

Milena Lazarević, programska direktorka

Javna uprava i integracija Srbije u EU

Kako stojimo danas i zašto je to uopšte važno

*Tekst je prvobitno objavljen u Nedeljniku.

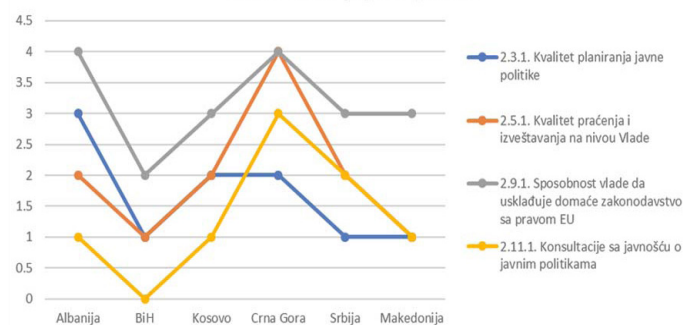
Od početka procesa integracije u EU do danas - kakav status za reformu javne uprave?

Srbija je godinama trpela teške političke uslove u okviru svoje integracije u Evropsku uniju. Čini se da je svaki mali korak u tom procesu (od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, do otvaranja pregovora o članstvu) dobijao još po jedan međukorak, samo da bi se vlasti u Srbiji privolele da izruče još jednog generala ili učine još jedan korak u normalizaciji odnosa sa Prištinom. Možda u želji da makar delimično kompenzuje teret na političkoj strani, Evropska komisija je često u svojim izveštajima hvalila Srbiju na strani javne uprave i administrativnih kapaciteta. Izgleda da su pohvale EU rezultirale u opuštanju domaćih vlasti, koje su ovo „gledanje kroz prste“ shvatile kao povod da minimalno politički ulažu u izgradnju sistema koji treba da na profesionalan i odgovoran način predlaže i sprovodi brojne reforme u 35 poglavlja o kojima Srbija pregovara i pregovaraće sa EU, a naravno, i šire od toga.

Reformu javne uprave Evropska komisija je utvrdila kao jedan od tri ključna reformska stuba na putu država kandidata ka članstvu u Uniji. Ovaj status imaju još i ekonomsko upravljanje i vladavina prava, i te tri reformske oblasti se prioritizuju u što ranijoj fazi procesa pristupanja. Iako nema zasebnog pregovaračkog poglavlja, reforma javne uprave se delimično obrađuje u poglavljima 5 - javne nabavke i 32 - finansijska kontrola, dok se o celokupnoj ovoj oblasti vodi politički dijalog između Srbije i Evropske komisije, uz praćenje od strane država članica EU.

Od 2012. do 2013. Komisija je postepeno počela da naglašava nedostatak političke podrške reformi javne uprave. Godine 2017. došli smo dotle da Srbija više ne može da se pohvali gotovo nikakvim napretkom u domenu reforme javne uprave, bilo da se govori o tome kako se planiraju i pripremaju javne politike, strategije i propisi, ili o tome koliko joj je profesionalna državna služba ili o tome kako izveštava javnost o svom radu i uključuje građane i građanke u procese donošenja odluka. Najnovije analize i izveštaji ukazuju da Srbija u odnosu na ostatak regiona nije nimalo superiorna; štaviše, po mnogim pokazateljima stoji lošije od nekih od svojih suseda, a naročito Albanije i Crne Gore. SIGMA program, pri Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) redovno prati sve zemlje Zapadnog Balkana u domenu reforme javne uprave, i upravo je objavio novi sveobuhvatni izveštaj koji analizira podatke iz 2016. godine u šest oblasti ove reforme.

Uputredni prikaz Zapadnog Balkana po odabranim indikatorima u oblasti kreiranja javne politike



Godine 2017. došli smo dotle da Srbija više ne može da se pohvali gotovo nikakvim napretkom u domenu reforme javne uprave, bilo da se govori o tome kako se planiraju i pripremaju javne politike, strategije i propisi, ili o tome koliko joj je profesionalna državna služba ili o tome kako izveštava javnost o svom radu i uključuje građane i građanke u procese donošenja odluka.

Trenutna ocena stanja u javnoj upravi - ključni problemi

Analiza situacije u pojedinim oblastima samo u srpskoj upravi tokom 2016. i 2017. nažalost pokazuje da je malo toga čime se Srbija trenutno može pohvaliti. Većina oblasti beleži stagnaciju i prisustvo ozbiljnih nedostataka, dok je u nekim aspektima došlo i do nazadovanja. Određeni napredak je zabeležen samo u jednoj od šest oblasti reforme javne uprave.

U domenu kreiranja i koordinacije javnih politika jedan od centralnih problema jeste nedostatak transparentnosti i otvorenosti uprave. Pošto se većina zakona koje Vlada predlaže Skupštini usvaja po hitnom postupku (65% zakona koje je Vlada inicirala u 2016. je tako doneto!), u Skupštini je praktično onemogućena normalna rasprava o tim predlozima, a u nekim slučajevima se upravo hitnost donošenja koristi i kao izgovor da se ne sprovede javna rasprava. Takav je bio primer Predloga zakona o upravljanju aerodromima (koji je usvojen krajem 2016), iako se za ovaj razlog moglo sasvim opravdano očekivati da će imati veliki društveni značaj (i samim tim zavređivati održavanje javne rasprave).

Drugi ključni problem u ovoj oblasti jeste nedostatak izveštavanja vlade i državnih organa ka javnosti. Iako Poslovnik Vlade predviđa da se svake godine Skupštini podnese godišnji izveštaj o radu, Skupština je objavila samo jedan takav izveštaj do sada - i to za 2013. godinu (iz razloga koje do sada nismo mogli da utvrdimo). Vlada, dakle, već godinama ne izveštava građane o svojim aktivnostima i učinku, osim kroz saopštenja i konferencije za štampu, koje su - složićemo se - pre instrument PR-a nego ozbiljnog izveštavanja ka javnosti. Za 2015. i 2016. godinu, samo su izveštaj o izvršenju godišnjeg budžeta i izveštaj o pregovorima sa EU javno dostupni, dok izveštaji o Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU, Godišnjem planu rada Vlade, Akcionom planu i sektorskim strategijama nisu došli do očiju srpske javnosti.

Pošto se većina zakona koje Vlada predlaže Skupštini usvaja po hitnom postupku (65% zakona koje je Vlada inicirala u 2016. je tako doneto!), u Skupštini je praktično onemogućena normalna rasprava o tim predlozima, a u nekim slučajevima se upravo hitnost donošenja koristi i kao izgovor da se ne sprovede javna rasprava.

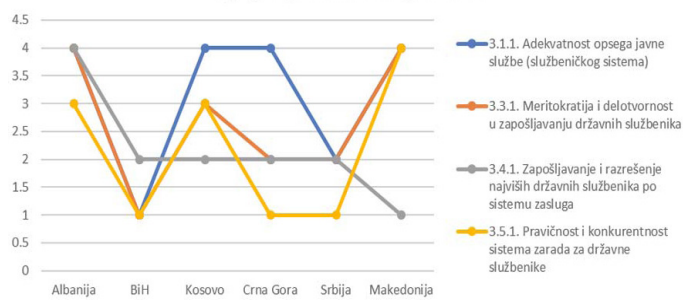
Još jedan ozbiljan nedostatak, na koji su razne organizacije civilnog društva više puta ukazivale, iako bez rezultata, jeste netransparentnost odlučivanja na nivou Vlade. Iako se većina tipova akata koje Vlada donosi obavezno objavljuju (predlozi zakona, uredbе, odluke, rešenja), za zaključke Vlade ova pretpostavka ne važi. Oni se zapravo objavljuju samo onda kada je to naglašeno u samom tekstu zaključka (što je manji broj slučajeva, i takvi zaključci se mogu naći u Pravno-informacionom sistemu Službenog glasnika RS, koji je besplatno dostupan preko interneta). Ova činjenica možda ne bi delovala kao naročit problem, ali ako se pogleda broj odluka koje Vlada donosi kroz zaključke u odnosu na druge tipove akata koje donosi, postaje jasno koliko je ozbiljan problem netransparentnost odlučivanja Vlade. Ako se tome doda činjenica da se ovim aktima često donose veoma važne političke odluke (poput potvrđivanja ugovora o investicijama), problem dodatno dobija na značaju.

Jedan važan pozitivan korak koji je napravljen u domenu kreiranja javnih politika jeste napredak ka usvajanju Zakona o planskom sistemu (za sada je to samo Predlog zakona, koji je Vlada predložila parlamentu), koji treba da obezbedi da se modernizuje sistem planiranja i kreiranja javnih politika. Ovaj zakon treba i da unapredi konsultacije sa javnošću, koje se trenutno sprovode nesistematično, sporadično, i na samom kraju procesa izrade nekog strateškog ili zakonskog dokumenta, kada je već suviše kasno za bilo kakve suštinske izmene. Ako parlament donese ovaj zakon, i ako se njegovoj primeni ozbiljno pristupi (što se nažalost ne podrazumeva), Srbija će biti na dobrom putu da stvori jedan bolje usklađen, odgovoran i transparentan sistem za planiranje rada Vlade i za pripremu i usklađivanje javnih politika.

U najvišem i najosetljivijem ešalonu službeničkog sistema - a to su službenici na položaju - politizacija je otišla tako daleko da trenutna statistika pokazuje da je 60% položaja popunjeno kroz notorne „VD” odredbe Zakona o državnim službenicima.

Druga oblast koja je jako problematična, a pretrpela je i nazadovanje u poslednje dve godine, jeste oblast državne (javne) službe, tj. službeničkog sistema. Dok su zahtevi za buduće države članice EU orijentisani ka profesionalnoj i depolitizovanoj upravi, čini se da je tendencija u srpskoj upravi u poslednje vreme gotovo dijametralno suprotna. U najvišem i najosetljivijem ešalonu službeničkog sistema - a to su službenici na položaju - politizacija je otišla tako daleko da trenutna statistika pokazuje da je 60% položaja popunjeno kroz notorne „VD” odredbe Zakona o državnim službenicima. Ove odredbe omogućavaju da se na period od šest - a uz produžetak maksimalno devet - meseci na najviša službenička mesta imenuju ljudi koji nisu prošli nikakve provere kompetencija i radnog iskustva. SIGMA u svom izveštaju ukazuje na problem dugoročnog političkog uticaja na ljude koji se postavljaju na ovakav način. I dok SIGMA koristi eufemizam, ono što se zaista dešava jeste da se ovako postavljeni „službenici” drže u svakodnevnoj neizvesnosti za svoj posao, čime se umanjuju njihova sposobnost i spremnost da se odupru spornim političkim nalogima svojih pretpostavljenih (ministara i državnih sekretara, pre svega), kao i da pružaju stručne savete i na profesionalan način vode svoje sektore ili organizacije. Ovakav sistem pada u ruke političkog establišmenta, i neizbežno vodi odlivu najkvalitetnijih kadrova iz vrha državne službe, upravo u trenutku kada Srbija ubrzava svoj proces pristupanja Evropskoj uniji - proces koji je nemoguće uspešno okončati bez sposobne, profesionalne i iskusne državne uprave. (Pod uspešnim okončanjem, naravno, ne podrazumevamo sam čin ulaska u EU, već obezbeđivanje takvog ishoda procesa da Srbija može da uspešno funkcioniše kao država članica, da ostvaruje svoje koristi i ispunjava svoje obaveze u članstvu.)

Usporedni prikaz Zapadnog Balkana po odabranim pokazateljima u poglavlju službeničkog sistema



Pored ovog, verovatno najkrupnijeg problema, činjenica da ne postoji obaveza da rukovodilac jedne institucije prilikom zapošljavanja izabere kandidata koji je najbolje rangiran je veliki problem koji podriva verodostojnost procesa zapošljavanja i otvara mogućnost političkog uplitanja. Rukovodilac (ministar ili direktor) ne mora da pruži opravdanje i nema rok za svoj izbor. Kada se radi o najvišim rukovodećim pozicijama, on čak može i da odbaci spisak tri kandidata koji je napravila komisija i zatraži nov konkurs u propisanom roku od 30 dana od podnošenja liste, što predstavlja flagrantno rasipanje resursa koje snabdevaju poreski obveznici. U takvim slučajevima, rukovodilac često ne daje objašnjenje, iako je ono u ovom slučaju zakonski obavezno.

Donekle ohrabruje činjenica da se na rešavanju ovih i drugih brojnih problema funkcionisanja službeničkog sistema u Srbiji već izvesno vreme radi unutar same administracije. Pripremljene su brojne analize, predlozi za izmene zakona, okviri za merenje kompetencija kandidata za zapošljavanje, itd. Pozitivan korak je i početak procesa formiranja Akademije za javnu upravu, koja će se baviti isključivo stručnim usavršavanjem zaposlenih. Ako se pogleda Sigmina detaljna analiza, vidi se da Srbija ima solidan zakon, i da bi dobila verovatno ocenu 4 (umesto 2, na skali od 0 do 5, kako je sada ocenjena), samo ako bi Vlada poštovala sopstveni zakon.

Administracija, izgleda, vredno radi na tome da samu sebe reformiše, ali ostaje pitanje hoće li politički vrh prepoznati i prihvatiti da je ovo jedan od ključnih prioriteta koje treba „pogurati“ u narednim mesecima ili će potrebe „uhlebljenja“ partijskih kadrova sumnjivog kvaliteta prevladati nad interesima procesa pristupanja EU i uopšte reformi koje treba da doprinesu boljitku za sve građane i građanke. Ovde je važno istaći i najnoviji nalaz istraživanja koje je CEP sproveo uz podršku Evropske unije, a koji govori da 73% stanovnika Srbije smatra da se državni službenici ne zapošljavaju po zaslugama, tj. da poslove u državnoj upravi ne dobijaju najbolji kandidati (projekat WeBER - www.par-monitor.org). Ovakva percepcija građana svakako treba da bude signal vlastima da se trenutne prakse ne dopadaju ni biračkom telu.

Druge problematične oblasti tiču se odgovornosti sistema, kako unutrašnje odgovornosti između institucija, tako i odgovornosti ka građanima. Među najslabijim ocenama koje

je SIGMA uopšte dala Srbiji jeste jedinica koju smo dobili za odgovornost i organizaciju centralne administracije, gde se problem svodi na loš nadzor nad institucijama u sistemu i slabu odgovornost unutar sistema. Postoji mnogo javnih tela koje direktno izveštavaju Vladu (24) i Parlament (21), što rezultira manje efikasnim nadzorom nad njima. Štaviše, to važi čak i za ona tela koja su u nadležnosti ministarstva i koja direktno izveštavaju ministra: ministarstvo obično ne učestvuje direktno u vršenju kontrole nad njima. Ovo stvara opšti utisak nediscipline i neodgovornosti unutar sistema.

Srbija loše stoji i kada je u pitanju poverenje građana u institucije. Na početku 2017. godine svaki sudija Upravnog suda imao je preko 700 nerešenih slučajeva, što je zabrinjavajuća činjenica, naročito imajući u vidu veoma lošu percepciju javnosti prema sudovima, gde samo 31% građana veruje sudovima, a samo 18% ih vidi kao nezavisne od političkog uticaja.

Pregled sajtova izabranih organa uprave koji je uradila SIGMA pokazao je da su osnovne informacije o radu javno dostupne, iako nije obezbeđen pristup godišnjim planovima ili izveštajima. Osim toga, ključni skupovi podataka (npr. zakoni, budžeti, nacionalne statistike ili rezultati javnih nabavki) lako su dostupni na sajtovima. Međutim, ocena koju civilno društvo u Srbiji daje upravi za ovu oblast je dosta niža, jer je u merenju, za razliku od Sigm, naglasak na kvalitetu i ažurnosti informacija, kao i na tome da li su prilagođene građanima. Pokazalo se da institucije mahom kopiraju i kače propise na sajtove, bez pokušaja da svoj rad približe građanima. (Više informacija o monitoringu koji vrši Centar za evropske politike dostupno je na www.par-monitor.org).

Na početku 2017. godine svaki sudija Upravnog suda imao je preko 700 nerešenih slučajeva, što je zabrinjavajuća činjenica, naročito imajući u vidu veoma lošu percepciju javnosti prema sudovima, gde samo 31% građana veruje sudovima, a samo 18% ih vidi kao nezavisne od političkog uticaja.

Od svih oblasti, pružanje usluga je najpozitivnije ocenjeno u pogledu napretka u poslednje dve godine. Srbija je od Sigm dobila pohvale za Akcioni plan „Stop birokratiji“, uslugu „Bebo, dobrodošla na svet“, elektronski sistem izdavanja dozvola, kao i dodatno unapređenje procedura za pokretanje biznisa. Međutim, u domenu provere i obezbeđivanja kvaliteta javnih usluga imamo vrlo loše ocene, jer nema ni zajedničkih standarda, niti se od građana traži povratna informacija za usluge koje su im pružene.

Najnovije istraživanje koje je CEP sproveo uz podršku Evropske unije pokazuje da tek svaki treći stanovnik Srbije smatra da uprava traži njihove predloge kako da unapredi usluge, a isto toliko (jedna trećina) smatra da ima mogućnosti da pruži povratnu informaciju o kvalitetu javnih usluga koje im država pruža. Takođe, SIGMA navodi da - iako su pojedinačne usluge unapređene i stvorene one-stop-shop procedure za građane, sistemski rešenja još uvek ne funkcionišu. Štaviše, pokazatelj funkcionisanja instrumenata kojima se obezbeđuje kvalitetno pružanje usluga je jedan od onih na kojima je Srbija dobila jedinicu.

Među problemima se navodi i slab obuhvat elektronskih usluga, kao i neprilagođenost sajtova zvaničnih institucija slabovidim osobama, gde se najgore pokazao sajt Vlade Republike Srbije, a najbolje sajt Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

Konačno, u oblasti upravljanja javnim finansijama neki od glavnih problema su nepoštovanje budžetskog kalendara, i time prouzrokovana netransparentnost procesa njegove pripreme, jer javnost i parlament nemaju dovoljno vremena da se upoznaju sa predlozima zbog tesnih i probijenih rokova. Upravljanje javnim dugom je dobilo srednju ocenu (trojku), dok je izveštavanje o realizaciji budžeta ocenjeno ocenom dovoljan (2). Naročito loše stojimo u oblasti interne finansijske kontrole i interne revizije, gde je ocena nedovoljan, jedan. Ovo je posebno zabrinjavajuće s obzirom da je prvo otvoreno poglavlje u pregovorima za članstvo u EU bilo upravo poglavlje u kojem se tretiraju ove teme (poglavlje 32 - Finansijska kontrola), a da se od otvaranja tog poglavlja pre tačno dve godine nije desio gotovo nikakav napredak.

U domenu javnih nabavki date su nešto slabije ocene za pravni okvir i efikasnost procedura (iako je prepoznato da je zakon unapređen u odnosu na period od pre dve godine), a dosta jake ocene (4 od 5) za kvalitet institucionalnog okvira, gde su i Uprava za javne nabavke i Komisija za zaštitu prava ponuđača pohvaljene u pogledu delotvornosti u obavljanju svojih funkcija.

Dobre ocene dobila je Državna revizorska institucija (DRI), naročito u pogledu nezavisnosti svoje pozicije (4 od 5), a ovo bi bila i jedina petica koju bi Srbija dobila u Sigminom izveštaju, da utisak javnosti o nezavisnosti ove institucije nije veoma nizak - samo 24%. I ocena delotvornosti sistema spoljne revizije bila bi vrlo dobra, kada bi Narodna skupština zaista diskutovala i analizirala izveštaje DRI, što joj jeste jedan od poslova. Ovako smo na tom pokazatelju ostali na oceni 3.

Naredni koraci

Ostaje pitanje zašto građani imaju tako loše mišljenje o institucijama, čak i onda kada one dobijaju dobre ocene od eksperata. Nedostaje svakako komunikacije i veće otvorenosti ka javnosti, kao i naponi da se rad uprave približi građanima tako što bi se izbegavao tehnički, birokratski jezik. To je pokazalo i istraživanje Centra za evropske politike u poslednjim mesecima (u okviru projekta WeBER, koji pretežno finansira EU).

Sve u svemu, upravo objavljeno veliko istraživanje koje je SIGMA svela kako bi ocenila reformu javne uprave u Srbiji je pokazalo da Srbija u 17% pokazatelja ima ocenu jedan, 27% dovoljnih, 40% dobrih, nešto ispod 8% vrlo dobrih, i nijednu peticu. Dakle, možemo očekivati da i Evropska komisija u aprilu sledeće godine oceni spremnost Srbije za članstvo u domenu reforme javne uprave kao umerenu, dok napretka u odnosu na prethodni izveštaj verovatno neće ni biti. Ostaje veliki posao kako bismo mogli da se pohvalimo zaista dobrom (čitajte odličnom) upravom, koja građanima uliva poverenje, pruža kvalitetne usluge i koja nas vodi ka uspešnom članstvu u EU.

Izveštaj Sigmę možete pročitati [ovde](#).

Više o regionalnom projektu WeBER, finansiranom od strane EU i ko-finansiranom strane Kraljevine Holandije, možete pronaći [ovde](#).

**Stavovi izneti u ovom dokumentu su isključiva odgovornost njegovih autora/ki.*

O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

 [EuropeanPolicyCentre](#)

 [@CEPBelgrade](#)

 [Centar za evropske politike](#)

 [EuropeanPolicyCentre](#)

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna think-tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da

sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

1. Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji;
2. Unutrašnje tržište i konkurentnost;
3. Regionalna politika, mreže i energetika;
4. Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt www.cep.org.rs