se garantuje učešće građana u poslovima lokalne vlasti.

Akcioni plan predviđa pripremu Nacrta zakona ratifikaciji Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi za II kvartal 2015. godine, kao i upućivanje Nacrta zakona Vladi radi razmatranja i utvrđivanja Predloga zakona u istom roku. Ova aktivnost, međutim, još uvek nije sprovedena.

Akcioni plan u okviru ove mere predviđa i jačanje kapaciteta lokalnih samouprava u oblastima saradnje sa organizacijama civilnog društva i transparentnog finansiranja OCD iz budžeta lokalnih samouprava kroz obuke 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 za I kvartal 2015. godine.

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

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Partneri: Organizacije civilnog društva

Akcioni plan zaključuje da dosadašnji sistem nije u dovoljnoj meri bio sistemski postavljen, već se uglavnom zasnivao na *ad hoc* i neusaglašenom izveštavanju i praćenju i da je prema tome neophodno izvršiti uspostavljanje potpunog i efikasnog sistema praćenja i vrednovanja

¹⁷ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. Dostupno na:

<http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Zakon%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20zakona%20o%20lokalnoj%20samoupravi.pdf>

rezultata sprovedenih aktivnosti. To podrazumeva uvođenje obaveznih kvartalnih/polugodišnjih izveštaja svih nosilaca aktivnosti koji se dostavljaju nadležnom ministarstvu. Nakon obrade u nadležnom ministarstvu oni se razmatraju na Međuministarskoj projektnoj grupi u koju bi bile uključene i organizacije civilnog društva.

Akcioni plan predviđa osnivanje Međuministarske projektne grupe (MPG) koju čine zaposleni iz reda državnih službenika u organima državne uprave i predstavnici organizacija civilnog društva nakon čega bi članovi Projektne grupe prošli obuku i započeli seriju redovnih sastanaka – najmanje četiri puta godišnje. Za osnivanje Projektne grupe Akcioni plan predvideo je rok do I kvartala 2015. godine. Formiranje Međuministarske projektne grupe prethodno je predviđeno i Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji, a rešenje o njenom osnivanju je doneto 23. februara 2015. godine¹⁸. Članovi su sekretari svih ministarstava i predstavnici na sličnom nivou u posebnim organizacijama i službama Vlade, ali i predstavnici organizacija civilnog društva, preko organizacija članica konzorcijuma mehanizma Sektorskih organizacija civilnog društva (SEKO) za oblast reforme javne uprave. Takođe, u MPG je ravnopravno uključena i Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), kao spona ka lokalnoj samoupravi.¹⁹

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Imajući u vidu da je Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2014. i 2015. godinu usvojen Zaključkom Vlade 05 br. 021/16514/2014, tek 25. decembra 2014. godine, indikativno je da su neki od rokova za sprovođenje planiranih mera i aktivnosti neodrživi.

Dalji izazovi u implementaciji Akcionog plana uzrokovani su i nedostatkom budžetskih sredstava za sprovođenje određenih aktivnosti.

Ovaj argument iznosi se i kao razlog zbog čega Akcioni plan nije uveo nikakve novine i otišao korak dalje u planiranju aktivnosti koje bi državnu upravu u Srbiji učinile transparentnijom, odgovornijom i otvorenijom; već je većina navedenih aktivnosti već planirana ili se već sprovodi u okviru drugih strategija i planova.

¹⁸ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije. Rešenje ministarke državne uprave i lokalne samouprave br.: 119-01-00242/2014-04.

¹⁹ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije. Šestomesečni izveštaj o sprovedenim aktivnostima iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017. Dostupno na: http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_izvestaj_rs.pdf

Sa druge strane, određeni broj aktivnosti zaista jeste sproveden, pa je osnovni, opšti utisak da implementacija aktivnosti u okviru inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Srbiji jednostavno ide usporenim tokom.

Ipak, imajući u vidu konsultativni proces koji je sproveden u okviru javne rasprave o Nacrtu Akcionog plana, uključujući mogućnost elektronskog slanja komentara i sugestija direktno na Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i dokumentu kako se on ažurirao, tri sastanka sa zainteresovanom predstavnicima civilnog društva, i nekoliko krugova konsultacija sa relevantnim ministarstvima koja su nosioci predviđenih aktivnosti, usvojeni Akcioni plan i dalje sadrži određene manjkavosti. Tako je, na primer, nejasno zbog čega su planirane i određene aktivnosti koje su morale da budu povučene usled nedostatka sredstava, iako se sam Akcioni plan vodio već postojećim planovima i strategijama, upravo zbog budžeta alociranog relevantnim državnim institucijama. Takođe, indikativna je i činjenica da su određene institucije izostavljene u okviru liste partnera za sprovođenje određenih mera, iako se te mere direktno odnose na datu instituciju. Sa druge strane, ostaje relativno nejasno na koji način je planirano uključivanje organizacija civilnog društva u određene aktivnosti, poput na primer, objavljivanja godišnjih izveštaja o izvršenju budžeta i izveštaja o radu budžetske inspekcije, pa Akcioni plan u tom smislu deluje vrlo deklarativno, primenjujući sistem štikliranja kućica koje se odnose na saradnju sa organizacijama civilnog društva.

Imajući u vidu da Akcioni plan obuhvata period za 2014. i 2015. godinu, postavlja se i pitanje da li se već krenulo u pripremu novog Akcionog plana koji bi trebalo da počne da se primenjuje u 2016. godini.

Jedna od preporuka za predstojeći period je uključivanje organizacija civilnog društva u ranoj fazi izrade Nacrta drugog nacionalnog Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji.

Proces javnih rasprava bi trebalo da bude duži, širi i sveobuhvatniji u odnosu na prethodni koji je sveden na tri sastanka sa predstavnicima civilnog društva.

Dalje, radi efikasnijeg sprovođenja mera obuhvaćenih Akcionom planom, trebalo bi mapirati a onda i uključiti sve relevantne aktere za oblast na koju se određena mera odnosi.

Kako bi se omogućilo usvajanje samo onih mera i aktivnosti koje je moguće sprovesti, trebalo bi zahtevati detaljne informacije od svih relevantnih institucija/nosioca aktivnosti i procene o održivosti date mere u procesu konsultacija.

U samom procesu izrade Nacrta Akcionog plana, konsultovati i Partnerstvo za otvorenu upravu, ili njihov Vodič za otvorenu upravu (OGP Guide), koji detaljno opisuje najčešće probleme u različitim oblastima otvorene uprave i daje smernice kako uspostaviti principe otvorenosti, odgovornosti, učešća građana i korišćenja tehnologije u vidu početnih, srednjih, naprednih i inovativnih koraka.

PARTNERI NA PROJEKTU:

