



NACIONALNI PAR MONITOR SRBIJA

2019/2020

NACIONALNI PAR MONITOR

SRBIJA

2019/2020

BEOGRAD, 2021

Publikacija:

Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020

Izdavač:

European Policy Centre – CEP

Autori:

Miloš Đinđić

Milena Lazarević

Dragana Bajić

Stefan Stojković

Graficki dizajn:

Marko Perović

Štamparija:

Prototype

Beograd, 2021

ISBN

978-86-89217-25-4

Ovaj Izveštaj sačinjen je uz finansijsku podršku Evropske unije i u okviru projekta „Zaštita građanskog prostora – regionalni centar za razvoj civilnog društva”, koji finasira SIDA, a sprovodi BCSDN. Sadržaj ovog Izveštaja, izneti podaci i stavovi ne predstavljaju zvaničan stav Evropske unije, Side, BCSDN-a niti SIGMA–OECD-a. Centar za evropske politike (CEP) odgovoran je za informacije i stavove iznete u ovom Izveštaju.

SADRŽAJ

IZRAZI ZAHVALNOSTI	7
O PROJEKTU WEBER 2.0	8
SAŽETAK IZVEŠTAJA	10
LISTA SKRAĆENICA	16
I. UVOD	17
I.1 REFORMA JAVNE UPRAVE I INTEGRACIJA ZAPADNOG BALKANA U EU – ZAŠTO PRATITI NAPREDAK?.....	18
I.2 PRAĆENJE RJU – KAKO PRATIMO?.....	19
I.3 STRUKTURA NACIONALNOG PAR MONITOR IZVEŠTAJA.....	23
II. STRATEŠKI OKVIR ZA RJU	25
II.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU I VREDNOSTI ZA SRBIJU.....	26
II.2 STANJE I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA U OBLASTI STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU OD 2018. GODINE.....	26
II.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?.....	28
II.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA.....	29
II.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: STRATEŠKI OKVIR ZA RJU.....	35
II.6 PREPORUKE ZA OBLAST STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU.....	36
III. IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA	39
III.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI IZRADA I KOORDINACIJE POLITIKA I VREDNOSTI ZA SRBIJU.....	40
III.2 STANJE I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA U OBLASTI IZRADA I KOORDINACIJE POLITIKA OD 2018. GODINE.....	40
III.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?.....	42
III.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA.....	44
III.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA.....	62
III.6 PREPORUKE ZA OBLAST IZRADA I KOORDINACIJE POLITIKA.....	63
IV. DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	67
IV.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA I VREDNOSTI ZA SRBIJU.....	68
IV.2 STANJE U OBLASTI DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA OD 2018. GODINE.....	68
IV.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?.....	70

IV.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA	72
IV.5 PREGLED REZULTATA: DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	91
IV.6 PREPORUKE ZA OBLAST DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA	92
V. ODGOVORNOST.....	99
V.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI ODGOVORNOSTI I VREDNOSTI ZA SRBIJU	100
V.2 STANJE I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA U OBLASTI ODGOVORNOSTI OD 2018. GODINE.....	100
V.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?	101
V.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA.....	103
V.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: ODGOVORNOST	113
V.6 PREPORUKE ZA OBLAST ODGOVORNOSTI	114
VI. PRUŽANJE USLUGA	117
VI.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI PRUŽANJA USLUGA I VREDNOSTI ZA SRBIJU	118
VI.2 STANJE U OBLASTI PRUŽANJA USLUGA I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA OD 2018. GODINE	118
VI.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?.....	122
VI.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA	123
VI.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: PRUŽANJE USLUGA	138
VI.6 PREPORUKE ZA OBLAST PRUŽANJA USLUGA	139
VII. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA.....	145
VII.1 WEBER INDIKATORI KORIŠĆENI ZA PRAĆENJE OBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA I VREDNOSTI ZA SRBIJU	146
VII.2 STANJE U OBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA OD 2018. GODINE.....	146
VII.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?	149
VII.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA	150
VII.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA	163
VII.6 PREPORUKE ZA OBLAST UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA	164
DODATAK O METODOLOGIJI.....	167
LISTA IZVORA U OVOM IZVEŠTAJU	177

IZRAZI ZAHVALNOSTI

Drugi Nacionalni PAR Monitor u Srbiji za 2019/2020. godinu proizvod je gotovo jednogodišnjeg procesa praćenja, koji se oslanjao na raznovrsne tehnike prikupljanja podataka i time stvorio obilje nalaza. Autori ovog izveštaja su iz Centra za evropske politike (CEP): Miloš Đinđić, WeBER2.0 glavni istraživač, Milena Lazarević, WeBER2.0 tim liderka, Dragana Bajić, viša istraživačica, i Stefan Stojković, WeBER2.0 mlađi istraživač. Nalazi predstavljeni u ovom Izveštaju ne bi imali isti kvalitet bez stručnih saveta, komentara i smernica naših kolega. Stoga, autori posebno zahvaljuju kolegama iz CEP-a: Vladimiru Mihajloviću, Ranki Miljenović i Katarini Grgi.

Kao i u slučaju prvog Nacionalnog PAR Monitora objavljenog za period 2017/2018. godina, posebna priznanja, takođe, idu državnim službenicima, predstavnicima civilnog društva, članovima WeBER platforme i Nacionalne radne grupe u Srbiji, kao i drugim akterima u Srbiji koji su podelili svoja iskustva kroz fokus grupe, ankete i intervjuje, čime su neizmerno doprineli sadržaju ovog Izveštaja i njegovom kvalitetu, ali poštujući načelo anonimnosti njihova imena nećemo navoditi.

Takođe, želimo da zahvalimo Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Vladinoj Službi za upravljanje kadrovima, Kancelariji za informacione tehnologije i elektronsku upravu i drugim institucijama na pružanju informacija i podataka u procesu istraživanja, a posebno za pomoć u distribuiranju ankete za državne službenike među organima uprave. Pored toga, zahvalni smo Građanskim inicijativama i nekadašnjoj Vladinoj Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom na pomoći u širenju ankete za organizacije civilnog društva. Na kraju, zahvalnost upućujemo organima državne uprave koji su dostavili informacije kao odgovor na brojne zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje su podnosili članovi istraživačkog tima.

WeBER2.0 tim, takođe, želi da se zahvali svojim glavnim partnerima i saradnicima, koji su podržali projekat u istraživanju i drugim aktivnostima. To su pre svega SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – zajednička inicijativa Evropske unije i OECD-a), Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA), mreža organizacija civilnog društva Liderstvo za razvoj i integritet u Jugoistočnoj Evropi (SELDI), Centar za tematsku ekspertizu RJU Generalnog direktorata Evropske komisije za susedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR), kao i Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN).

O PROJEKTU WeBER 2.0

Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu (WeBER 2.0) je trogodišnji projekat koji pretežno finansira Evropska unija (EU). Sufinansiranje pripreme i štampe PAR Monitor izveštaja 2019/2020 i organizacija Druge regionalne konferencije „Građani na prvom mestu“ održane u februaru 2021. godine, obezbeđeni su iz projekta „Zaštita građanskog prostora – Regionalni centar za razvoj civilnog društva“ - *Protecting Civic Space – Regional Civil Society Development Hub*, koji finansira Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (Sida), a sprovodi Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN). WeBER 2.0 predstavlja nastavak projekta „Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave (WeBER)“, sprovedenog u periodu od 2015. do 2018. godine, koji je finansirala Evropska unija, a sufinansirala Kraljevina Holandija.

Prvi WeBER projekat doprineo je povećanju relevantnosti, učešća i kapaciteta organizacija civilnog društva (OCD) i medija na Zapadnom Balkanu (ZB) da se zalažu i utiču na osmišljavanje i sprovođenje reforme javne uprave (RJU). WeBER 2.0 se nadovezuje na prethodna dostignuća WeBER projekta i dodatno poboljšava angažman OCD u reformi javne uprave sprovođenjem monitoringa zasnovanog na dokazima i u skladu sa zahtevima EU. Takođe, ima za cilj promovisanje dijaloga između OCD i vlada na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou, jačanje participativne demokratije i vršenje pritiska na vlade da nastave sa sprovođenjem administrativnih reformi i približe administracije građanima.

Kombinacijom aktivnosti sprovedenih tokom trajanja projekta WeBER ostvareni su višestruki ciljevi:

- Kroz regionalnu WeBER platformu, i njene Nacionalne radne grupe za reformu javne uprave koje okupljaju više od 130 organizacija civilnog društva, WeBER 2.0 omogućava dijalog za kreiranje i sprovođenje inkluzivnih i transparentnih politika i doprinosi održivosti administrativnih reformi u korist građana.
- Kroz svoj istraživački rad i aktivnosti vezane za proces praćenja RJU, kao i kreiranjem PAR Monitor izveštaja, WeBER2.0 stvara i prikuplja podatke potrebne za sprovođenje konstruktivnog dijaloga.
- Redovnim ažuriranjem „Baze znanja“ organizacija civilnog društva o reformi javne uprave (CSO PAR Knowledge Centre), WeBER2.0 pruža bazu podataka, analiza i izveštaja o reformi javne uprave koje je izradilo civilno društvo u regionu.
- Kroz regionalnu građansku kampanju „Prati(mo) svoju reformu!“, i putem platforme za prikupljanje i razmenu mišljenja građana o RJU i njihovom iskustvu sa administracijama (<https://citizens.par-monitor.org>), WeBER2.0 prikuplja iskustva građana kako bi uticao na vlasti, doprinoseći tako stvaranju javnih uprava koje su više orijentisane na građane.
- Pilotiranjem pristupa praćenja uključivanja pitanja RJU u sektorske politike i pružajući organizacijama civilnog društva kapacitete za to, WeBER2.0 ima za cilj da poboljša integraciju reforme u administrativne sisteme u regionu, povećavajući na taj način održivost ovih reformi.
- Kroz program malih grantova, WeBER2.0 radi na poboljšanju kapaciteta OCD-a na Zapadnom Balkanu za učešće u RJU.

WeBER2.0 proizvodi i dodatne informacije o njima dostupni su na internet prezentaciji projekta, na www.parmonitor.org.

WeBER2.0 sprovodi mreža Think for Europe (TEN), sastavljena od šest istraživačkih centara fokusiranih na politike EU na Zapadnom Balkanu:



institut alternativa



Partnerstvo sa briselskim Centrom za evropsku politiku (EPC) osigurava vidljivost WeBER 2.0 projekta na nivou EU.



SA KIM SARADUJEMO?

U okviru prethodnog WeBER projekta, uspostavljena je saradnja sa mnoštvom zainteresovanih strana u regionu, i šire, u nastojanju da se obezbedi održiv tok administrativnih reformi na ZB. Ova saradnja se nastavila kroz WeBER2.0. Na nacionalnom nivou, u svakoj od zemalja ZB, koordinirali smo svoj rad sa ministarstvima i/ili kancelarijama za reformu javne uprave, koji su imali pridruženu ulogu na projektu. Na regionalnom nivou, WeBER2.0 saraduje sa Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA), koalicijom Liderstvo za razvoj i integritet jugoistočne Evrope (SELDI) i inicijativom Podrška za poboljšanje u vladavini i upravljanju (*Support for Improvement in Governance and Management initiative* – SIGMA, zajednička inicijativa EU i OECD), koja vrši redovne procene napretka zemalja ZB u primeni Principa javne uprave EU.

Nadalje, u okviru regionalne WeBER platforme i nacionalnih radnih grupa za reformu javne uprave (NRG), nastavili smo saradnju sa preko 130 OCD koje deluju na lokalnom i regionalnom nivou.

SAŽETAK IZVEŠTAJA

ZAŠTO JE PRAĆENJE RJU OD STRANE CIVILNOG DRUŠTVA I DALJE ZNAČAJNO?

Reforma javne uprave (RJU) i dalje je ključni zahtev na putu pristupanja ka članstvu u EU, a prema revidiranoj metodologiji proširenja sada je deo fundamentalnog klastera (zajedno sa, na primer, vladavinom prava i ekonomskim kriterijumima). Kao složena i sveobuhvatna reforma, RJU u regionu Zapadnog Balkana godinama je temeljno ocenjivana kroz prizmu SIGMA Principa javne uprave, razvijenih od strane OECD/SIGMA i odobrenih od strane EU. Ovi Principi definišu šta čini dobro funkcionisanje uprave u smislu njene sposobnosti da građanima pruži transparentne, efikasne i delotvorne usluge i da podrži socio-ekonomski razvoj.

U kontekstu snažnog spoljnog pritiska za postizanjem opipljivih rezultata u RJU, domaća potražnja za boljom upravom postaje još važnija kako bi se održao pritisak na Vladu da nastavi sa reformama i kada spoljni pritisak bude oslabio nakon okončanja procesa pristupanja. Akteri iz civilnog sektora, sa lokalnim poznavanjem funkcionisanja uprava, mogu preuzeti takve domaće inicijative zagovaranja za boljom upravom. Nezavisan monitoring RJU i dijalog sa vladom zasnovan na činjenicama predstavljaju dobar pristup u ostvarenju ovog cilja.

PRISTUP WEBER PAR MONITORA – FOKUS NA POTREBAMA CIVILNOG DRUŠTVA I JAVNOSTI

Vodeći se ovakvim obrazloženjem, WeBER projekat je završio drugi ciklus praćenja RJU za 2019/2020. godinu. Strukturirani pristup zasnovan na dokazima, kao i u prvom ciklusu praćenja 2017/2018, posebno se fokusira na aspekte RJU koji su od najveće važnosti za civilno društvo i javnost.

WeBER praćenje RJU snažno se oslanja na kapacitete, veštine i lokalno znanje civilnog društva na Zapadnom Balkanu. Ono se nadovezuje na SIGMA Principe javne uprave kao kamen temeljac RJU, dok ih procenjuje sa nezavisnog stanovišta. Sveukupno gledano, PAR Monitor metodologija, blago revidirana na osnovu lekcija naučenih u prvom ciklusu praćenja, zasniva se na odabiru 22 SIGMA principa u šest ključnih oblasti RJU, praćenih i izveštavanih kroz 23 složena indikatora.

PAR Monitor metodologija ukorenjena je u regionalnom pristupu. Koncept svih WeBER indikatora omogućava poređenja uprava na Zapadnom Balkanu i daje priliku za regionalnu uporedivost rezultata. Uz metodologiju, paket PAR Monitora čini i uporedni izveštaj o praćenju RJU u celom regionu Zapadnog Balkana, kao i šest izveštaja koji pružaju detaljne nalaze za svaku upravu ponaosob. Ovaj izveštaj pruža rezultate drugog praćenja za Srbiju, uključujući niz preporuka koje se mogu primeniti.

PREGLED REZULTATA WEBER PRAĆENJA ZA SRBIJU 2019/2020

Strateški okvir za RJU: potrebni su dodatni naponi ka potpuno inkluzivnoj izradi i praćenju strateških dokumenata RJU

Nalazi ciklus praćenja 2019/2020 u Srbiji ukazuju da je uključivanje organizacija civilnog društva (OCD) u izradu strateških dokumenata o RJU ograničeno. OCD i javnost su konsultovani u vezi sa jednim od dva ključna strateška dokumenta koja su praćena u ovom ciklusu, odnosno u izradi Programa za razvoj eUprave 2019-2022, dok nisu sprovedene odgovarajuće konsultacije za izradu Revidiranog Programa reforme upravljanja javnim finansijama i njegovog Akcionog plana za period od jula 2019. do decembra 2020. godine. U toku izrade Programa razvoja eUprave, nadležno Ministarstvo je organizovalo rane konsultacije sa različitim ciljnim grupama (fokus grupe sa lokalnim samoupravama, privrednim akterima, IT sektorom, donatorskom zajednicom, građanima), a kasnije i javnu raspravu o usvojenom predlogu Programa, ali je učešće OCD u svim ovim fazama bilo ograničeno. Izveštaj o procesu konsultacija predstavlja sve inpute fokus grupa, ali ne precizira konkretno koji su iskorišćeni (mada su neki navedeni u konačnoj verziji Programa koji daje pregled da li su prihvaćeni ili ne). Izveštaj o javnoj raspravi predstavlja sve primljene komentare (pojedinačno ili grupisane na osnovu tema), sa statusom da li su prihvaćeni ili odbijeni, i obrazloženjima. Tokom praćenja utvrđen je, takođe, nizak stepen proaktivnosti odgovornog Ministarstva u obezbeđivanju da širok spektar spoljnih zainteresovanih strana bude uključen u proces. Pored privrednih subjekata, nije bilo sindikata, organizacija fokusiranih na rodnu ravnopravnost ili osobe sa invaliditetom.

Kada je reč o učešću OCD u proces praćenja RJU, nalazi podsećaju na polazni PAR Monitor 2017/2018. Međuministarska projektna grupa (MPG), telo za koordinaciju i praćenje RJU na administrativnom nivou, i dalje je jedino koje u članstvu ima OCD. Značajna promena je u tome što je postupak odabira OCD za učešće u obnovljenoj MPG zasnovan na rezultatima prethodno sprovedenog otvorenog poziva za učešće u izradi Akcionog plana Strategije za period 2018-2020. godine. Iako je format sastanaka MPG nominalno dozvoljavao komentare i doprinose predstavnika civilnog društva, ovi sastanci nisu redovno održavani, niti su OCD konsultovane u vezi sa određivanjem dnevnog reda ili pitanjima vezanim za finansiranje RJU.

Izrada i koordinacija javnih politika: na istim, ukorenjenim pozicijama – Vlada i dalje netransparentna, a civilno društvo nezadovoljno

Praksa objavljivanja planova rada i izveštaja o radu Vlade nije zabeležila opipljiva poboljšanja od polaznog PAR Monitora. Vlada još uvek ne objavljuje redovno svoje godišnje izveštaje, a sadržaj ovih izveštaja se ne odnosi na učinak Vlade kao izvršnog organa vlasti. Kao i u polaznom PAR Monitoru, jedini dosledan pristup u predstavljanju informacija o aktivnostima Vlade nalazi se u objavljivanju saopštenja za javnost. Istovremeno, izuzetno negativni stavovi civilnog društva u pogledu kvaliteta planiranja i izveštavanja Vlade nisu se promenili od prethodnog ciklusa praćenja 2017/18.

Sledeći isti trend iz prethodnog ciklusa praćenja, transparentnost odlučivanja na sednicama Vlade ostala je na prilično niskom nivou. Nakon svake sednice, objavljuju se samo saopštenja i većina usvojenih akata, dok dnevni red i zapisnici sa sednica, po pravilu, ne izlaze u javnost. Važno je istaći da se zaključci Vlade – važni akti kojima se odlučuje o značajnim nezakonodavnim pitanjima – po pravilu, takođe, ne objavljuju. U skladu sa takvim nalazima, anketirane OCD doživljavaju Vladin proces donošenja odluka kao izuzetno netransparentan.

Kao i u polaznom PAR Monitoru, istraživački nalazi OCD i dalje se citiraju u usvojenim dokumentima javnih politika (kao što su strategije i programi), dok je to mnogo ređe slučaj sa analizama efekata propisa i njihovim obrazloženjima. Iako je praćenje obuhvatilo manji broj ex-post analiza, budući da izrada ovakvih dokumenata još uvek nije dovoljno ukorenjena u sistemu kreiranja javnih politika, značajan udeo analiziranih ex-post dokumenata uključio je reference ka nalazima OCD (3 od 4 takva dokumenta), što beleži zapažen napredak u odnosu na prethodni ciklus praćenja. Sa druge strane, anketirane OCD dele uglavnom negativne stavove kada je u pitanju mogućnost da one doprinesu izradi dokumenata javnih politika putem radnih grupa. Stavovi OCD su pozitivniji kada je u pitanju mogućnost da na svojim dogadnjama predstave preporuke kreatorima javnih politika.

Konačno, revidirani indikator inkluzivnosti procesa kreiranja javnih politika putem javnih konsultacija i javnih rasprava, iako uspostavlja bolji balans između analize praksi i percepcije OCD, i dalje donosi niske rezultate. Praksi sprovođenja javnih konsultacija nedostaje doslednost, jer brojni analizirani slučajevi ne potvrđuju široko rasprostranjeni kvalitet konsultativnih procesa. Iako je obim konsultacija o dokumentima javnih politika na solidnom nivou, za zakonodavstvo je mnogo manji. Kada je u pitanju izveštavanje o javnim konsultacijama i javnim raspravama, ono je registrovano u većini (oko 70%), ali ne u svim slučajevima kada su sprovedene. Ipak, drugi elementi važni za kvalitet konsultativnog procesa, kao što su proaktivnost u informisanju javnosti, kvalitet izveštavanja o konsultacijama i javnim raspravama, sprovođenje ranih konsultacija, uglavnom nedostaju. Istovremeno, u vreme praćenja, takođe, nije postojala adekvatna funkcionalna platforma za onlajn konsultacije. Na kraju, rezultati ankete ponovo ukazuju na krajnje negativan stav civilnog društva o tome kako nadležni organi u Srbiji sprovode javne konsultacije i javne debate u praksi.

Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima: i dalje dug put do transparentnosti i profesionalizacije

Ovaj ciklus praćenja nije pružio dokaze da Vlada čuva pouzdane podatke o državnoj upravi ili da ih objavljuje. Takođe, informacije koje su dostupne u bazi podataka o državnim službenicima nisu dostupne u otvorenom formatu i ne mogu se filtrirati u smislu različitih kategorija (npr. po polu ili etničkoj pripadnosti). Pozitivan korak predstavljaju aktivnosti Vlade na promociji barem određenih podataka o državnoj upravi kroz različite kanale, tj. o stručnom usavršavanju državnih službenika.

Iako je broj privremenih angažmana u državnoj upravi regulisan zakonodavstvom, druga područja koja se odnose na privremene angažmane nemaju isti status. Na primer, ne postoje posebni kriterijumi za prijem pojedinaca na ove pozicije, postupak privremenog zapošljavanja nije otvoren i transparentan a, ukupno gledano, trajanje ovih ugovora nije strogo ograničeno. Ono što doprinosi ovom, prilično negativnom stanju, kada su privremeni angažmani u pitanju, jesu rezultati ankete državnih službenika. Drugim rečima, državni službenici smatraju da se privremeni i povremeni angažmani sprovede po pravilu i, takođe, smatraju da se privremeni ugovori često produžavaju na period duži od jedne godine.

U pogledu javnih konkursa za radna mesta u državnoj upravi, oni su uglavnom javno dostupni. Međutim, tekstovi oglašanih javnih konkursa još uvek nisu napisani jasnim, jednostavnim i razumljivim jezikom za širu javnost, a postoje aspekti procedure koji spoljnim kandidatima otežavaju mogućnost dolaska na radno mesto u državnoj upravi. S druge strane, konkursni postupak se ocenjuje kao jednostavniji nego u polaznom PAR Monitoru u smislu da kandidatima nameće minimalno administrativno opterećenje. Ipak, Zakon o državnim službenicima ne daje mogućnost kandidatima da dopune nedostajuću dokumentaciju (iako se to dešava u praksi). Dodatno, obrazloženja odluka konkursnih komisija i podaci o poništenim javnim konkursima nisu javno dostupni.

Analiza stepena profesionalnosti državnih službenika na položaju nije dala pozitivne rezultate, a neznatno se pogoršala u odnosu na polazni PAR Monitor. Iako je utvrđeno da Zakon o državnim službenicima propisuje samo delimično konkurentne procedure, zasnovane na zaslugama, za odabir pojedinaca na ovim radnim mestima, nije utvrđeno da propisuje objektivne kriterijume za prestanak radnog odnosa. Pored toga, prosek kandidata po slobodnom radnom mestu državnih službenika na položaju koji su ispunili uslove konkursa je vrlo nizak. Kao i u polaznom PAR Monitoru, trajanje postavljenja vršioaca dužnosti službenika na položaju u praksi nije ograničeno i zakonski okvir se u tom pogledu neprestano krši. Ova postavljenja, radi popunjavanja upražnjenih radnih mesta službenika na položaju i dalje su politički motivisana. Štaviše, sami državni službenici veruju da postoji značajan politički uticaj na izbor državnih službenika na položaju. Predstavnici OCD su još skeptičniji u svojim stavovima, do te mere da je procenat onih koji smatraju da je profesionalnost princip koji podupire popunjavanje službeničkih mesta na položaju blizu 0.

Dodatno, sistem plata u državnoj upravi je pretežno jednostavno strukturiran i jasno definiše opcije za dodatke na zarade. Međutim, dostupnost informacija na internetu o sistemu plata je ograničena i nije moguće pronaći objašnjenja ovog sistema koja su prilagođena građanima. Konačno, utvrđeno je da su mere za jačanje integriteta i za sprečavanje korupcije samo delimično uspostavljene i primenjene u državnoj upravi. Još jednom, postoji značajna neusklađenost u načinu na koji državni službenici i predstavnici OCD doživljavaju kvalitet mera jačanje za integriteta i za sprečavanje korupcije. Iako su prvi prilično skeptični, može se reći da drugi ove mere uopšte ne vide kao efikasne ili nepristrasne.

Odgovornost: proaktivno informisanje smanjeno; civilno društvo zabrinuto oko zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Percepcija OCD u Srbiji o primeni prava na slobodan pristup informacijama doživela je značajnu promenu u pogledu rada Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U ovom ciklusu, 45% anketiranih OCD složilo se da Poverenik postavlja dovoljno visoke standarde za zaštitu ovog prava, u poređenju sa 60% u polaznom PAR Monitoru. Štaviše, četvrtina ispitanih OCD se složilo da su mere na raspolaganju Povereniku efikasne, što je pad od 35 procentnih poena u odnosu na polazni PAR Monitor. Istovremeno, OCD i dalje doživljavaju izricanje sankcija Poverenika u praksi kao prilično neefikasno.

U ovom ciklusu praćenja, nešto manji udeo OCD ispitanika nego u prethodnom ciklusu smatra da postoje osnovni preduslovi za slobodan pristup informacijama, u smislu da vlasti beleže dovoljno informacija u svom radu, kao i da su izuzeci od javnog karaktera informacija adekvatno definisani u zakonodavstvu – malo ispod 25% slaganja u oba slučaja. Međutim, na pitanje da li se ovi izuzeci adekvatno primenjuju u praksi, procenat slaganja je zanemarljivo nizak i iznosi 6%, što je čak niže nego u ciklusu 2017/2018 (10%). Kao i u polaznom PAR Monitoru, OCD koje su praktikovale slanje zahteva za slobodan pristup informacijama, sa više odobrenja gledaju na pojedine proceduralne detalje i koji, opšte uzev, ostaju najmanje osporavani – 78% ispitanih potvrđuje da se tražene informacije pružaju besplatno, međutim nešto više od polovine obaveštava da organi traže da navedu razloge za slanje zahteva. Nešto manji udeo ispitanika (39%) veruje da se informacije dostavljaju u zakonskim rokovima, i u traženom formatu, što je za 5 procentnih poena manje nego u prethodnom ciklusu praćenja.

Stavovi OCD o postupanju sa zahtevima koji mogu da sadrže poverljive ili lične podatke govore da da i dalje postoji manjak iskustva kada su takvi zahtevi u pitanju, kao u ciklusu 2017/2018. Generalno, mali je udeo OCD koji potvrđuju da se delovi informacije koji nisu označeni kao poverljivi dostavljaju često ili uvek, kao i da se ovi delovi informacije nikada, ili retko, objavljuju na način kojim bi se obmanuli pošiljaoci zahteva. Udeo odgovora „ne znam“ iznosi do jedne trećine ispitanika i, uprkos određenom padu u poređenju sa prethodnim ciklusom, ostaje najčešće izabrana opcija.

U pogledu proaktivnog informisanja od strane organa državne uprave, nedostaci iz polaznog PAR Monitora, kao što su manjak napora da se informacije prikažu na pristupačan, građanima jasan način, ili nedostatak određene vrste informacije i dokumenata – godišnji izveštaji o radu organa i budžeti prilagođeni građanima, i dalje su široko rasprostranjeni u posmatranim organima. S druge strane, informacije o delokrugu rada organa, dokumentima javnih politika i propisima, linijama odgovornosti, organizacionim šemama i kontakt podacima ostaju najpotpunije i najčešće ažurirane u uzorku, kao i u prethodnom ciklusu. Ipak, ovog puta, dostupnost studija i analiza javnih politika u nadležnosti organa u uzorku je daleko manja, uz pozitivne izuzetke kao što su MEI, MDULS i SEPA. Organi uglavnom objavljuju budžetske informacije na sličan način kao u ciklusu 2017/2018 – tako što objavljuju osnovne budžetske planove i podatke o izvršenju na svojim internet stranicama, ili kao deo informatora o radu, takođe, objavljenih onlajn. U celokupnom uzorku od sedam posmatranih organa državne uprave, MDULS se izdvaja u nekoliko slučajeva zbog pristupa koji je u određenoj meri prilagođen građanima – u predstavljanju iznosa budžetskog plana za 2020. godinu i za sumiranje delokruga rada i nadležnosti bez suvišnog birokratskog žargona. Kada su u pitanju kontakti za saradnju sa civilnim društvom i drugim spoljnim zainteresovanim stranama, organi su uglavnom proaktivni u objavljivanju potpunih i ažurnih kontakt informacija (uglavnom unutar sekcija posvećenih konsultacijama i javnim raspravama), izuzev Generalnog sekretarijata Vlade i SEPA. Konačno, čineći malo poboljšanje u odnosu na polazno praćenje, tri organa iz uzorka su objavila onlajn barem jedan otvoreni skup podataka iz svoje nadležnosti, a SEPA i MKI nude vezu ka svojim skupovima na Portalu otvorenih podataka.

Pružanje usluga: sve veće javno priznanje pružanju usluga, civilno društvo i dalje zabrinuto za njihovu pristupačnost

Rezultati ispitivanja javnog mnjenja ukazuju na, ukupno gledano, povećano zadovoljstvo građana uslugama državne uprave, u poređenju sa istim istraživanjem sprovedenim tokom ciklusa praćenja 2017/2018. S druge strane, zapažen nalaz je da građani koji su bili u kontaktu sa administracijom u poslednje dve godine imaju nešto manje pozitivnu percepciju u poređenju sa ukupnom populacijom.

Većina građana prepoznaje napore Vlade da pojednostavi administrativne procedure i veruje da takvi napori vode ka poboljšanju pružanja usluga. Takođe, većina smatra da je kontakt sa administracijom postao lakši u poslednje dve godine i da im treba manje vremena da okončaju postupke. Digitalizacija rada uprave i njenih usluga, takođe, postaje sve vidljivija: većina građana je upoznata sa e-uslugama i koristila ih je. Suprotno tome, više od trećine građana nije informisano o dostupnosti digitalnih usluga, a dvoje od pet građana koji znaju kako da ih koriste, tvrdi da su ih u prethodne dve godine koristili retko ili nikako.

Značajna većina stanovništva veruje da može da pruži povratne informacije o kvalitetu pojedinačne usluge koju koristi, dok dvoje od pet građana ili ne vidi takvu mogućnost ili nema jasno mišljenje. Mehanizmi povratnih informacija se koriste, ali u ograničenoj meri: među onima koji prepoznaju postojanje kanala za pružanje povratnih informacija, više od polovine ih ili nije koristilo u poslednje dve godine ili su im teški za korišćenje. Paralelno sa tim, pružaoci administrativnih usluga u praksi nisu dovoljno transparentni u vezi sa primljenim povratnim informacijama. Čak i u retkim slučajevima kada sprovedu anketu o zadovoljstvu korisnika, obično izostane objavljivanje bilo kakvih izveštaja ili analiza.

Kao i u PAR Monitoru 2017/2018, kod predstavnika civilnog društva dominiraju negativni stavovi zbog uverenja da su napori u poboljšanju pristupa uslugama za osobe sa invaliditetom i socijalno ugroženo stanovništvo i dalje veoma slabi. Naime, OCD veruju da su pružaoci administrativnih usluga neadekvatno teritorijalno raspoređeni i da jedinstvena upravna mesta koja se osnivaju širom Srbije nisu dostupna svima. Njihovo dalje nezadovoljstvo proizilazi iz pružanja usluga koje zanemaruju individualne potrebe osetljivih grupa, kao i nedovoljne obučenosti državnih službenika o tome kako da služe osobama sa invaliditetom. Nešto pozitivnije mišljenje odnosi se na dostupnost različitih kanala za pristup uslugama (npr. ličnim putem, i putem interneta), ali većina OCD smatra da digitalni kanali nisu lako dostupni.

Konačno, pružanje informacija o administrativnim uslugama na internet stranicama pružalaca zabeležilo je poboljšanje u odnosu na polazno praćenje, ali praksa objavljivanja i dalje varira u zavisnosti od vrste informacija i nadležnog pružaoca. S jedne strane, korisnici pet vrsta usluga obuhvaćenih uzorkom mogu lako pronaći detalje o tome kome se obratiti da bi se raspitali o određenim uslugama, koju dokumentaciju treba dostaviti, i koja je visina naknada. S druge strane, kompletnost i ažuriranost osnovnih proceduralnih informacija o tome kako dobiti uslugu i dalje se može poboljšati, dok su i dalje retki primeri smernica prilagođenih građanima, uprkos određenim poboljšanjima, na primer u slučaju registracije nepokretnosti. Uprkos rastućim naporima za digitalizaciju i rastućem broju usluga koje se nude putem portala eUprave, u ovom ciklusu praćenja utvrđeni su nedostaci kada je u pitanju pružanje potpuno digitalizovanih usluga, od zahteva do prijema.

Upravljanje javnim finansijama: ograničeni javni pristup budžetskim informacijama, DRI pojačava svoj angažman ka javnošću

U domenu transparentnosti budžeta, ishod praćenja ostaje isti kao i u polaznom PAR Monitoru. Usvojeni godišnji budžeti Srbije javno se objavljuju i lako su dostupni sa internet stranicama Ministarstva finansija, ali objavljivanje izveštaja o izvršenju budžeta je ili neredovno ili nedostupno. Mesečni bilteni o javnim finansijama omogućuju uvid javnosti u izvršenje budžeta tokom godine, ali se oni ne objavljuju na potpuno predvidiv način za svaki mesec, dok se polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta ne objavljuju javno uopšte. Pored toga, mesečni izveštaji prikazuju detalje o potrošnji po ekonomskoj klasifikaciji budžeta bez detalja po korisnicima budžetskih sredstava ili Vladinim funkcijama. Godišnji izveštaji, s druge strane, postali su javno dostupni u periodu nakon polaznog ciklusa praćenja, s obzirom na to da je Narodna skupština usvojila zakone o završnim računima budžeta za period od 2002. godine. Ipak, godišnji izveštaji još uvek ne informišu o učinku Vlade u

različitim oblastima javnih politika. Građanski vodiči kroz državni budžet dostupni su na početnoj stranici internet prezentacije Ministarstva, ali se prethodna izdanja ovih vodiča ne čuvaju onlajn na jasan i predvidiv način. Konačno, politika otvorenih podataka se ne poštuje striktno, ali Ministarstvo finansija nastavlja da objavljuje makroekonomske i fiskalne podatke u jednom od mašinski čitljivih formata.

Rezultati praćenja politike interne finansijske kontrole u javnom sektoru, takođe, odražavaju one iz PAR Monitora 2017/2018. CJH izrađuje i objavljuje konsolidovane izveštaje o stanju interne finansijske kontrole, ali se njihovo javno objavljivanje, po pravilu, dešava kasno tokom godine (npr. izveštaj za 2019. bio je i dalje neobjavljen u novembru 2020. godine). CJH je nastavila da objavljuje izveštaje o sagledavanju kvaliteta interne revizije, ali ovog puta to se nije desilo u dve uzastopne godine. Kada je reč o praksi ministarstava da onlajn objavljuju informacije o finansijskom upravljanju i kontroli, otprilike trećina njih barem jednu od tri analizirane informacije čini javno dostupnom. Pored toga, CJH je bila još manje proaktivna u komunikaciji sa javnošću u poređenju sa polaznim praćenjem. Konačno, Narodna skupština ne raspravlja o konsolidovanim izveštajima CJH, niti na plenarnim ni na sednicama odbora.

Godišnji izveštaji Kancelarije za javne nabavke, i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, dostupni su na njihovim internet stranicama od 2013, odnosno 2012. godine, i u retkim slučajevima su neredovno objavljivani (jedan od poslednja tri godišnja izveštaja Republičke komisije nije bio dostupan u vreme praćenja). Izveštavanje Kancelarije, iako lako dostupno na internet stranici, ocenjeno je kao delimično prilagođeno za građane s obzirom na to da ne sadrži siže glavni ishoda javnih nabavki za odnosnu godinu. Novi portal javnih nabavki ocenjen je kao prilagođen korisnicima, ali pristup svim dokumentima s portala podleže registraciji. Većina ministarstva redovno objavljuju godišnje planove i izveštaje o javnim nabavkama, ali postoje izuzeci. Podaci o javnim nabavkama dostupni su na Portalu javnih nabavki u otvorenom formatu koji omogućuje izvoz otvorenih podataka za svaki odeljak na portalu. Konačno, u 2019. godini, 7% javnih nabavki sprovedeno je u postupku koji nije bio otvoren.

Državna revizorska institucija Srbije unapredila je komunikaciju sa spoljnim zainteresovanim stranama, što je rezultiralo boljom ocenom u odnosu na polazni PAR Monitor. Iako se usvajanje komunikacione strategije još uvek očekuje, vidljivost DRI i njenog rada ostaje opredeljenje prema strateškom planu institucije. Takođe, DRI ima i dalje sistematizovano radno mesto za obradu podnesaka građana i pripremu sadržaja za komunikaciju sa zainteresovanim stranama, između ostalih zadataka. U periodu nakon ciklusa 2017/2018, DRI je koristila dodatna sredstva za proaktivno angažovanje sa zainteresovanim javnošću, uključujući prilagođene publikacije za medije i događaje sa ciljem podizanja svesti o finansijskoj odgovornosti. Međutim, najveće poboljšanje zabeleženo je u izradi rezimea revizorskih izveštaja prilagođenih građanima, drugim rečima, DRI je počela da izrađuje jednostrani, prilagođeni sažetak za sve objavljene izveštaje o reviziji. S druge strane, iako svaki pojedinac može da postavi pitanje, podnese žalbu ili dostavi bilo koji drugi doprinos DRI, u periodu između dva ciklusa nije uveden, jasno vidljiv, na početnoj stranici internet prezentacije DRI, zvanični kanal za potrebe komunikacije sa građanima. Konačno, dostupni izvori podataka ponovo nisu ukazali na dokaze o konsultovanju OCD radi identifikovanja rizika u javnom sektoru ili u planiranju revizije.

Da bi se adresirale identifikovane slabosti, ovaj izveštaj predlaže preporučene mere. Detaljan spisak preporuka, na osnovu nalaza iz ovog ciklusa praćenja, nalazi se na kraju svakog poglavlja o pojedinačnim oblastima RJU. Budući da se većina preporuka iz PAR Monitora 2017/2018 pokazala još uvek izuzetno relevantnim, veliki broj njih se ponavlja, a neke su i modifikovane radi usklađivanja sa zakonskim ili institucionalnim promenama u Srbiji, ili kako bi bile dodatno pojašnjene.

LISTA SKRAĆENICA

ALB	Albanija
AP	Akcionni plan
AP SPV	Akcionni plan za sprovođenje Programa Vlade
APR	Agencija za privredne registre
BIH	Bosna i Hercegovina
CAF	Zajednički okvir za procenu
CG	Crna Gora
CJH	Centralna jedinica za harmonizaciju
CKE	Centralna kadrovska evidencija
DOO	Društvo sa ograničenom odgovornošću
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
ERP	Program ekonomskih reformi
FS	Fiskalna strategija
FUK	Finansijsko upravljanje i kontrola
GPRV	Godišnji plan rada Vlade
GS	Generalni sekretarijat Vlade
IFKJ	Interna finansijska kontrola u javnom sektoru
KJN	Kancelarija za javne nabavke
KOS	Kosovo
MEI	Ministarstvo za evropske integracije
MF	Ministarstvo finansija
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MKD	Severna Makedonija

MKI	Ministarstvo kulture i informisanja
MPG	Međuministarska projektna grupa
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NAJU	Nacionalna akademija za javnu upravu
NKEU	Nacionalni konvent o EU
NPAA	Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU
 OCD	Organizacija civilnog društva
PDV	Porez na dodatnu vrednost
RGZ	Republički geodetski zavod
RJU	Reforma javne uprave
RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
SEKO	Sektorske organizacije civilnog društva
SEPA	Agencija za zaštitu životne sredine
SIGMA	Podrška unapređenju vladavine i upravljanja
SRB	Srbija
SUK	Služba za upravljanje kadrovima
UJF	Upravljanje javnim finansijama
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
ZB	Zapadni Balkan
ZBS	Zakon o budžetskom sistemu
ZDS	Zakon o državnim službenicima
ZDU	Zakon o državnoj upravi
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZPS	Zakon o planskom sistemu
ZUP	Zakon o opštem upravnom postupku



UVOD

I.1 REFORMA JAVNE UPRAVE I INTEGRACIJA ZAPADNOG BALKANA U EU – ZAŠTO PRATITI NAPREDAK?

Od objavljivanja prvog izdanja PAR Monitora za Zapadni Balkan u 2018. godini, region Zapadnog Balkana (ZB) je polako nastavio procese demokratizacije i modernizacije svojih društava, sprovodeći neophodne strukturne, ekonomske i društvene reforme, a u cilju unapređenja života građana. Refome koje su od samog početka bile podstaknute težnjama za članstvom u EU i dalje su vođene procesom integracije i politikom uslovljavanja EU. Dobra vladavina nalazi se u srži projekta evropskih integracija, zahtevajući od javnih uprava da budu profesionalne, pouzdane i predvidljive, otvorene i transparentne, efikasne i delotvorne, kao i odgovorne prema svojim građanima.

Novom strategijom Evropske komisije, objavljenom početkom 2020. godine, reforma javne uprave (RJU) ponovo je prepoznata kao jedna od osnovnih reformskih oblasti na putu svake države ka članstvu u EU. Shodno tome, RJU se pridružila oblastima vladavine prava, ekonomskog upravljanja i funkcionisanja demokratskih institucija kao osnovnih stubova reforme, koji će predstavljati osnovu za ukupnu procenu napretka kandidata za članstvo u EU.

Okvir EU za definisanje, vođenje i procenu administrativnih reformi u kontekstu proširenja i dalje je ugrađen u skup Principa javne uprave. Ustanovljeni 2014. godine, ovi principi, poznati kao „SIGMA principi“ (s obzirom na to da SIGMA program Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj redovno procenjuje njihovo sprovođenje)¹, predstavljaju putokaz u oblasti RJU za kandidate za članstvo u EU dok rade na tome da postanu uspešne države članice EU. Evropska komisija (EK) i SIGMA zajednički su definisale opseg ovih principa javne uprave,² strukturiranih oko šest ključnih oblasti:

- strateški okvir za reformu javne uprave
- izrada i koordinacija politika
- državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima
- odgovornost
- pružanje usluga
- upravljanje javnim finansijama

Ovi principi predstavljaju zajednički imenilac za reformu javne uprave svih država koje žele pristup u EU, usmeravajući ih ka članstvu u Uniji.³

WeBER⁴ je usvojio Principe javne uprave kao glavni deo svog PAR monitora iz dva glavna razloga. S jedne strane, kao zajednički imenilac za RJU u regionu, Principi omogućavaju upoređivanje administracija u regionu, kao i međusobno učenje i stvaranje pozitivnog pritiska. S druge strane, Principi usmeravaju reforme u regionu ka poštovanju standarda i zahteva EU, čime podstiču transformaciju država u buduće članice.

Važan aspekt prilikom izbora WeBER pristupa praćenju nalazi se u razumevanju da će SIGMA/OECD ostati prisutna u regionu do momenta pristupanja Zapadnog Balkana EU, oslanjajući se na čvrsto uslovljavanje EU kao spoljnog pokretača reformi. U tom periodu, lokalni civilni sektor treba da doprinese komplementarnim, dodatnim nalazima, u oblastima svoje ekspertize. Istovremeno, potrebno je da civilno društvo postepeno proširuje obim svog praćenja reforme i da traži načine da nastavi praćenje na sveobuhvatniji način i nakon pristupanja regiona Uniji, kada SIGMA više ne bude imala mandat da vrši spoljne procene RJU. Do tog trenutka,

1 SIGMA (Podrška unapređenju vladavine i rukovođenja) je zajednička inicijativa OECD i Evropske unije, koju primarno finansira EU. Njen ključni cilj je jačanje osnova za unapređeno javno upravljanje, a time i društveno-ekonomski razvoj regiona u blizini EU kroz jačanje kapaciteta javnog sektora, jačanje horizontalnog upravljanja i unapređenje dizajniranja i sprovođenja reformi javne uprave, što uključuje adekvatno utvrđivanje prioriteta, vremenskih okvira i budžetiranja. Više informacija dostupno na: <http://www.sigmaxweb.org/>.

2 Principi javne uprave za kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU: <https://bit.ly/395diVx>. Za zemlje koje potpadaju pod evropsku susedsku politiku (ESP) razvijen je poseban dokument pod naslovom Principi javne uprave: Okvir za zemlje ESP: <http://bit.ly/2fsCaZM>.

3 SIGMA redovno procenjuje napredak vlada u regionu ZB u ispunjavanju ovih principa. Opšte procene (za svih šest ključnih oblasti) sprovode se jednom u dve do tri godine, a procene manjih razmera se sprovode za pojedina poglavlja koja SIGMA ocenjuje kao kritična. Za više informacija o SIGMA procenama posetite www.sigmaxweb.org.

4 Počev od decembra 2019. godine, WeBER se primenjuje pod nazivom „WeBER2.0 – Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu“.

lokalni akteri civilnog društva trebalo bi da imaju razvijen pristup za identifikovanje kritičnih oblasti intervencije na koje treba da usredsrede svoje napore.

Štaviše, iako uslovljavanje EU trenutno obezbeđuje redovno eksterno praćenje i ocene napretka reformi, prethodni talasi proširenja su pokazali da su neke zemlje zaostajale sa reformama nakon pristupanja, efektivno se udaljavajući od standarda dobre vladavine. U nekoliko zemalja, vlade su snizile standarde transparentnosti, uprave su ponovo politizovane, a naponi u borbi protiv korupcije su oslabili. Načelo WeBER projekta je da, nakon pristupanja, jedino osnaživanjem lokalnih nevladinih aktera i jačanjem participativne demokratije na nacionalnom i lokalnom nivou može da se nastavi sa pritiskom na vlade da sprovedu često bolne i neugodne administrativne reforme.

Kako bi doprineo osnaživanju aktera lokalnog civilnog društva, WeBER je od 2015. godine pokrenuo više inicijativa za podizanje nivoa svesti i izgradnju kapaciteta. Pored prikupljanja znanja i uključivanja OCD u proces praćenja RJU, i kreiranja PAR Monitor izveštaja, izvestan broj OCD u regionu obučeni su za praćenje i zagovaranje RJU, a lokalnim OCD koje nadgledaju određena područja RJU u lokalnim sredinama pružena je i mentorska podrška. Pored toga, organizovano je više rundi konsultacija o implementaciji PAR Monitora u okviru regionalne WeBER platforme, a SIGMA principi predstavljeni su široj grupi OCD u regionu. Danas, WeBER nastavlja s pokretanjem novih pristupa civilnog društva RJU, kao što je pilotiranje procesa praćenja horizontalne primene RJU principa u sektorskim politikama, ili uspostavljanje šest onlajn platformi za građane putem kojih mogu da podele svoja iskustva o interakciji sa javnom upravom.⁵

Konačno, izbijanje pandemije COVID-19 dodatni je podsetnik na važnost dobrog funkcionisanja javnih uprava, sposobnih da vrše svoju primarnu funkciju služenja građanima. Štaviše, vanredne okolnosti stavljaju u prvi plan pitanje sposobnosti javnih uprava da se prilagode i načine dodatne korake u pružanju digitalnih usluga, omogućavajući beskontaktnu, ali nesmetanu komunikaciju sa građanima i pružajući mogućnost rada na daljinu za zaposlene u upravi.

Zbog uticaja pandemije COVID-19, istraživači WeBER-a su ciklus praćenja 2019/2020. sprovedi gotovo u potpunosti na daljinu. To je značilo virtuelnu komunikaciju i koordinaciju unutar istraživačkog tima WeBER-a i promene u pristupu terenskom radu (poput intervjua i fokus grupa) u određenim slučajevima. Okolnosti povezane sa pandemijom generalno su imale ograničen uticaj na nalaze projekta, jer se većina analiziranih praksi odvijala u periodu pre pandemije (2019). Ipak, u određenoj meri je pandemija usporila proces praćenja, jer je neko vreme bilo teže pristupiti informacijama od javnog značaja putem zahteva za slobodan pristup. Međutim, druge značajne prepreke nisu postojale.

1.2 PRAĆENJE RJU – KAKO PRATIMO?

■ Principi EU kao polazna tačka i zajednički referentni okvir

Kao što je već rečeno, WeBER pristupa praćenju RJU na ZB sa stanovišta jedinstvenih zahteva koji se postavljaju celom regionu u procesu pristupanja. Kako su EU i OECD/SIGMA izradili sveobuhvatan skup principa pomoću kojih ove zemlje treba da transformišu svoje uprave u moderne članice EU, WeBER koristi ove principe kao zlatni standard i polaznu tačku za izradu svoje metodologije praćenja. Štaviše, u skladu sa svojim načelom, a slično metodama koje koristi SIGMA, WeBER je formirao sopstvene indikatore sa stanovišta civilnog društva, korišćenjem slične strukture složenih indikatora i isti pristup bodovanja: kvantifikovanje elemenata (podindikatora), sa ukupnim bodovima dodeljenim svakom indikatoru, izraženim na skali od 0 do 5.

Ovaj pristup prihvata da lokalni akteri ne mogu i ne treba da preslikavaju sveobuhvatni pristup SIGMA, budući da on već predstavlja nezavisan izvor praćenja (u smislu nezavisnosti od nacionalnih vlasti na ZB). U tom

⁵ Građanski portali za šest uprava u regionu dostupni su na: <https://citizens.par-monitor.org/>.

pogledu, WeBER ne nastoji da stvara konkurenciju u oceni ispunjenosti principa u regionu, već želi da ponudi komplementaran pogled, zasnovan na poznavanju lokalnih prilika i dodatnim istraživačkim pristupima.

■ Regionalni pristup

Važna strana WeBER praćenja RJU je njegov regionalni karakter. Regionalni pristup najpre znači da su svi indikatori oblikovani i formulisani na način koji omogućava uzajamno poređenje šest administrativnih sistema. Drugo, regionalni pristup znači da su nalazi uporedivi na nivou regiona.

Regionalni pristup dovodi do izvesnog gubitka detalja i nacionalnih specifičnosti tokom praćenja. Međutim, donosi i brojne koristi u poređenju sa nacionalnim pristupom. Pre svega, to je mogućnost upoređivanja različitih nacionalnih rezultata, prepoznavanje dobrih praksi, kao i stvaranje pozitivne konkurencije između vlada kada su izložene regionalnom poređenju. Na kraju, ali ne najmanje važno, omogućava stvaranje regionalnog znanja i učenja o RJU među OCD, što je posebno korisno kao nadahnuće za nove inicijative i zagovaračke napore na nacionalnom nivou.

■ Izbor principa „za civilno društvo i od civilnog društva“

PAR Monitor zadržava osnovnu strukturu koja sledi šest poglavlja Principa javne uprave. Ne pokušava da prati sve principe u svakom poglavlju, niti nastoji da ih prati na holistički način, već usvaja fokusiraniji, selektivni pristup. Kriterijumi za odabir principa (i njihovih podprincipa) razvijeni su imajući na umu tri glavne ideje:

- Postoje određeni aspekti Principa u kojima je civilno društvo aktivnije i posledično ima više znanja i iskustva;
- Da bi dobio zamah, PAR Monitor će morati da reflektuje interese šire javnosti u regionu;
- Pristup bi trebalo da obezbedi dodatnu vrednost radu programa SIGMA, a ne da ga udvostručuje.

WeBER pristup praćenju maksimalno koristi iskustvo i stručnost akumulirane u civilnom sektoru u regionu. Stoga se brojni pokazatelji oslanjaju na civilno društvo kao osnovni izvor znanja.

■ Fokus na aspekte javne uprave sa kojima se građani najviše suočavaju

Još jedan ključni kriterijum koji je uticao na izbor principa (i njihovih podprincipa) je njihov **značaj za rad i interesovanje šire javnosti**. U tom cilju, WeBER indikatori vode se pitanjem do koje mere se bave aspektima javne uprave sa kojima se građani najviše suočavaju.

■ Koncept WeBER indikatora

Istraživački tim WeBER-a je 2016. godine osmislio složene indikatore, koji se sastoje od skupa elemenata (suštinski, podindikatora). Elementi odražavaju različite aspekte pojedinačnih problema, koje indikatori pokrivaju u celosti. Ceo koncept indikatora je kvantitativan, u smislu da svi nalazi (kako oni koji se zasnivaju na kvantitativnom, tako i oni zasnovani na kvalitativnom istraživanju) imaju dodeljene brojčane vrednosti. Podaci se koriste za ocenjivanje vrednosti svakog elementa, tako što im se dodeljuje ukupna ocena elementa bilo od 0 do 1 (za manje složene ocene) ili od 0 do 2 (za složenije ocene). Elementima se dodeljuju samo vrednosti celih brojeva.

Zatim, za svaki element primenjuje se ponder od 1 ili 2. U principu, ponder 2 se dodeljuje elementima koji su ocenjeni kao osnovni, ključni zahtevi. Ponder 1 se daje naprednijim zahtevima, tj. višim i kompleksnijim standardima. Primera radi, ponder 2 se koristi za element kojim se ocenjuje osnovna praksa izveštavanja vlade, dok ponder 1 važi za element koji ocenjuje da li su podaci u izveštaju rodno osetljivi ili su dostupni u formatu otvorenih podataka. Kako većina indikatora kombinuje različite istraživačke pristupe i izvore podataka, u slučajevima gde se nalazi istraživanja percepcije kombinuju sa analizom podataka, prvom se dodeljuje ponder 1, a drugome ponder 2.

Na kraju, za svaki indikator postoji formula kojom se ukupna ocena svakog elementa pretvara u vrednosti na jedinstvenoj skali od 0 do 5. Konačne vrednosti indikatora dodeljuju se samo kao celi brojevi, tj. nema polovičnih poena. Detaljno bodovanje i metodologija za svaki indikator dostupni su u odeljku o PAR Monitoru na sajtu projekta WeBER.⁶

■ Ključne promene u metodologiji između dva PAR Monitora

Iskustvo stečeno tokom kreiranja PAR Monitor metodologije i njene prve primene dovelo je do tri glavne promene u ovom ciklusu praćenja.

Prvo, u oblasti Izrade i koordinacije politika, WeBER tim je poboljšao indikator fokusiran na kvalitet učešća javnosti (kroz različite oblike javnih konsultacija) u kreiranju politika. Prethodno se fokusirajući samo na percepciju OCD putem onlajn ankete, ovom indikatoru dodati su elementi za procenu kvaliteta učešća javnosti u praksi, na uzorku konsultacija o dokumentima javne politika politike i propisima. Dopuna ovog indikatora takođe podrazumeva dva nova elementa (podindikatora) kojim se analiziraju zvanični portali za sprovođenje javnih konsultacija. Ovom promenom, WeBER analiza u ovoj oblasti RJU je dodatno uravnotežena, kombinujući ispitivanje stavova OCD-a sa analizom podataka iz prakse u svakoj obuhvaćenoj temi (izveštavanje o učinku vlade, korišćenje činjenica i dokaza pri izradi javnih politika, i transparentnost vladinog odlučivanja).

Drugo, nekoliko indikatora koji su prvobitno planirani za prvi ciklus praćenja izostavljeno je usled kombinacije ograničenih kadrovskih kapaciteta i izazovnog obima PAR Monitora. Tada je dogovoreno da se indikator vezan za javne nabavke uvede u drugom ciklusu praćenja, i kao rezultat toga, novi indikator koji pokriva politiku javnih nabavki je dodat u okviru oblasti upravljanja javnim finansijama. Kako je izmeren prvi put u ovom ciklusu, PAR Monitor 2019/2020. postavlja polazne vrednosti za indikator o javnim nabavkama.

Konačno, jedan indikator u oblasti Izrade i koordinacije politika (koji se fokusira na dostupnost zakonodavstva javnosti) nije bio uključen u ovaj ciklus praćenja. WeBER tim doneo je ovu odluku na početku ciklusa praćenja, i ona je usledila nakon internog razmatranja povratnih informacija dobijenih od OCD u regionu kroz ankete sprovedene u prvom ciklusu praćenja, kao i razmatranja samih kapaciteta istraživačkog tima da se bavi povećanim brojem indikatora. Shodno tome, u pogledu prioriteta i hitnosti različitih pitanja iz reforme javne uprave, odlučeno je da indikator o dostupnosti zakona ustupi mesto indikatoru o javnim nabavkama.

■ Paket PAR Monitora

PAR Monitor se sastoji od jednog regionalnog, uporednog izveštaja o rezultatima praćenja za čitav region i šest nacionalnih izveštaja koji detaljnije razrađuju nalaze praćenja za svaku upravu na ZB. U skladu sa ovim pristupom, regionalni izveštaj se fokusira na uporedne nalaze, regionalna kretanja i primere dobre ili loše prakse, ali ne daje nikakve preporuke. S druge strane, nacionalni izveštaji daju dubinske nalaze i za svaku oblast RJU utvrđuju niz preporuka, koje su upućene nacionalnim kreatorima javnih politika.

Dodatna vrednost celokupne aktivnosti praćenja je ta što omogućava praćenje promena u odnosu na polazne vrednosti indikatora iz ciklusa 2017/2018. Takođe omogućava zainteresovanim stranama da steknu uvid u najvažnije trendove u primeni javnih politika i percepcijama ključnih ciljnih grupa. U određenim slučajevima, ova refleksija omogućava poređenje rezultata tokom vremena, kao u slučaju istraživanja javnog mnjenja o praksi pružanja administrativnih usluga, sprovedenih na reprezentativnom uzorku građana. U slučajevima anketa državnih službenika i OCD, PAR Monitor 2019/2020. omogućava praćenje preovlađujućih trendova u njihovim stavovima.⁷

6 Internet sajt projekta WeBER: <http://www.par-monitor.org>. Metodologiji i pojedinačnim tabelama indikatora može se pristupiti u meniju PAR Monitor.

7 Kako nije bilo moguće kreirati reprezentativne, nasumične uzorke za populacije OCD i državnih službenika, ove dve ankete su podeljene u ove dve populacije, a urađena je analiza kompletnih dobijenih odgovora. Prema tome, budući da uzorci u osnovnom i u drugom ciklusu praćenja nisu identični, rezultati nisu u potpunosti uporedivi. Ipak, ukupan broj odgovora je solidan što nam omogućava da uporedimo trendove između dva anketna ciklusa.

Glavni (master) metodološki dokument i detaljne tabele sa indikatorima (dostupni na sajtu projekta WeBER),⁸ treba posmatrati kao deo celokupnog paketa PAR Monitora. Oni se, po potrebi, mogu koristiti za potpuno razumevanje detalja ovog praćenja.

Deo paketa čini i onlajn platforma za pregled i upoređivanje nalaza iz različitih WeBER ciklusa praćenja – Regional PAR Scoreboard. Ova baza podataka svih vrednosti indikatora, i tabela i grafikona koji predstavljaju te vrednosti, može se naći na internet sajtu projekta www.par-monitor.org, pod sekcijom „PAR Monitor“. Tabela rezultata uključuje i odeljak za pregled i upoređivanje najnovijih rezultata SIGMA praćenja za ceo region.

■ Procedure osiguranja kvaliteta u okviru aktivnosti praćenja

Kao i u osnovnom ciklusu praćenja, i u ovom ciklusu je primenjen višeslojan proces osiguranja kvaliteta kako bi se obezbedilo da nalazi monitoringa RJU budu zasnovani na pouzdanim i regionalno uporedivim dokazima. Taj proces je uključivao i interne i eksterne stručne provere i preglede podataka. Interni proces kontrole kvaliteta sastojao se od dva glavna elementa:

proces međusobnog usklađivanja i provere kroz timsku saradnju (peer review) koji podrazumeva različite saradničke formate kao što su pisani komentari, onlajn sastanci tima i radionice;

nakon ocenjivanja svake administracije, glavni istraživač i tim lider WeBER projekta su sprovedli horizontalnu unakrsnu proveru svih nalaza da bi se obezbedila njihova regionalna uporedivost i usklađenost pristupa ocenjivanju, kao i da bi se analiza pripremila za eksterni pregled.

Dve faze procesa eksterne kontrole kvaliteta podrazumevaju:

- proveru činjenica od strane vladinih institucija zaduženih za oblast koja se ocenjuje;
- nakon izrade nacrt regionalnog izveštaja, članovi Savetodavnog odbora WeBER-a i priznati međunarodni stručnjaci izvršili su stručnu proveru regionalnih poglavlja PAR Monitora iz okvira njihove oblasti uže struke.

Nacionalni izveštaji su takođe prošli standardne procedure interne kontrole unutar svake od partnerskih organizacija WeBER-a.

■ Vremenski okvir za izveštaj PAR Monitor 2019/2020.

Praćenje je sprovedeno u periodu između februara i decembra 2020. godine. Nalazi se pretežno odnose na 2019. godinu i prvu polovinu 2020. godine. Izuzetak predstavljaju elementi indikatora koji se odnose na redovnost izveštavanja, gde su 2018. ili 2017. godina uključene kao polazne godine zbog dinamike vremenskih ciklusa izveštavanja, ili konkretnih zahteva određenih indikatora.

Pojedinačni indikatori ukazuju na tačne periode merenja, i uporedivi su u celom regionu, što omogućava jasno utvrđivanje referentnih vremenskih okvira za sve nalaze u izveštaju. Tamo gde se stanje menjalo tokom pisanja ovog izveštaja, promene će se odraziti na ocene u narednom WeBER ciklusu praćenja, odnosno PAR Monitoru za 2021/2022. godinu.

■ Ograničenja u opsegu i pristupu

Glavno ograničenje potiče od činjenice da iz gore navedenih razloga on ne obuhvata ceo okvir Principa, nego samo one principe za koje su interesovanje i dodatna vrednost civilnog društva najveći tokom prepristupnog perioda. Štaviše, odabrani principi ne obuhvataju sve moguće aspekte, već samo one koje su autori odredili kao najvažnije sa stanovišta monitoringa civilnog društva. U svim takvim slučajevima, konkretan WeBER pristup opisan je u Metodologiji i tabelama pojedinačnih indikatora.

⁸ Internet sajt projekta WeBER: <http://www.par-monitor.org>. Metodologiji i pojedinačnim tabelama indikatora može se pristupiti u meniju PAR Monitor.

Važno je imati u vidu da kako nije bilo SIGMA procene za 2020. godinu, istraživači WeBER-a su za ovaj ciklus PAR Monitora izvršili sopstveni proračun deset SIGMA podindikatora koje WeBER koristi u oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima. Izračunati u skladu sa metodologijom SIGMA-e, rezultati ovih proračuna isključiva su odgovornost istraživačkog tima WeBER-a, i autora PAR Monitor izveštaja, i SIGMA/OECD ne mogu biti odgovorni za tako dobijene rezultate.

I na kraju, uprkos prethodno opisanim promenama u indikatoru o inkluzivnosti kreiranja javnih politika, pojedinim principima se i dalje pristupa sa stanovišta koje je u znatnoj meri zasnovano na percepciji. To je uglavnom slučaj u situacijama u kojima je SIGMA pratila određeni princip veoma temeljno, te je ocenjeno da je najkorisniji način da se takav pristup dopuni praćenjem percepcija određenih grupa ključnih aktera (državni službenici, OCD, itd.). Ovo je svestan deo WeBER pristupa, te indikatore koji uključuju podatke o percepcijama treba posmatrati kao komplementarne ocenama SIGMA za iste principe.

Ipak, iskustvo iz polaznog ciklusa praćenja otkrilo je u određenim slučajevima ograničenja oslanjanja isključivo na podatke o percepciji. Indikator o inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja javnih politika, prethodno u potpunosti zasnovan na percepcijama OCD, dopunjen je analizom stvarnih konsultacija u praksi kako bi se postigla uravnoteženija analiza, kao što je opisano u odeljku o metodološkim promenama. Takva promena dovela je do objektivnije procene, kao što se može videti u nalazima ovog izveštaja. Međutim, rezultati analize prakse sprovođenja javnih konsultacija nisu značajno promenili prethodno stvorenu sliku dobijeno isključivo na osnovu percepcije OCD, tako da su se vrednosti indikatora doživele male promene u regionu (obično sa 0 na 1). U periodu koji predstoji, WeBER će razmotriti ukoliko su slična prilagođavanja potrebna i za druge indikatore, s ciljem poboljšanja ukupnog kvaliteta praćenja, a imajući u vidu i potrebu da se održi nivo uporedivosti između nalaza iz različitih ciklusa praćenja.

U smislu geografskog obuhvata, praćenje i izveštaj obuhvataju šest uprava u regiona ZB, u skladu sa definicijom EU.⁹ U slučaju BiH, WeBER se ponovo fokusirao pretežno na institucije državnog nivoa kad god se analiziraju strukture i prakse institucija. Izuzetak su samo indikatori u oblasti pružanja usluga, gde administrativne usluge iz uzorka uključuju i one koje pružaju niži nivoi uprave u BiH (poput entiteta).

I.3 STRUKTURA NACIONALNOG PAR MONITOR IZVEŠTAJA

Ovaj izveštaj prati standardnu strukturu utvrđenu za polazni PAR Monitor, podeljenu na šest poglavlja koja pripadaju glavnim oblastima RJU: 1) strateški okvir za reformu javne uprave, 2) izrada i koordinacija politika, 3) državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, 4) odgovornost, 5) pružanje usluga, i 6) upravljanje javnim finansijama. Svako poglavlje sledi identičnu strukturu.

U uvodu svakog poglavlja čitalac se ukratko upoznaje sa WeBER indikatorima koji se koriste u posmatranoj oblasti i njihovim vrednostima/ocenama za Srbiju, na skali od 0 do 5. Odmah potom dat je kratak opis stanja u Srbiji kako bi se posmatrana oblast stavila u kontekst, a na osnovu sekundarnih dostupnih izvora. Opisi stanja u ovom Nacionalnom PAR Monitoru se u velikoj meri oslanjaju na najnoviji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, ali se pozivaju i na druge relevantne izvore. Nakon opisa stanja, sledi detaljniji opis metodoloških koraka i strukture svakog principa i indikatora, uključujući i tehnike prikupljanja i analize podataka.

Ključni odeljak svakog poglavlja je predstavljanje rezultata WeBER praćenja, koji proističu iz temeljnog i metodološki opsežnog istraživanja sprovedenog u Srbiji. Vrednosti indikatora, i rezultati njihovih elemenata za svaku oblast RJU, predstavljeni su za oba WeBER ciklusa praćenja (za 2017/2018. i 2019/2020.), omogućujući lak uvid i poređenje rezultata praćenja. Kratak pregled rezultata za svaku oblast RJU dat je na kraju svakog poglavlja sa ključnim, sažetim nalazima i trendovima na jednoj stranici.

⁹ Evropska komisija, Paket proširenja i izveštaji o napretku, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en (poslednji pristup 1. juna 2021.).

Na kraju, odeljak o preporukama u ovom Nacionalnom PAR Monitoru sastoji se iz dva dela. Prvo, dat je status primene preporuka predloženih u PAR Monitoru 2017/2018, kodiranih u boji i sa objašnjenjima zašto je preporuka ocenjena na određeni način (npr. potpuno ili delimično sprovedeno, započeto ili ništa nije preduzeto). Drugo, na osnovu detaljne razrade nalaza za Srbiju iz ovog ciklusa praćenja, izveštaj predlaže preporuke za nadležne državne organe. Budući da se većina preporuka iz PAR Monitora 2017/2018. pokazala i dalje izuzetno relevantnim, veliki broj njih je ponovljen, dok su pojedine izmenjene kako bi se uskladile sa promenjenim nacionalnim kontekstom ili kako bi bile jasnije i konkretnije.



STRATEŠKI
OKVIR
● ZA RJU

II.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU I VREDNOSTI ZA SRBIJU

SFPAR_P1_I1: Primena participativnih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata za RJU

0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5

SFPAR_P2&4_I1: Učešće civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU

0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5

II.2 STANJE I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA U OBLASTI STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU OD 2018. GODINE

U periodu nakon polaznog PAR Monitora, Vlada je krajem 2019. godine pokrenula razvoj nove Strategije RJU za period 2021-2030. godine. U koordinaciji Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), planirano je da se proces njenog razvoja nadovezuje na ishode Strategije RJU usvojene 2014. godine i preporuke iz Izveštaja o srednjoročnoj evaluaciji te Strategije.¹⁰ U tu svrhu, formirana je Posebna radna grupa, uz učešće svih zainteresovanih strana, kao i predstavnika civilnog društva izabranih na osnovu konkursa.¹¹ Predlog strategije i njen Akcioni plan za prvih pet godina primene bili su takođe otvoreni za javnu raspravu u decembru 2020. godine, za koju je izveštaj naknadno objavljen.¹² **Proces javnih konsultacija o novoj Strategiji RJU biće analiziran u narednom izdanju PAR Monitora za 2021/2022. godinu.**

Vlada je usvojila novu Strategiju RJU u aprilu 2021. godine. Opšti cilj Strategije je da poboljša rad uprave u skladu sa evropskim principima u cilju pružanja visokokvalitetnih usluga građanima i preduzećima.¹³ Prateći Akcioni plan za 2021-2025. godinu predviđa mere, aktivnosti i pokazatelje učinka za tri oblasti RJU – upravljanje ljudskim resursima, pružanje usluga, odgovornost i transparentnost. Konkretno mere i aktivnosti za oblasti upravljanje javnim finansijama, regulatorna reforma i upravljanje javnim politikama, i reforma sistema lokalne samouprave, biće definisane odvojenim, komplementarnim dokumentima javnih politika (programima). Međutim, Strategija RJU ostaje krovni dokument, a praćenje sprovođenja reforme biće zasnovano na stepenu implementacije njenog Akcionog plana, kao i tri komplementarna programa.¹⁴

Godišnji Izveštaj o primeni istekle Strategije RJU za 2020. godinu navodi da je udeo postignutih rezultata 43%, a aktivnosti 35%. Odgovor uprave na COVID-19, kontinuitet u osnivanju jedinstvenih upravnih mesta na lokalnom nivou i informativni sistem „eZUP“ za prikupljanje podataka po službenoj dužnosti ističu se kao sveukupni uspesi reforme u 2020. godini.¹⁵ Trogodišnji pregled primene istekle Strategije RJU, za period važenja Akcionog plana 2018-2020. godina, ukazuje na 43% uspešnosti u ostvarivanju rezultata, i 57% u sprovođenju aktivnosti.¹⁶

Ministarstvo finansija (MF) revidiralo je u septembru 2019. godine Program reforme upravljanja javnim finansijama (PR UJF) 2016-2020, sa Akcionim planom za period primene jul 2019. - decembar 2020. godina

10 Spoljna evaluacija Strategije reforme javne uprave u Srbiji, Podrška reformi javne uprave u okviru Sektorskog reformskog ugovora, konačni izveštaj, april 2019. godine, dostupno na: <https://bit.ly/258nBE0> (poslednji pristup 7. juna 2021.). Evaluacija je, između ostalog, preporučila nastavak dobre prakse uključivanja zainteresovanih strana u razvoj novog strateškog okvira, uspostavljanje odgovarajuće hijerarhije sa drugim reformskim dokumentima javne politike, davanje smernica za sveobuhvatnu politiku pružanja usluga i obezbeđivanje finansiranja za RJU.

11 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, dostupno na: <https://bit.ly/34S2msN> – javni poziv, <https://bit.ly/3uXHWsV> – rezultati procesa izbora (poslednji pristup 7. juna 2021.).

12 Najava javne rasprave i Izveštaj o javnoj raspravi dostupni su na: <https://bit.ly/3iAKZ7Z> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

13 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, Službeni glasnik br. 42/2021, dostupno na: <https://bit.ly/3gh8HTI> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

14 Strategija reforme javne uprave, str. 265.

15 Godišnji izveštaj o sprovođenju Akcionog plana Strategije RJU za 2020. godinu, dostupan na: <http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/strateska-dokumenta/?script=lat> (poslednji pristup 7. juna 2021.). U vreme pisanja ovog PAR Monitora, godišnji izveštaj nije se smatrao konačnim i čekalo se njegovo usvajanje.

16 Trogodišnji pregled dostignuća kroz primenu Akcionog plana Strategije RJU za period 2018-2020. godine, dostupan na: <https://bit.ly/3ge5KTR> (poslednji pristup 7. juna 2021.). U vreme pisanja ovog PAR Monitora, trogodišnji pregled nije se smatrao konačnim i čekalo se usvajanje.

(o konsultacijama sa zainteresovanim stranama o reviziji PR UJF, videti odeljak WeBER rezultati praćenja).¹⁷ Godišnji Izveštaj o primeni PR UJF u 2019. godini navodi da su glavni izazovi bili tehničke prirode – nedovoljni administrativni kapaciteti, odliv osoblja i kašnjenja u spoljnoj, projektnoj podršci.¹⁸ Strategija reforme javne uprave za period 2021-2030. godine, u delu analize stanja u ovoj oblasti, navodi da je do jula 2020. godine sprovedeno 44% svih aktivnosti PR UJF (40% delimično, a 16% nije sprovedeno).¹⁹

U maju 2020. godine, MF je obavestilo javnost o razvoju novog PR UJF za period 2021-2025. godine, koji treba da nastavi sa reformama javnih finansija, fokusirajući se na održivi budžet sa stabilnim javnim dugom u odnosu na BDP, poboljšanje procesa finansijskog upravljanja, kontrole i revizije, i povezivanje budžetskog planiranja sa planiranjem javnih politika. Javna rasprava o predlogu novog PR UJF 2021-2025. godine održana je tokom marta i aprila 2021. godine, bez objavljenog Izveštaja o konsultacijama u vreme pisanja ovog PAR Monitora.²⁰ **Proces javnih konsultacija o novom PR UJF biće analiziran u sledećem izdanju PAR Monitora za 2021/2022. godinu.**

Pre isteka Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020. godine, Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) započeo je rad na predlogu novog Programa za unapređenje upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom.²¹ Pored organa državne uprave, u radnoj grupi za izradu nacrtu Programa učešće su uzeli članovi profesionalnih udruženja, privrede i civilnog društva. Kao što je ranije pomenuto, nakon usvajanja Program će biti sastavni deo novog strateškog okvira za RJU, kao i novi PR UJF. Za isteklu Strategiju za period 2016-2020. godine nisu dostupni zvanični, godišnji izveštaji o praćenju (videti dodatne informacije u poglavlju Izrada i koordinacija javnih politika). **Proces javnih konsultacija o novom Programu za unapređenje upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom biće analiziran u sledećem izdanju PAR Monitora za 2021/2022.**

Dodatno, u junu 2020. godine Vlada je, kao deo agende RJU, usvojila Program razvoja elektronske uprave (eUprave) za period 2020-2022. godina. Opšti cilj Program je definisan kao efikasna i korisnički orijentisana uprava u digitalnom okruženju. Program ukazuje na ključne promene kojima se teži, a to su: razvoj infrastrukture u elektronskoj upravi; unapređenje pravne sigurnosti u korišćenju eUprave; povećanje dostupnosti e-usluga građanima i privredi kroz unapređenje korisničkih servisa; i otvaranje podataka u javnoj upravi. Program je prošao kroz procese javnih konsultacija i javne rasprave (videti odeljak Rezultati WeBER praćenja). MDULS izveštava da je, već nakon šest meseci primene, pokazatelj učinka za opšti cilj Programa uspešno nadmašen.²²

Konačno, u periodu nakon PAR Monitora 2017/2018, Vlada je usvojila Program za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative („e-Papir“) za period 2019-2021. godina. Namena Programa je sistematski pristup poboljšanjima i pojednostavljenju administrativnih postupaka, kako bi se unapredio kvalitet javnih usluga u poslovnom sektoru.²³ Dvogodišnji akcioni plan Programa bio je otvoren za javnu raspravu početkom 2020. godine. U vreme pisanja ovog PAR Monitora nije bio dostupan nijedan izveštaj o javnoj raspravi, kao ni o sprovođenju akcionog plana.²⁴

Kada je u pitanju praćenje i koordinacija celokupne reforme, nova Strategija RJU za period 2021-2030. godine zadržava troslojnu strukturu, pri čemu MDULS obezbeđuje stručnu i operativnu podršku, Međuministarska projektna grupa (MPG) predstavlja međusektorski nivo administrativne koordinacije, dok je Savet za RJU političko telo za donošenje odluka.²⁵ U sastavu MPG je i dalje predviđeno učešće civilnog društva putem javnog konkursa. MPG se sastoji od okvirne grupe i podgrupa po tematskim oblastima obuhvaćenim akcionim planom Strategije.

17 Ministarstvo finansija, dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm-1> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

18 Izveštaj o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period januar-decembar 2019. godine, str. 5, dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/oWXLAL_6016bad8ee693.pdf (poslednji pristup 7. juna 2021.).

19 Strategija reforme javne uprave za period 2021-2030. godine, str. 33.

20 Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/sr/propisi-1/javne-rasprave-1> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

21 Republički sekretarijat za javne politike, dostupno na: <https://bit.ly/39gGRVF> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

22 43,75% prosečna ocena na osnovu merila EU za eUpravu. Videti: Godišnji izveštaj o sprovođenju Akcionog plana Strategije reforme javne uprave za 2020. godinu, str. 20. U vreme pisanja ovog PAR Monitora, godišnji izveštaj nije se smatrao konačnim i čekalo se njegovo usvajanje od strane Saveta za RJU.

23 Program za pojednostavljenje administrativnih procedura i regulative „e-Papir“, dostupan na: <https://bit.ly/3uYuntc> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

24 Dostupno na: <https://bit.ly/2Sf90Xg> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

25 Strategija reforme javne uprave za period 2021-2030. godine, str. 262.

Tri oblasti operacionalizovane kroz posebne programe javnih politika predstavljaju odgovarajući koordinatori. Planirano je da se MPG sastaje na tromesečnom nivou, a poslovnik o radu tek treba da bude usvojen.

Prema novoj Strategiji RJU, Savet za RJU ostaje centralno telo Vlade koje daje strateške smernice. Ministar državne uprave i lokalne samouprave predsedava ovim telom, potpredsednik je ministar finansija, a članovi su resorni ministri i rukovodioci nadležnih organa državne uprave.²⁶ S obzirom na opseg reforme, za članstvo su predviđeni i predstavnici vlade Autonomne pokrajine Vojvodina i Stalne konferencije gradova i opština. Štaviše, Strategija navodi javnost kao princip rada Saveta, a koja se postiže na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Značajno je pomenuti da Savet može jednom godišnje da pozove predstavnike civilnog društva iz redova MPG da učestvuju na sednicama.²⁷ Primitno je da, dok koordinacija reforme UJF ostaje pod paralelnom strukturom – tehničkog sekretarijata u Ministarstvu finansija i upravnog odbora, Predlog PR UJF ukazuje na potrebu za integrisanjem izveštavanja o sprovođenju PR UJF sa izveštavanjem o primeni Akcionog plana Strategije RJU.

Konačno, 2019. godine MDULS je objavilo portal za praćenje napretka reforme, odnosno primene Strategije RJU tokom godina.²⁸ Na istom portalu postoji i deo o strukturama za koordinaciju i praćenje RJU, kao i sa zapisnicima sa sednica Saveta za RJU i MPG.

II.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?

Praćenje oblasti strateškog okvira za RJU zasniva se na tri SIGMA Principa, sa fokusom na postojanje delotvorne agende RJU, sprovođenje i praćenje RJU, ali i na postojanje struktura za praćenje i koordinaciju na političkom i administrativnom nivou.

- Princip 1:** Vlada je izradila i donela delotvoran program za reformu javne uprave kojim se rešavaju ključni zahtevi.
- Princip 2:** Reforma javne uprave se sprovodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate.
- Princip 4:** Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju (kako na političkom, tako i na administrativnom nivou), kojima se usmerava proces izrade i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja.

Odabrani Principi u potpunosti se ocenjuju sa aspekta kvaliteta uključivanja civilnog društva i javnosti u procese izrade strateških dokumenata RJU, kao i njihovog učešća u strukturama za praćenje i koordinaciju koje bi trebalo da obezbede njihovu svrsishodnu primenu. Fokus na inkluzivnosti i učešću ima za cilj da odredi u kojoj se meri konsultuju i uzimaju u obzir potrebe i stavovi relevantnih aktera prilikom izrade i sprovođenja programa reforme.

U tu svrhu, formirana su dva WeBER indikatora. Prvi se fokusira na postojanje i kvalitet procesa konsultacija u izradi ključnih strateških dokumenata RJU. Uzorak od najviše šest ključnih strateških dokumenata RJU određuje se za svaku upravu na Zapadnom Balkanu ponaosob, na bazi postojećeg strateškog okvira. Najobuhvatniji dokumenti RJU (Strategija RJU ili slično), kao i dokumenti reforme UJF, biraju se kao obavezne jedinice uzorka, dok izbor drugih strateških dokumenata koji se odnose na preostale oblasti zavisi od agende RJU koja je trenutno na snazi. Praćenje se vrši kombinovanjem izvora podataka kako bi se obezbedila pouzdanost rezultata, uključujući kvalitativnu analizu strateških dokumenata, njihovih akcionih planova, zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili dobijeni od nadležnih institucija. Štaviše, analiza dokumenata se potkrepljuje rezultatima polustrukturiranih intervjua sa predstavnicima institucija nadležnih za RJU, kao i rezultatima fokus grupe sa predstavnicima civilnog društva koji su učestvovali u procesu konsultacija (gde nije bilo moguće organizovati fokus grupe, zamenjeni su intervjui sa predstavnicima civilnog društva). Budući da strateški dokumenti obično

26 Ibid, str. 263-264.

27 Ibid, str. 265.

28 Dostupno na: <https://monitoring.mduls.gov.rs/> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

pokrivaju više godina, a njihovo usvajanje ili revizija se ne podudaraju nužno sa WeBER ciklusima praćenja, nalazi polaznog PAR Monitora 2017/2018 preneseni su za strateške dokumente koji su i dalje bili važeći tokom sprovođenja ovog ciklusa istraživanja, a nisu bili revidirani u međuvremenu. Stoga, analiza ovog indikatora za Srbiju obuhvata:

- Akcioni plan Strategije RJU za period 2018-2020. (rezultati preuzeti iz PAR Monitora 2017/2018)
- Revidirani UJF i Akcioni plan za period od jula 2019. do decembra 2020.
- Program razvoja elektronske uprave za period 2020-2022. i
- Strategija regulatorne reforme i unapređenje sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020. (rezultati preuzeti iz PAR Monitora 2017/2018).

Drugi indikator, koji meri praćenje učešća civilnog društva u sprovođenju RJU (tj. u strukturama za praćenje i koordinaciju) uzima u obzir samo najobuhvatniji strateški dokument RJU koji se sprovodi u trenutku istraživanja. Namera ovakvog pristupa je da utvrdi da li postoje napori za unapređenje i optimizaciju struktura za praćenje i koordinaciju celokupne agende RJU. Kada je u pitanju ovaj indikator, izvršen je pregled i kvalitativna ocena zvaničnih dokumenata koji se odnose na organizaciju i funkcionisanje ovih struktura, a drugi izvori podataka korišćeni su da potkrepe nalaze.

II.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

PRINCIP 1: VLADA JE IZRADILA I DONELA DELOTVORAN PROGRAM ZA REFORMU JAVNE UPRAVE KOJIM SE REŠAVAJU KLJUČNI ZAHTEVI.

WeBER indikator SFPAR_P1_I1: Primena participativnih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata za RJU

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Konsultacije sa civilnim društvom se sprovode tokom izrade dokumenata	2/4	2/4
E.2 Konsultacije sa civilnim društvom se sprovode u ranoj fazi izrade dokumenata	2/4	2/4
E.3 Pozivi civilnom društvu da učestvuje u konsultacijama su otvoreni	2/4	2/4
E.4 Nadležna vladina tela su proaktivna u obezbeđivanju uključenosti širokog spektra spoljnih aktera u proces konsultacija	0/2	0/2
E.5 Civilnom društvu se pružaju potpune informacije za pripremu za konsultacije	2/4	2/4
E.6 Nadležna vladina tela razmatraju komentare i informacije dobijene u procesu konsultacija	0/4	0/4
E.7 Nadležna vladina tela javno objavljuju povratne informacije o tretmanu primljenih komentara	0/2	0/2
E.8 Nadležna vladina tela učestvuju u otvorenom dijalogu sa civilnim društvom o spornim pitanjima	1/2	1/2
E.9 Konsultacije u izradi strateških dokumenata za RJU otvorene su za javnost	2/4	2/4
Ukupno bodova	11/30	11/30
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁹	2	2

²⁹ Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-10 bodova = 1; 11-15 bodova = 2; 16-20 bodova = 3; 21-25 bodova = 4; 26-30 bodova = 5.

U ovom ciklusu analizirana je praksa javnih konsultacija za dva strateška dokumenta – Program razvoja eUprave za period 2020-2023. godina i revidirani Program reforme UJF. Za druga dva strateška dokumenta u uzorku, sprovedena tokom 2019. i 2020. godine – Akcioni plan Strategije RJU za period 2018-2020, i Strategija regulatorne reforme i unapređenje sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020, preuzeta je analiza iz prvog ciklusa praćenja za potrebe izračunavanja WeBER indikatora.³⁰

Tabela 1: Analizirani strateški okvir RJU za Srbiju i rezultati preuzeti iz polaznog PAR Monitora 2017/2018

	NOVI STRATEŠKI OKVIR	ANALIZA IZ POLAZNOG PAR MONITORA 2017/2018
SRB	Program razvoja eUprave 2020-2022. AP Strategije RJU za period 2018-2020.	AP Strategije RJU za period 2018-2020. Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama

Rezultati praćenja pokazuju da se prakse javnih konsultacija o strateškom okviru RJU nisu poboljšale od polaznog PAR Monitora. Sprovedene su opsežne konsultacije o Programu razvoja eUprave, međutim, nisu pronađeni dokazi o adekvatnim konsultacijama sa spoljnim zainteresovanim stranama i javnošću tokom revizije PR UJF.

Naime, Program razvoja eUprave (Program) usvojen je u junu 2020. godine,³¹ a proces izrade sastojao se od tri faze konsultacija. Iako je prva faza bila u potpunosti interna, druga je podrazumevala, između ostalog, fokus grupe o korisničkom iskustvu – sa građanima, privrednim sektorom, IT sektorom i lokalnim samoupravama, a na osnovu podataka dobijenih u svakoj fokus grupi definisan je niz preporuka. Treća faza podrazumevala je javno predstavljanje i raspravu o nacrtu Programa.³²

Nijedna od faza konsultacija ne pominje izričito konsultacije sa širim civilnim društvom ili trajanje takvih konsultacija. Tekst Program informiše da je konsultativni proces uključio predstavnike civilnog društva i univerziteta kao zainteresovane strane kroz učešće u vladinom Koordinacionom savetu za eUpravu. Savet je sazvan tri puta tokom izrade Programa, uz učešće predstavnika jedne OCD.³³ Nijedan dalji dokaz ne sugeriše učešće ili proaktivan pristup većem broju OCD tokom razvoja Programa, bilo putem Koordinacionog saveta ili na neki drugi način.

Diskusije u fokus grupama, uključivale su građane, privredni i IT sektor kao ciljne grupe tokom izrade Programa, a sprovedene su u decembru 2018. i januaru 2019. godine, ali nisu pronađeni dokazi o otvorenim, javnim pozivima za učešće u fokus grupama. Intervjui sprovedeni u ovom ciklusu potvrđuju da je razvoj Programa bio predmet širokog konsultativnog procesa, sa unutrašnjim i spoljnim zainteresovanim stranama; međutim, nije bilo pristupa ka civilnom društvu koje bi učinilo konsultacije otvorenijim ili proaktivno oglašenim, bilo putem internet stranica institucija nadležnih za izradu Programa, portala eUprave, ili bivše Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.³⁴

Ipak, dostupni materijali o rezultatima procesa konsultacija pružaju dovoljno dokaza da se zaključi da su uključeni spoljni akteri konsultovani u ranoj fazi – rezultati fokus grupa korišćeni su u svrhu definisanja problema i analize stanja, dok su rezultati rada Koordinacionog saveta korišćeni u svrhe definisanja prioriteta i mera Programa. Kada je reč o obezbeđivanju zastupljenosti različitih grupa spoljnih zainteresovanih strana, kao što je ranije pomenuto, privredni subjekti i udruženja su učestvovali u razvoju Programa, dok nisu pronađeni dokazi o uključenosti drugih grupa definisanih prema PAR Monitor metodologiji (sindikati, organizacije koje se bave

30 Miloš Đindić, Dragana Bajić, Nacionalni PAR Monitor Srbija 2017/2018, 2018, str: 29-34, Dostupno na: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-reports-2017-2018-2/> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

31 Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2020-2022. godine sa Akcionim planom za sprovođenje, dostupan na: <https://bit.ly/2TQZVEp> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

32 Videti: Analiza stanja u eUpravi u Republici Srbiji – rezultati konsultativnog procesa, dostupno na: <http://mduls.gov.rs/publikacije/> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

33 Vlada je osnovala Koordinacioni savet za elektronsku upravu u junu 2017. godine, a Odluka o osnivanju daje spisak članova koji uključuje tri predstavnika jedne organizacije civilnog društva i jedan broj predstavnika univerziteta i Privredne komore Srbije, pored državnih organa. Odluka o obrazovanju Koordinacionog saveta za elektronsku upravu, Službeni glasnik br. 104/2017-124, dostupno na: <https://bit.ly/2TioHx6> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

34 Intervjui sa predstavnikom MDULS i predstavnicima OCD održani 3. novembra 2020.

rodnom ravnopravnošću, ili pitanjima osoba sa invaliditetom). Sprovedeni intervjui potvrdili su informacije o obimu konsultacija i uključenim akterima.³⁵

Pored toga, dostupni dokazi ukazuju da su doprinosi prikupljeni u različitim fazama konsultacija zaista iskorišćeni za izradu konačne verzije Programa. Rezultati procesa konsultacija, dostupni onlajn, predstavljaju sve doprinose sa fokus grupa, iako ne preciziraju koji komentari su korišćeni u konačnoj verziji Programa.³⁶ Tekst usvojenog Programa navodi doprinose sa fokus grupa u delu Stanje eUprave u Srbiji, ističući da li su preporuke dotične ciljne grupe prihvaćene ili ne (izjave DA/NE). Međutim, iz teksta Programa, i drugih javno dostupnih dokumenata, ne može se u potpunosti utvrditi da li je ovaj spisak potpun i šta je obrazloženje odluka za prihvatanje ili odbijanje.

Tokom razvoja Programa nije bilo nerešenih spornih pitanja između nadležnih organa i konsultovanih zainteresovanih strana. Intervjui ukazuju da su pojedini učesnici konsultacija izrazili dozu zabrinutosti u pogledu ambicioznosti Programa i da su povremeno postojale razlike u mišljenjima u vezi sa predlozima mera u nacrtu Programa, njihovog finansiranja ili odgovornosti za sprovođenje. I pored toga, sagovornici potvrđuju da su ovi problemi brzo rešeni.³⁷

Konačni predlog Programa bio je otvoren za komentare javnosti. Javni poziv objavili su MDULS, Kancelarija za informacione tehnologije i eUpravu, bivša Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, i portal eUprava, a javna rasprava trajala je od 7. do 28. oktobra 2019. godine.³⁸ Izveštaj o javnoj raspravi javno je dostupan, i iako ne označava podnosioc komentara, prikazuje sve primljene komentare (pojedinačno ili grupisane na osnovu tema) sa izjavama o njihovom statusu i obrazloženjem.³⁹

Revizija Programa reforme UJF nastala je kao rezultat preporuka SIGMA i Evropske komisije, a imajući u vidu i da su aktivnosti Programa uglavnom pokrivala prve dve godine.⁴⁰ Rad na ovoj reviziji započeo je u maju 2018. godine kroz zajedničke radionice članova radne grupe. MF navodi da je, pre usvajanja, predlog revizije PR UJF predstavljen na trećem *Dijalogu o politici upravljanja javnim finansijama* u martu 2019. godine, na kojem je predstavljen i godišnji Izveštaj o sprovođenju Programa za 2018. godinu. Ministarstvo dodaje da se sve zainteresovane strane (uključujući civilno društvo) pozivaju da učestvuju u Dijalogu, uključujući i onaj održan u martu 2019. godine.⁴¹

Na osnovu teksta revidiranog PR UJF, poziv za pomenuti dijalog prosleđen je putem Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, i postojala je prilika da se unapred pošalju komentari na naznačenu adresu e-pošte.⁴² U tekstu PR UJF se, takođe, primećuje da „nažalost, civilni sektor nije u dovoljnoj meri razvijen u oblasti upravljanja javnim finansijama, što posledično dovodi do toga se ovim putem dobije mali broj komentara i sugestija koje kvalitativno doprinose unapređenju dokumenta.”⁴³

Ipak, tokom ovog ciklusa praćenja nije bilo dokaza o postojanju otvorenih poziva civilnom društvu da učestvuje u izradi revidiranog PR UJF i njegovog Akcionog plana, bilo putem internet stranice MF ili portala eUprave. Iako proaktivno distribuiran, poziv za civilno društvo upućen preko nekadašnje Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u martu 2019. godine odnosio se na pomenuti Dijalog o politici UJF koji je imao širi dnevni red, odnosno uključivao je i predstavljanje godišnjeg Izveštaja o sprovođenju PR UJF, i na kojem je revidirani Program predstavljen kao već gotov nacrt. Samim tim, može se zaključiti da nije bilo ranog učešća zainteresovanih

35 Intervjui sa predstavnikom MDULS i predstavnicima OCD održani 3. novembra 2020.

36 Analiza stanja u eUpravi u Srbiji – rezultati konsultativnog procesa.

37 Intervjui sa predstavnikom MDULS i predstavnicima OCD održani 3. novembra 2020.

38 Javni poziv za učešće u javnoj raspravi – Kancelarija za IT i eUpravu, dostupan na: <https://bit.ly/2TidBlt>, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (i Facebook stranica), dostupno na: <https://cutt.ly/tnUTkvL> i <https://cutt.ly/ZnUR2WH>, MDULS, dostupno na: <https://cutt.ly/FnUTwno>, portal eUprave, dostupno na: <https://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/204> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

39 Izveštaj o javnoj raspravi dostupan je na: <https://bit.ly/3w5Oh6V> (poslednji pristup 7. jun 2021.).

40 Revidirani Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 sa Akcionim planom za jul 2019. - decembar 2020. godine, dostupan na: <https://cutt.ly/AnUSN5X> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

41 Revidirani Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, str. 9.

42 Ibid.

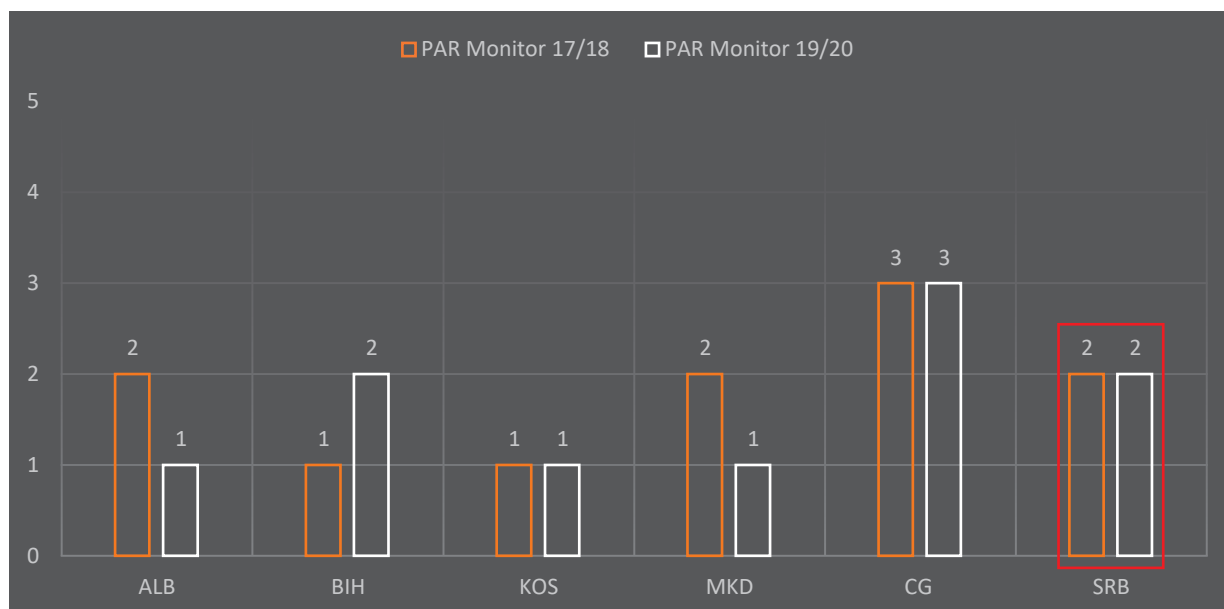
43 Ibid.

strana tokom njegove izrade.⁴⁴ S tim u vezi, nema dokaza o aktivnostima koje imaju za cilj da se omogući širem spektru zainteresovanih strana da se uključe u proces izrade, a nije moguće ni precizno utvrditi da li je bilo komentara učesnika na pomenutom dijalogu iz marta 2019. godine, ili putem naznačene adrese e-pošte, na koji način su pristigli komentari tretirani, te da li su se pojavila sporna pitanja.

Opšte uzev, rezultati analize procesa konsultacija u izradi Programa razvoja eUprave i revizije Programa reforme UJF nisu uticali na ukupnu vrednost indikatora. Iako su konsultacije za Program za razvoj eUprave rano sprovedene, i sa različitim ciljnim grupama, što je pozitivno doprinelo razvoju Programa, odgovorne institucije nisu na proaktivan način uputile poziv predstavnicima civilnog društva. Za revidirani Program reforme UJF, dostupne informacije upućuju da je sprovedena samo finalna konsultacija o konačnom nacrtu dokumenta tokom Dijaloga o politici UJF, bez dodatnih detalja o njenim ishodima. Kao i u polaznom PAR Monitoru, vrednost indikatora za Srbiju u ovom ciklusu je 2.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator SFPAR_P1_I1: Primena participativnih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata za RJU



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na:

www.par-monitor.org

44 Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, poziv za treći dijalog o politici upravljanja javnim finansijama, dostupan na: <https://cutt.ly/VnUHulA> (poslednji pristup 7. juna 2021.). Dijalozi o politici upravljanja javnim finansijama su jednodnevni događaji koje je Ministarstvo finansija uspostavilo 2017. godine za konsultovanje / predstavljanje Izveštaja o sprovođenju Programa reforme UJF, i o drugim pitanjima u vezi sa ovom reformom.

PRINCIP 2: REFORMA JAVNE UPRAVE SE SPROVODI SVRSISHODNO; CILJEVI REFORME SU UTVRĐENI I REDOVNO SE PRATE

PRINCIP 4: REFORMA JAVNE UPRAVE IMA SNAŽNE I FUNKCIONALNE STRUKTURE ZA KOORDINACIJU (KAKO NA POLITIČKOM, TAKO I NA ADMINISTRATIVNOM NIVOU), KOJIMA SE USMERAVA PROCES IZRADE I SPROVOĐENJA REFORME I KOJIMA SE TIM PROCESOM UPRAVLJA

WeBER indikator SFPAR_P2&4_I1: Učešće civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Administrativne strukture za koordinaciju i praćenje RJU predviđaju učešće OCD	2/2	2/2
E.2 Strukture na političkom nivou za koordinaciju RJU predviđaju učešće OCD	0/2	0/2
E.3 Format učešća OCD u administrativnim strukturama za koordinaciju i praćenje RJU	4/4	4/4
E.4 Format učešća OCD u političkim strukturama za koordinaciju i praćenje RJU	0/4	0/4
E.5 Uključivanje OCD se postiže putem otvorenog poziva, zasnovanog na konkursu	2/4	0/4
E.6 Sastanci struktura za koordinaciju i praćenje RJU se redovno održavaju uz učešće OCD	0/4	0/4
E.7 Format sastanaka omogućava diskusiju, doprinos i povratne informacije od OCD	2/4	2/4
E.8 OCD su konsultovane o specifičnim merama finansiranja RJU	0/2	0/2
Ukupno bodova	10/26	8/26
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁴⁵	2	1

Kao i u PAR Monitoru 2017/2018. učešće organizacija civilnog društva (OCD) u strukturama za koordinaciju i praćenje RJU utvrđeno je samo na administrativnom nivou upravljanja reformom. Upravljačke strukture za sprovođenje predašnjeg Akcionog plana Strategije RJU za period 2018-2020, sastojale su se od tri nivoa: MDULS kao ekspertske i tehničke podrške, Međuministarske projektne grupe (MPG) kao administrativnog, međuministarskog nivoa, i Saveta za RJU kao političkog tela.⁴⁶ Odluka o uspostavljanju MPG iz 2018. godine jasno je predvidela OCD kao punopravne članove, a Poslovnik o radu MPG dodelio je predstavnicima OCD-a jednaka prava, tj. ne postoji razlika između njih i članova koji dolaze iz vladinih tela.⁴⁷

Jedina značajna razlika u ovom ciklusu, u odnosu na PAR Monitor 2017/2018, nalazi se u procesu odabira OCD za članstvo u MPG. Kao što je navedeno u prethodnom PAR Monitoru, OCD koje su predvodile konzorcijum „SEKO mehanizma“ za sektor RJU postale su automatski članice prvog saziva MPG po pozivu⁴⁸, dok se izbor predstavnika civilnog društva za drugi mandat MPG zasnivao na sličnom, ali ipak otvorenijem pristupu. Naime, prilikom pripreme Akcionog plana za Strategiju RJU za period 2018-2020. godine, javni poziv distribuiran je svim zainteresovanim OCD da učestvuju u njegovoj izradi, i kao rezultat odabrano je 12 OCD u posebnu radnu grupu. Po završetku rada na pomenutom AP, sve OCD koje su učestvovala u radu ove grupe pozvane su da postanu članice MPG, novouspostavljene 2018.godine. Na kraju, u MPG su formalno uzela učešće po dva

45 Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-9 bodova = 1; 10-13 bodova = 2; 14-17 bodova = 3; 18-21 bodova = 4; 22-26 bodova = 5.

46 Odluka o osnivanju Međuministarske projektne grupe, 2018, dostupno na: <https://bit.ly/3oEJl5R> (poslednji pristup 7. jun 2021.).

47 Dostupno na: <https://bit.ly/3oEJl5R> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

48 Sektorske organizacije civilnog društva – konsultativna struktura za programiranje EU i bilateralne donatorske pomoći, dostupna na: <http://www.sekomehanizam.org> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

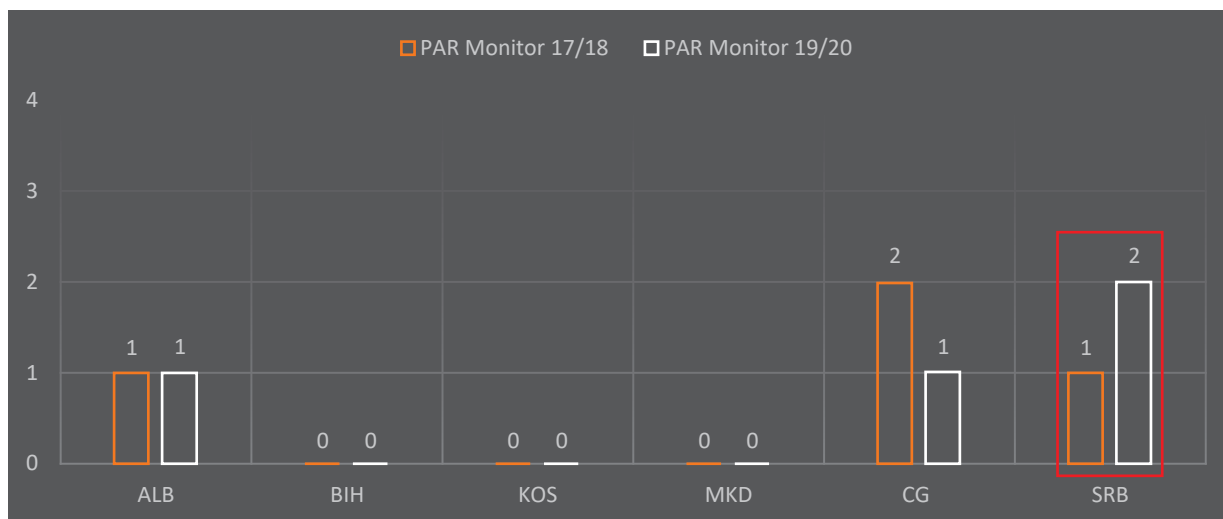
imenovana predstavnika iz 11 OCD-a (član i zamenik).⁴⁹ Predstavnicima OCD članicama uglavnom se slažu da je izbor bio otvoren i konkurentan, bez većih nedostataka.⁵⁰ Samim tim, iako nije organizovan dodatni javni konkurs za izbor civilnog društva u članstvo MPG, činjenica da je isti postupak nadmetanja i odabira upotrebljen za izbor predstavnika OCD za učešće u izradi Akcionog plana Strategije RJU, a kasnije i za praćenje njegove primene, ocenjeno je kao zadovoljavajuće u ovom ciklusu PAR Monitora u pogledu otvorenosti procesa selekcije.

Sednice MPG su neredovno održavane i u ovom ciklusu praćenja. Iako su se tri od četiri sastanka u posmatranom periodu održana minimum na svakih šest meseci, između trećeg sastanka u junu 2019. i četvrtog u julu 2020. godine postojao je jaz od 13 meseci.⁵¹ Vredi napomenuti da, iako su sednice MPG formalno otvorene za diskusiju, komentare i povratne informacije, članovi iz redova OCD i dalje informišu da u praksi nisu konsultovani o ključnim pitanjima. Na primer, OCD ne mogu uticati na postavljanje dnevnog reda ili planove reformi i veruju da su sednice MPG imale svrhu da legitimišu (već donete) političke odluke o RJU.⁵² Oni takođe veruju da kvalitet i sadržaj MPG sednica ne oblikuju na odgovarajući način naredne sastanke, jer forma prethodi suštini.⁵³ Slično tome, OCD su jednoglasno potvrdile da uopšte nisu konsultovane o finansijskim aspektima RJU, a da finansiranju reformi, kako iz nacionalnih, tako i iz donatorskih fondova, nedostaje transparentnost.⁵⁴

Ukupno gledano, nije došlo do većih pomaka u oceni učešća OCD u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU, nakon polaznog PAR Monitora. Civilno društvo predstavljeno je samo na administrativnom nivou upravljanja reformom. Sastanci se održavaju neredovno, i sa dužim prekidima, dok OCD veruju da, kao punopravne članice, ne mogu značajno da utiču na rad MPG. Ipak, s obzirom da je odabiru OCD za članstvo u obnovljenoj MPG prethodio otvoreni poziv, vrednost indikatora povećala se u poređenju sa prethodnim ciklusom praćenja, sa 1 na 2.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator SFPAR_P2&P4_I1: Učešće civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na:

www.par-monitor.org

49 Odluka o osnivanju međuministarske projektne grupe.

50 Fokus grupa održana 28. decembra 2020.

51 Sve sesije od osnivanja MPG-a u oktobru 2018. analizirane su u ovom PAR Monitoru: 1. sednica 26. decembra 2018. godine, druga 14. marta 2019. godine, treća od 4. do 5. juna 2019. godine i četvrta od 17. jula 2020, dostupno na: <https://bit.ly/3oEJ5R> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

52 Fokus grupa održana 28. decembra 2020.

53 Fokus grupa održana 28. decembra 2020.

54 Fokus grupa održana 28. decembra 2020.

II.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: STRATEŠKI OKVIR ZA RJU

Ciklus praćenja 2019/2020. u Srbiji pokazuje da je uključivanje organizacija civilnog društva (OCD) u izradu strateških dokumenata o reformi javne uprave ograničeno. Civilno društvo i javnost konsultovani su o jednom od dva ključna strateška dokumenta koja su analizirana u ovom ciklusu, odnosno prilikom izrade Programa razvoja eUprave za period 2019-2022. godine, dok nisu sprovedene odgovarajuće konsultacije prilikom revizije Programa reforme UJF i pratećeg Akcionog plana za period jul 2019. – decembar 2020. godine. Tokom izrade Programa razvoja eUprave, nadležno Ministarstvo organizovalo je rane konsultacije sa različitim ciljnim grupama (fokus grupe sa lokalnim samoupravama, privrednim subjektima, IT sektorom, donatorskom zajednicom, građanima) i kasnije javnu raspravu o predlogu Programa, ali je učešće OCD bilo ograničeno u svim ovim fazama. Izveštaj o procesu konsultacija sadrži sve doprinose sa fokus grupa, ali ne precizira koji su iskorišćeni (neki od doprinosa navedeni su u konačnoj verziji Programa koji daje pregled da li su prihvaćeni ili ne). Izveštaj o javnoj raspravi predstavlja sve primljene komentare (pojedinačno ili grupisane na osnovu tema), da li su prihvaćeni ili odbijeni, uz obrazloženje za takvu odluku. U ovom ciklusu praćenja utvrđen je, takođe, nizak nivo proaktivnosti nadležnog Ministarstva u pogledu pozivanja šireg spektra spoljnih zainteresovanih strana u ovaj proces. Osim privrednih udruženja, nije bilo sindikata, organizacija koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti ili pitanjima od značaja za osobe sa invaliditetom.

Kada je reč o učešću OCD u Vladinom procesu praćenja RJU, nalazi su slični kao i u polaznom PAR Monitoru 2017/2018. Međuministarska projektna grupa (MPG), telo za praćenje reforme javne uprave na administrativnom nivou, i dalje je jedino koje ima predstavnike OCD u svom članstvu. Značajna promena je u tome što je postupak odabira OCD za učešće u obnovljenoj MPG zasnovan na rezultatima prethodno objavljenog otvorenog poziva za izradu Akcionog plana Strategije RJU za period 2018-2020. godine. Iako je format sednica MPG nominalno dozvoljavao komentare i doprinose predstavnika civilnog društva, ovi sastanci su neredovno održavani, dok OCD nisu konsultovane u vezi sa pitanjima od značaja, određivanjem dnevnog reda ili finansiranjem reforme.

II.6 PREPORUKE ZA OBLAST STRATEŠKOG OKVIRA ZA RJU

PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2017/2018.

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuka	Status	Komentar
1. Institucije treba da organizuju konsultacije sa OCD što je ranije moguće u procesu izrade dokumenata. Iako se načini ranog uključivanja spoljnih zainteresovanih strana mogu razlikovati – od konsultativnih sastanaka ili sličnih događaja, učešća u radnim grupama ili čak onlajn konsultativnih foruma – rane konsultacije treba da posluže za prikupljanje suštinskih doprinosa pre finalne izrade nacrtu i pre donošenja glavnih smernica politika.	Delimično sprovedeno	Nalazi PAR Monitora 2019/2020. pokazuju da su rane konsultacije održane samo prilikom izrade Programa razvoja eUprave. ⁵⁵
2. Konsultacije treba široko da se objavljuju, a sve zainteresovane OCD da imaju priliku da učestvuju. Objavljivanje najava barem na sopstvenoj internet stranici, Portalu eUprava, internet stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i dostupnim kanalima društvenih mreža (odgovornog tela ukoliko je primenjivo, kao i Kancelarije) treba da postane univerzalno primenjeni standard. Sa druge strane, ograničenja za učešće u konsultacijama, ako ih ima, treba da se odnose samo na osnovne kriterijume, a potrebno je uključiti što više OCD iz lokalnih zajednica.	Delimično sprovedeno	Nalazi PAR Monitora 2019/2020. pokazuju da su korišćena ograničena sredstva za oglašavanje konsultacije prilikom revizije Programa Reforme UJF, i Programa razvoja eUprave. ⁵⁶
3. Izveštaji o rezultatima konsultacija bi trebalo da se izrađuju po pravilu i da se objavljuju, uz jasno navođenje svih dostavljenih komentara i doprinosa. Da bi se u potpunosti iskoristili izveštaji o javnim konsultacijama i povećalo poverenje u ovaj proces, preporučuje se bavljenje svakim komentarom pojedinačno, uz objašnjenje razloga za prihvatanje ili odbacivanje. Iako se u određenim slučajevima bavljenje grupama komentara može opravdati, treba izbegavati široke i nejasne formulacije kojima se objašnjava na koji način je komentar integrisan u usvojena rešenja ili zašto je odbijen.	Delimično sprovedeno	Od dva analizirana strateška dokumenta, za Program razvoja eUprave izrađeni su Izveštaj o javnoj raspravi i Izveštaj o ranim konsultacijama. ⁵⁷
4. Proaktivno adresiranje različitih grupa zainteresovanih strana, koji predstavljaju različite interese relevantne za politiku RJU, treba da postane redovna praksa. U pozive za proces konsultacija treba uključiti organizacije koje se fokusiraju na specifična, horizontalna pitanja, posebno one koje se bave osobama sa invaliditetom, pitanjima rodne ravnopravnosti i diskriminacije, kao i poslovnu zajednicu.	Delimično sprovedeno	Privredni subjekti bili su uključeni u izradu Programa razvoja eUprave (WeBER prati uključenost 4 grupe zainteresovanih strana – privredna udruženja, sindikati, organizacije koje se fokusiraju na rodnu ravnopravnost i / ili ženske organizacije, organizacije koje se bave osobama sa invaliditetom). ⁵⁸

55 Analiza stanja eUprave u Srbiji, dostupno na: <http://mduls.gov.rs/publikacije/> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

56 Revidirani RP UJF za period jul 2019. - decembar 2020. godine, dostupan na: <https://bit.ly/3dvdvwxg>, i Analiza stanja eUprave u Srbiji, i rezultati konsultativnog procesa (poslednji pristup 7. juna 2021.).

57 MDULS, izveštaj sa javne rasprave, dostupan na: <https://bit.ly/2S9NPGc>, Analiza stanja eUprave i rezultati konsultativnog procesa (poslednji pristup 7. juna 2021.).

58 Program razvoja eUprave za period 2019-2022. godine, dostupan na: <https://bit.ly/31waEVF> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

<p>5. MDULS treba da obezbedi da se doprinosi OCD razmotre na oba nivoa u okviru celokupne strukture praćenja i koordinacije. S obzirom na to da je uključivanje OCD ograničeno na administrativni nivo, od izuzetne je važnosti da se njihove brige i predlozi pravilno prenose na politički nivo – Savet za reformu javne uprave, koji ima konačnu moć odlučivanja u rukovođenju RJU.</p>	<p>Započeto (srednjoročno ka dugoročnom)</p>	<p>Savet za RJU nije razmatrao niti raspravljao o stavovima civilnog društva (članova MPG) tokom sprovođenja Akcionog plana Strategije RJU za period 2018-2020. godine. Strategija RJU za period 2021-2030. godine pruža mogućnost da Savet za RJU jednom godišnje pozove članove MPG-a iz redova civilnog društva da učestvuju na sednicama Saveta.⁵⁹</p>
<p>6. U ovom momentu, civilno društvo nije zastupljeno u Savetu za RJU, te je potrebno razmotriti uvođenje predstavnika za vezu iz redova OCD članica Međuministarske projektne grupe, kao održivu mogućnost prenošenja poruka OCD na politički nivo, kako bi se olakšalo uspostavljanje bliže veze sa Savetom za reformu javne uprave. Međutim, srednjoročno, MDULS treba da razmotri formalno članstvo najmanje jednog OCD u Savetu za RJU, a svi članovi MPG bi trebalo da imaju priliku da učestvuju u predlaganju i odabiru predstavnika, u cilju izgradnje poverenja, transparentnosti i smanjenja diskrecije.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Članstvo u Savetu za RJU ne uključuje predstavnike civilnog društva kao članove. Nova Strategija RJU pruža mogućnost da Savet za RJU jednom godišnje pozove članove MPG-a iz civilnog društva da učestvuju na sednicama Saveta.</p>
<p>7. Potrebno je da se MDULS jače usredsredi na konkretna pitanja i probleme koji proističu iz trenutnog sprovođenja RJU i Akcionog plana. Umesto ili istovremeno sa predstavljanjem celokupnog izveštaja o praćenju RJU, pažnju treba posvetiti najvažnijim pitanjima i najproblematičnijim oblastima, posebno onima koje se odnose na aspekte uprave najznačajnije za građane: otvorenost, transparentnost, responzivnost i odgovornost uprave.</p>	<p>Ništa nije preduzeto</p>	<p>Nalazi PAR Monitora 2019/2020 nisu ukazali na takvu praksu u radu MPG-a. Značajno je da je na trećem sastanku MPG u junu 2019. godine razmatran srednjoročni izveštaj o evaluaciji sprovođenja Strategije, zajedno sa izradom budućeg strateškog okvirom RJU kao i poboljšanja izveštavanja o praćenju primene Strategije.⁶⁰</p>
<p>8. Na kraju, važno je da se obezbedi konzistentnost MPG kalendara, sa najmanje jednim sastankom na svakih šest meseci, dok je idealno da jedan sastanak bude održan svaka tri meseca (definisanih Poslovníkom MPG). Imajući u vidu raspored definisan Poslovníkom, neodržavanju redovnog sastanka treba da prethodi pismeno obaveštenje svim članovima, uz navođenje razloga i mera za upravljanje zaostatkom.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>U period nakon polaznog PAR Monitora održana su četiri sastanka MPG-a. Prva tri održana su redovno (na svakih šest meseci), a između trećeg i četvrtog proteklo je 13 meseci. Strategija RJU za period 2021-2030. godine predviđa kvartalno zasedanje MPG.⁶¹</p>

59 Strategija RJU za period 2021-2030. godine, str. 265, dostupno na: <https://bit.ly/2RvxuuW> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

60 Zapisnici sa sastanaka MPG, dostupni na: <https://bit.ly/3AknqXp> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

61 Ibid.

PREPORUKE PAR MONITORA 2019/2020.

Većina preporuka iz PAR Monitora 2017/2018. je i dalje relevantna, te je veliki broj njih ponovljen. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom ili strateškom okviru, ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2017/2018.

1. Institucije odgovorne za strateški okvir RJU treba da organizuju konsultacije sa OCD što je ranije moguće u procesu izrade strateških dokumenata kako bi prikupile suštinske doprinose pre izrade konačnih nacrt dokumenata, tj. pre nego što se donesu odluke o glavnim smernicama politike.
2. Institucije odgovorne za strateški okvir RJU treba široko da objavljuju pozive za konsultacije, najmanje na 1) sopstvenoj internet stranici, 2) portalu eUprave, 3) internet stranici institucije odgovorne za saradnju sa civilnim društvom i 4) putem dostupnih kanala društvenih mreža.
3. Institucije odgovorne za strateški okvir RJU trebaju po pravilu da javno objavljuju izveštaje o svakom krugu sprovedenih konsultacija (ranim ili kasnim), uz jasno navođenje svih dostavljenih komentara i doprinosa, uz navođenje razloga za njihovo prihvatanje ili odbijanje.
4. Proaktivno adresiranje različitih grupa zainteresovanih strana, koji predstavljaju različite interese relevantne za politiku RJU, treba da postane redovna praksa.
5. Da bi se osiguralo da se stavovi organizacija civilnog društva smisleno razmatraju na oba nivoa strukture za praćenje i koordinaciju reforme javne uprave (administrativnom i političkom), MDULS, na srednji rok, treba da razmotri formalno članstvo najmanje jedne organizacije u Savetu RJU.
6. MDULS treba da stavi veći fokus na konkretna pitanja i probleme koji proizilaze iz primene akcionog plana RJU prilikom definisanja dnevnog reda sednica MPG, posebno na ona pitanja koja se odnose na aspekte uprave najznačajnije za građane: otvorenost, transparentnost, respozivnost i odgovornost.
7. MDULS treba da obezbedi doslednost MPG sastanaka, sa najmanje jednom sednicom na svakih šest meseci, dok je idealno da jedan sastanak bude održan na svaka tri meseca.

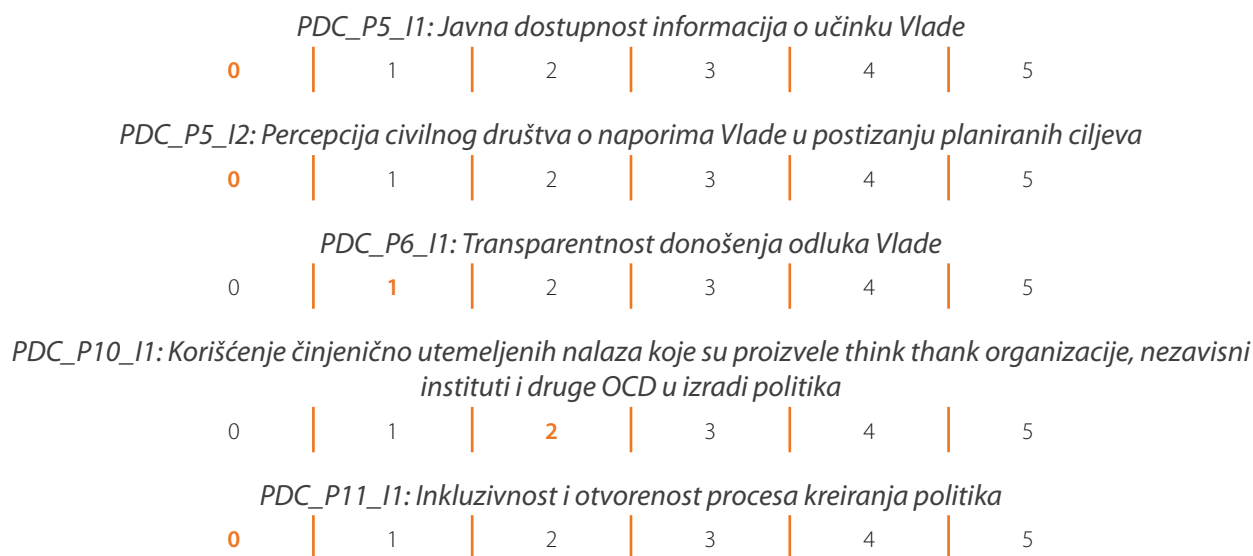
Nove preporuke 2019/2020.

8. MDULS treba da osigura da pitanja koja su od značaja za OCD budu integrisana u dnevni red sednica MPG što je više moguće, tako što će unapred tražiti od članova iz redova OCD da kandiduju tačke dnevnog reda.
9. Format i procedure nove MPG, u okviru Strategije RJU za period 2021-2030. godine, treba da omoguće da diskusije o oblastima ili temama RJU budu više sadržinske i temeljne. To se može postići, na primer, tako što će se u poslovnik o radu uvrstiti mogućnost sastajanja MPG u manjim grupama i o konkretnim temama, a po potrebi, ili po zahtevu OCD, i češće održavanje sednica MPG.



IZRADA
I KOORDINACIJA
● POLITIKA

III.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI IZRADE I KOORDINACIJE POLITIKA I VREDNOSTI ZA SRBIJU



III.2 STANJE I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA U OBLASTI IZRADE I KOORDINACIJE POLITIKA OD 2018. GODINE

Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020. godine, koja ima za cilj uspostavljanje efikasnog i delotvornog upravljanja politikama, i zakonodavnog procesa zasnovanog na dokazima, pokazala se previše ambicioznom i donela je skromne rezultate. Naknadna, ex-post, analiza Strategije navodi metodološka ograničenja za merenje postizanja određenih ciljeva, nerealno planiranje, kao i nedostatak kapaciteta i odgovornosti nad aktivnostima, kao ključne prepreke u njenom sprovođenju.⁶² Povrh toga, sistem koordinacije i praćenja Strategije nikada nije u potpunosti uspostavljen, a s obzirom na to da Vlada nije usvojila AP za period 2018-2020, nije postojala ni formalna osnova za nastavak sprovođenja Strategije. Stoga, za navedeni period ne postoje ni zvanični izveštaji o njenoj realizaciji. Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) navodi da je primena Strategije u periodu 2018-2020. godine u proseku bila ispod 50%.⁶³ Takođe, RSJP priprema novi višegodišnji program za unapređenje upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom, na osnovu iskustava iz ex-post analize, koji će činiti deo novog strateškog okvira za period 2021-2030. godine (videti poglavlje o Strateškom okviru za RJU).⁶⁴ U vreme pisanja ovog izveštaja, Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom bio je u fazi izrade, kao hijerarhijski podređen dokument novousvojenoj Strategiji reforme javne uprave.

Godišnji izveštaj za 2019. godinu o sprovođenju AP Strategije RJU za period 2018-2020, i nova Strategija RJU navode da se rezultati u ovoj oblasti, pre svega, odnose na kompletiranje pravnog okvira za koordinisano, inkluzivno, i na dokazima zasnovano, kreiranje javnih politika, oličeno u Zakonu o planskom sistemu (ZSP) i Zakonu o državnoj upravi (ZDU).⁶⁵ U izveštaju o sprovođenju AP Strategije RJU takođe je istaknuto da je sve veći broj dokumenata javnih politika usklađen sa metodologijom za upravljanje javnim politikama (85,5% u

62 Ex-post analiza Strategije, dostupna na: <https://bit.ly/3qKGiuf> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

63 Ibid, str. 26

64 Više informacija dostupno je na internet stranici RSJP: <https://bit.ly/39gGRVF> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

65 Uključujući i usvajanje neophodnih podzakonskih akata – Uredba o metodologiji za upravljanje javnim politikama, procenu uticaja javnih politika i propisa i sadržaj pojedinačnih dokumenata javne politike, Uredba o metodologiji srednjoročnog planiranja, Pravilnik o smernicama dobre prakse o učešću javnosti u pripremi nacrtu Zakona i drugih propisa i dokumenata; Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika ili nacrtu propisa. Godišnji izveštaj o sprovođenju Akcionog plana Strategije reforme javne uprave za period 2018-2020. godina, dostupan na: <https://bit.ly/3661Mca> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

2019. u poređenju sa 65% u 2018.),⁶⁶ i napominje da su rane javne konsultacije dobile na značaju u izveštajnom periodu.⁶⁷

Ipak, EK naglašava da i dalje postoje nedostaci kada je u pitanju potpuno poštovanje ZPS, usvojenog 2018. godine. Preciznije, od presudne je važnosti „osigurati snažnu ulogu kontrole kvaliteta Republičkog sekretarijata za javne politike kako bi se omogućila efikasna primena Zakona o planskom sistemu“, a zabrinjavajuće je što ne postoji „mehanizam koji bi potvrdio da su komentari sekretarijata uvršteni i da su radne verzije zakona i dokumenata javnih politika u skladu sa zakonodavstvom.“⁶⁸

Kao što je pomenuto u polaznom PAR Monitoru, usvajanjem ZPS-a, zajedno sa izmenama i dopunama ZDU-a, proces javnih konsultacija je detaljno regulisan, od obaveštenja nadležnih organa o otpočinjanju procesa izrade zakona ili dokumenta javne politike, do javnih konsultacija u ranoj, i svim narednim fazama procesa. EK ocenjuje da se „obim javnih konsultacija poboljšao“, ali istovremeno smatra da će uticaj i doslednost primene javnih konsultacija „morati da se proceni u praksi“,⁶⁹ što potkrepljuju iskustva OCD „da je vreme za javne konsultacije i dalje prekratko ili da komentari na nacрте zakona nisu dovoljno razmatrani i ispraćeni“.⁷⁰

Konačno, u januaru 2020. godine Vlada je usvojila Smernice za uključivanje OCD u radne grupe za izradu predloga dokumenata javne politike ili nacрте propisa, nakon dva kruga konsultacija koje je sprovedla Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom.⁷¹ Ove neobavezujuće smernice fokusiraju se na postupak odabira predstavnika civilnog društva, a Vlada u zaključku o usvajanju smernica preporučuje organima državne uprave da, kada počnu da razvijaju predloge, obaveste javnost o nameri da formiraju radnu grupu.⁷² Novi portal eparticipacija.gov.rs, kao važna tehnološka nadogradnja portala eUprava, bio je u procesu pokretanja u vreme pisanja ovog Izveštaja. Iako funkcionalnosti novog portala obećavaju poboljšanje prakse elektronskog učešća zainteresovane javnosti, stvarno poboljšanje zavisice od upotrebe portala od strane nadležnih institucija, njegove promocije u javnosti, kao i iskustava građana i organizacija.

Kada je u pitanju kreiranje javnih politika zasnovano na dokazima, nije bilo značajnih pomaka u periodu od polaznog PAR Monitora, a „prikupljanje podataka i njihova sistematska upotreba u izradi javnih politika i propisa tek treba da se unapredi“.⁷³ Da bi se postigao koordinisani pristup zasnovan na dokazima u kreiranju javnih politika, EK predlaže bolju koordinaciju između Ministarstva finansija (MF) i RSJP-a, koja tek treba da se uspostavi, kako bi se osiguralo da ne postoje neslaganja između procena finansijskih efekata, koje koordiniše MF, i finansijskih informacija u analizama efekata propisa.⁷⁴ Uz podršku EU, RSJP i MF zajednički su kreirali dva priručnika kako bi pomogli organima javne uprave da adekvatno procene efekte i utvrde troškove javnih politika i propisa.⁷⁵ Ovi priručnici su dostupni na internet stranici RSJP-a.⁷⁶

Slično tome, nema značajnih promena u transparentnosti Vlade, posebno u praksi izveštavanja i odlučivanja na Vladinim sednicama. Naime, Vlada ne objavljuje u potpunosti javno izveštaje o svojim osnovnim planskim dokumentima – o Godišnjim planovima rada Vlade (GPRV) i Akcionom planu za sprovođenje programa Vlade (APSPV). U avgustu 2020. godine, RSJP je objavio ex-post analizu primene APSPV-a koja predstavlja nalaze koordinacije APSPV u prethodna tri ciklusa, kao i preporuke za poboljšanje, pre svega iz ugla šireg društvenog značaja koji APSPV ima.⁷⁷ Ipak, u periodu nakon polaznog PAR Monitora, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) ostaje među retkim vladinim planskim dokumentima čiji se izveštaji redovno javno

66 Ibid, str. 17

67 Ibid, str. 11

68 Evropska komisija, *Izveštaj Srbije 2020*, str. 14, dostupno na: <https://bit.ly/2JeEqbA> (poslednji pristup 2. juna 2021.)

69 Ibid, str. 15

70 Ibid, str. 13

71 Donošenjem Zakona o ministarstvima (Službeni glasnik br. 128/2020) prestala je da postoji Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, čiji je delokrug nadležnosti prenesen na novo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Dostupno na: <https://bit.ly/3nXLecr> (poslednji pristup 2. juna 2021.)

72 Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje OCD u radne grupe za izradu predloga dokumenata javne politike ili nacрте propisa, Službeni glasnik br. 8/2020, dostupan na: <https://bit.ly/2Jc4x2T> (poslednji pristup 2. juna 2021.)

73 Evropska Komisija, *Izveštaj za Srbiju 2020*, str. 13.

74 Ibid.

75 Dva nova priručnika za kreiranje i upravljanje javnim politikama, dostupna su na: <https://bit.ly/39jvq8> (poslednji pristup 3. juna 2021.)

76 Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/> (poslednji pristup 3. juna 2021.)

77 APSPV ex-post analiza dostupna na: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/program-vlade-cir/> (poslednji pristup 3. juna 2021.)

objavljaju.⁷⁸ U međuvremenu, uvođenje jedinstvenog informacionog sistema (JIS), u skladu sa ZPS, ima za cilj da unapredi izveštavanje po svim planskim dokumentima, i treba da sadrži sve indikatore za praćenje.⁷⁹ Međutim, ovaj sistem „tek treba da izvrši svoju predviđenu funkciju u celokupnom sistemu planiranja javnih politika“.⁸⁰

Kada su u pitanju Vladine sednice, EK ponavlja da se „zapisnici i zaključci sa vladinih sednica ne objavljuju“.⁸¹ Iako se ovaj problem ponavlja već nekoliko godina, najnovija inicijativa Kancelarije Svetske banke u Srbiji usmerena je na njegovo rešavanje. Pokrenuta je „Zajednička inicijativa za transparentnost i odgovornost“, koja okuplja niz zainteresovanih strana – Vladu, privrednu zajednicu, civilno društvo i donatore – kako bi identifikovali prioritetne probleme i mogućnosti za poboljšanje transparentnosti i, na kraju, pratili postignuti napredak. Organizacioni odbor je formalno osnovan 9. juna 2021. godine, čine ga predstavnici sa visokog nivoa iz svih relevantnih organa vlasti, civilnog društva i Privredne komore Srbije. Kroz svoja tri glavna tematska područja – fiskalne transparentnosti, proaktivne transparentnosti, i jačanja odgovornosti, ova inicijativa će, između ostalog, raditi na povećanju transparentnosti sednica Vlade.

III.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?

U oblasti izrade i koordinacije javnih politika, praćenje se vrši na osnovu pet SIGMA principa:

- Princip 5:** Redovno praćenje učinka Vlade omogućava javni nadzor i podržava Vladu u postizanju njenih ciljeva.
- Princip 6:** Odluke Vlade su pripremljene na transparentan način i zasnovane na profesionalnoj oceni uprave; osigurana je pravna usaglašenost odluka.
- Princip 10:** Proces izrade javnih politika i izrade zakona zasnovani su na dokazima, a analiza efekata propisa se dosledno sprovodi u svim ministarstvima.
- Princip 11:** Politike i zakonodavstvo su kreirani na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinaciju različitih perspektiva unutar Vlade.

U ovom izdanju PAR Monitora, koristi se pet WeBER indikatora za analizu. Kao što je objašnjeno u uvodnom poglavlju, za razliku od osnovnog PAR monitora 2017/2018, SIGMA Princip 12 nije bio uključen u ovaj ciklus praćenja, pa shodno tome nije meren indikator o dostupnosti zakonodavstva.⁸²

Prvi indikator meri obim otvorenosti i dostupnosti informacija o učinku Vlade, kroz analizu internet stranica putem kojih Vlada komunicira o svojim aktivnostima i objavljuje izveštaje. Pisane informacije koje objavljuje Vlada odnose se na saopštenja za medije i objavljivanje godišnjih (ili polugodišnjih) izveštaja na internet stranicama. WeBER monitoring obuhvata period od dva godišnja ciklusa izveštavanja, osim za saopštenja za medije, koja se procenjuju za jednogodišnji period (zbog učestalosti njihovog objavljivanja). Ostali aspekti analiziranih Vladinih podataka o učinku uključuju: razumljivost objavljenih materijala, upotrebu kvantitativnih i kvalitativnih informacija, prisustvo procena/opisa konkretnih rezultata, dostupnost rodno segregiranih podataka i podataka u otvorenom formatu, kao i onlajn dostupnost izveštaja o ključnim planskim dokumentima Vlade.

78 Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju 2020*, str. 15

79 Član 47 ZPS-a uvodi jedinstveni informacioni sistem kao elektronski sistem za planiranje, praćenje, koordinaciju politika i izveštavanje, Službeni glasnik br. 30/2018, dostupan na: <https://bit.ly/3qNA5hd> (poslednji pristup 3. juna 2021.).

80 Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju 2020*, str. 19

81 Ibid, str. 15

82 SIGMA Princip 12: Zakonodavstvo je dosledno u strukturi, stilu i jeziku; zakonski uslovi za izradu zakona dosledno se primenjuju u svim ministarstvima; zakonodavstvo je javno dostupno. WeBER indikator korišćen za praćenje ovog principa u ciklusu 2017/2018 – Percepcija civilnog društva o dostupnosti i pristupačnosti propisa i dokumenata koji služe za tumačenje propisa.

Drugi indikator meri kako OCD doživljavaju Vladino planiranje, praćenje i izveštavanje o radu i ciljevima. Kako bi se istražila percepcija OCD na ZB sprovedeno je istraživanje u periodu između druge polovine juna i početka avgusta 2020. godine, koristeći SurveyMonkey platformu za anketiranje.⁸³ Jedinstveni upitnik sa 28 pitanja korišćen je širom regiona, obezbeđujući ravnomeran pristup u sprovođenju ankete. Distribuiran je na lokalnim jezicima kroz postojeće mreže i platforme organizacija civilnog društva sa velikim bazama kontakt podataka, kao i putem centralizovanih kontakt tačaka, kao što su Vladine kancelarije zadužene za saradnju sa civilnim društvom. Kako bi se osiguralo da istraživanje bude usmereno na što je moguće više različitih organizacija u smislu njihove vrste, geografske raspodele i oblasti delovanja, pa samim tim i da bi se doprinelo reprezentativnosti u najvećoj meri, učinjeni su dodatni naporu u cilju povećanja ukupnog broja odgovora. Dodatno, fokus grupa sa predstavnicima OCD organizovana je u cilju dopune rezultata istraživanja kvalitativnim informacijama.

Treći indikator meri transparentnost procesa donošenja odluka od strane Vlade, kombinujući podatke iz ispitivanja percepcije civilnog društva sa analizom relevantnih internet stranica Vlade. Pored objavljivanja informacija o odlukama Vlade, analiza internet stranica uzima u obzir i potpunost informacija, njihovu razumljivost za građane, blagovremenost i doslednost u objavljivanju. Monitoring je izvršen za svaku sednicu vlade u šestomesečnom periodu – poslednja tri meseca u kalendarскоj godini koja prethodi monitoringu (2019) i prva tri meseca u godini praćenja (2020), osim pravovremenosti objavljivanja, koja je poređena sa svim sednicama vlade u periodu od tri meseca od početka praćenja (od početka marta do početka juna 2020).

Četvrti indikator meri da li nadležni organi pozivaju civilno društvo da pripremi činjenično utemeljene analize, kao i da li se činjenice i dokazi proizvedeni u civilnom društvu razmatraju i koriste u procesu kreiranja javnih politika. Kao i u prethodnom indikatoru, merenje kombinuje stručnu analizu zvaničnih podataka i dokumenata i ispitivanje percepcije civilnog društva. Analiza dokumenata odnosi se na učestalost referenci ka činjenično utemeljenim nalazima OCD u strategijama, planovima i programima, *ex-ante* i *ex-post* analizama i drugim dokumentima, na uzorku od 3 oblasti javnih politika.

Konačno, peti indikator, usredsređen na kvalitet uključivanja javnosti u kreiranje politika putem javnih konsultacija, modifikovan je u ovom ciklusu praćenja. Obuhvata ne samo podatke o percepciji OCD prikupljene putem onlajn ankete, već i dodatne kvalitativne podatke prikupljene analizom uzorka sprovedenih javnih konsultacija, kao i ocene vladinih portala koji se koriste za javne konsultacije. Konkretnije, indikator je unapređen kvalitativnom analizom obima i uticaja javnih konsultacija o dokumentima javnih politika i zakonima usvojenim u drugoj polovini 2019. godine, analizom dostupnosti i kvaliteta izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama, funkcionalnošću portala za javne konsultacije, kao i analizom proaktivnosti u informisanju od strane odgovornih institucija.

83 Ispitivanje OCD sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika. Metoda prikupljanja podataka bila je samoispitivanje pomoću računara (CASI – *Computer assisted self-interviewing*).

III.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

PRINCIP 5: REDOVNO PRAĆENJE UČINKA VLADE OMOGUĆAVA JAVNI NADZOR I PODRŽAVA VLADU U POSTIZANJU NJENIH CILJEVA

WeBER indikator PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Vlada redovno objavljuje pisane informacije o svojim aktivnostima	0/4	0/4
E.2 Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima napisane su na razumljiv način	0/2	0/2
E.3 Informacije koje objavljuje Vlada su dovoljno detaljne i uključuju kvantitativne podatke i kvalitativne informacije i ocene	0/4	0/4
E.4 Informacije koje objavljuje Vlada obuhvataju ocene o postizanju konkurentnih rezultata	0/4	0/4
E.5 Informacije koje objavljuje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima dostupne su u formatu (formatima) otvorenih podataka	0/2	0/2
E.6 Informacije koje objavljuje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima sadrže podatke klasifikovane na osnovu pola	0/2	0/2
E.7 Udeo izveštaja o strategijama i planovima Vlade koji su dostupni online	2/2	0/2
Ukupno bodova	2/20	0/20
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁸⁴	0	0

Opšte uzev, prostor za javni nadzor Vladinih aktivnosti i dalje je vrlo ograničen, bez vidljivih poboljšanja u odnosu na polazni PAR Monitor. Iako Vlada objavljuje saopštenja za javnost na nedeljnom nivou, godišnji izveštaji se ne objavljuju redovno. U vreme praćenja, na primer, nisu bili dostupni izveštaji o sprovođenju Godišnjeg plana rada Vlade (GPRV) za dva uzastopna godišnja ciklusa izveštavanja, tj. Izveštaj za 2017. godinu je nedostajao.

Pored toga, analizom je utvrđeno da je Izveštaj za 2018. godinu, isto kao i godišnji izveštaji analizirani u polaznom PAR Monitoru, napisan na, građanima nerazumljiv, birokratski način.⁸⁵ Učinak Vlade predmet je izveštaja samo u uvodnom delu, a čak ni u ovom odeljku nema podataka o tome kako je Vlada radila u celini. Izveštaj daje pojedinačne preglede prevashodno zakonodavnih aktivnosti za svako ministarstvo pojedinačno, zatim posebne organizacije i službe Vlade. Pozitivno je da su saopštenja za štampu pretežno napisana na građanima razumljivom jeziku.⁸⁶

Takođe, informacije koje je objavila Vlada ocenjene su kao nedovoljno detaljne u smislu davanja kvalitativnih ili kvantitativnih informacija o aktivnostima i postignutom učinku. Kao i u polaznom PAR Monitoru, godišnje izveštavanje se u osnovi fokusira na zakonodavne aktivnosti i bavi se poređenjem između onoga što je urađeno, s jedne strane, i onoga što je planirano u GPRV, s druge. Kao što je gore pomenuto, izveštaj opisuje aktivnosti organa uprave, a ne bavi se postizanjem sveukupnih rezultata Vlade. Informacije iz izveštaja o primeni GPRV-a, ili druge informacije o vladinim aktivnostima, takođe se ne objavljuju kao otvoreni podaci i nisu klasifikovane po osnovu pola.

Na kraju, važno je napomenuti da je, za razliku od PAR Monitora 2017/2018, analizom utvrđeno da je dobar deo izveštaja o centralnim planskim dokumentima Vlade dostupan na internetu: za Program ekonomskih reformi

84 Raspodela bodova: 0-4 boda = 0; 5-8 bodova = 1; 9-11 bodova = 2; 12-14 bodova = 3; 15-17 bodova = 4; 18-20 bodova = 5

85 Godišnji izveštaj o radu Vlade za 2018.godinu, dostupan na: <https://bit.ly/3yj4x52> (poslednji pristup 3. juna 2021.).

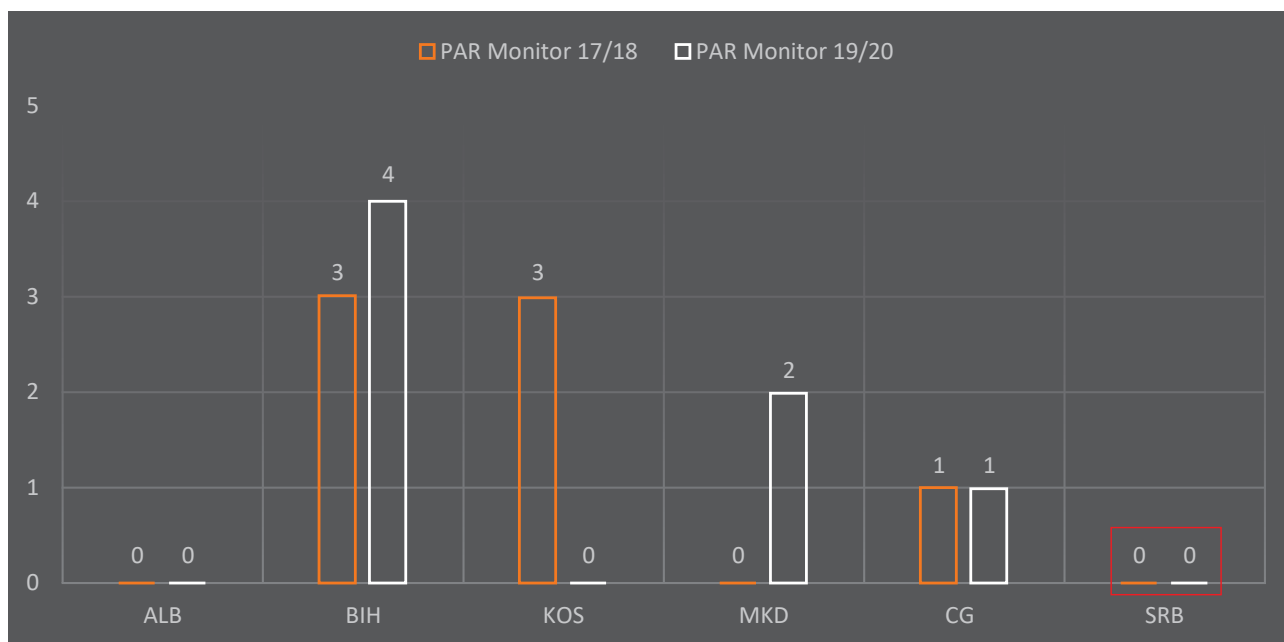
86 Saopštenja za medije Vlade Republike Srbije, dostupna na: <https://www.srbija.gov.rs/sekcija/249/saopstenja-vlade.php> (poslednji pristup 3. juna 2021.).

(ERP) 2020-2022, GPRV za 2018. godinu, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) 2018-2021, i Fiskalnu strategiju (FS) 2020-2022.⁸⁷ Od pet analiziranih dokumenata, jedini izveštaj koji u vreme merenja nije bio javno dostupan putem internet stranica organa bio je Izveštaj o Akcionom planu za sprovođenje Programa Vlade (APSPV) za 2019. godinu.⁸⁸

Sveukupno gledano, nije došlo do poboljšanja u odnosu na polazni PAR Monitor kada govorimo o načinu na koji Vlada objavljuje i predstavlja informacije o svom učinku, te shodno tome nije došlo do promene vrednosti indikatora za Srbiju. Pisane informacije koje se redovno javno objavljuju su i dalje saopštenja za javnost, dok je objavljivanje godišnjih izveštaja o radu Vlade neredovno, a nedostaju im značajnije informacije o rezultatima Vlade. Takođe, Vlada nije objavila nikakve podatke u otvorenom formatu od poslednjeg ciklusa praćenja, ili klasifikovane prema polu. Jedini pozitivan iskorak u poređenju sa ciklusom 2017/2018. predstavlja povećana onlajn dostupnost izveštaja o centralnim planskim dokumentima Vlade.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

WeBER indikator PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

87 2019. godina posmatrana je kao poslednja izveštajna godina u vreme praćenja, osim izveštaja o GPRV s obzirom na to zvanični rok za izradu GPRV za 2019. godinu nije istekao u vreme praćenja, i umesto toga posmatran je izveštaj za 2018. godinu. Izveštaji o primeni NPAA objavljuju se kvartalno, a u vreme praćenja objavljeni su za prva tri kvartala 2019. godine, dostupno na: <https://bit.ly/36dN9Ts>. Izveštaji o napretku ERP-a nalaze se u prilogima najnovijih verzija ERP dokumenata (npr. ERP 2020-2022. pruža izveštaj o ERP-u za period 2019-2021.), dostupno na: <https://bit.ly/2TF20n7>. Konačno, fiskalne strategije usvojene svake godine pružaju analizu makroekonomskih i fiskalnih kretanja za prethodne godine, što se smatra dovoljnim za ocenu dostupnosti izveštavanja za posmatrani period, dostupno na: <https://bit.ly/2TF20n7> (poslednji pristup 3. juna 2021.).

88 Naknadna/ex-post analiza APSPV-a, koja je u osnovi izveštaj o ovom dokumentu, objavljena je kasnije.

WeBER indikator PDC_P5_I2: Percepcija civilnog društva o naporima Vlade u postizanju planiranih ciljeva

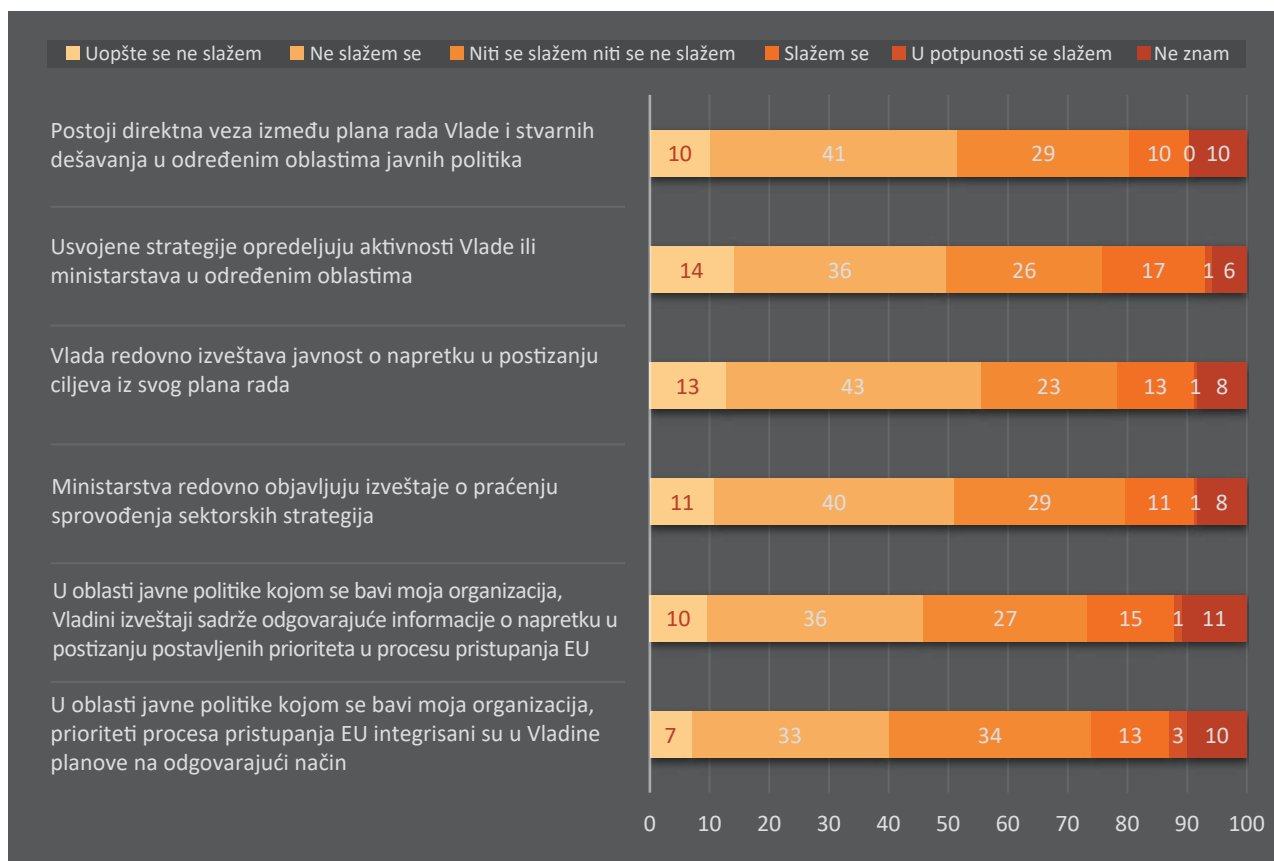
Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 OCD smatraju da su zvanični planski dokumenti Vlade relevantni za stvarna dešavanja u pojedinim oblastima politika	0/2	0/2
E.2 OCD smatraju da Vlada redovno izveštava javnost o napretku u odnosu na postavljene ciljeve	0/4	0/4
E.3 OCD smatraju da zvanične strategije određuju pravce delovanja Vlade ili ministarstava u pojedinim oblastima politika	0/2	0/2
E.4 OCD smatraju da ministarstva redovno objavljuju izveštaje o praćenju svojih sektorskih strategija	0/4	0/4
E.5 OCD smatraju da su prioriteti pristupanja EU adekvatno integrisani u planske dokumente Vlade	0/2	0/2
E.6 OCD smatraju da izveštaji Vlade uključuju adekvatne informacije o napretku u skladu sa postavljenim prioritetima za pristupanje EU	0/2	0/2
Ukupno bodova	0/16	0/16
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁸⁹	0	0

U skladu sa nalazima polaznog PAR Monitora, civilno društvo i dalje prilično negativno percipira Vladine napore da postigne svoje planirane ciljeve. Iako rezultati ankete OCD između dva ciklusa praćenja nisu direktno uporedivi, s obzirom na to da nije moguće obezbediti identičan uzorak, oni ipak ukazuju na glavne trendove. Preciznije, polovina anketiranih OCD ne slaže se da postoji direktna veza između onoga što Vlada planira da uradi i onoga što se zaista događa u različitim oblastima javnih politika, što je gotovo identično prethodnom ciklusu praćenja (grafikon 1). S druge strane, saglasnost po ovom pitanju iznosi samo 10%. Nešto viši nivo saglasnosti (18%), ali sa istim nivoom neslaganja (50%), zabeležen je po pitanju da li važeće strategije određuju aktivnosti Vlade ili ministarstava u pojedinim oblastima. Nešto niži procenat neutralnih odgovora na ovo pitanje, i odgovora „ne znam“, ukazuje na to da su OCD u svom radu više usmerene ka praćenju strateških i drugih planskih dokumenata nego konkretno na Vladin plan rada, koji – zbog niske stope primene – ima malo praktične vrednosti i značaja.

Isto tako, OCD i dalje imaju negativan stav u pogledu koliko redovno Vlada izveštava javnost o sprovođenju svojih planova rada, kao i koliko redovno ministarstva izveštavaju o primeni sektorskih strategija – sa preko 50% neslaganja i samo malim udelom onih koji se slažu da se to čini redovno (12-13% saglasnosti u ovom ciklusu, u poređenju sa oko 16% u polaznom PAR Monitoru). Ispitane organizacije su, donekle, pozitivnijeg stava po pitanju toga da li izveštaji, i planovi Vlade, adekvatno odražavaju prioritete vezane za pristupanje EU, sa nešto manje od polovine neslaganja i 16% slaganja. Iako su ovi rezultati slični onima iz prethodnog ciklusa praćenja ipak je primetan trend još negativnije percepcije civilnog društva po ovim pitanjima, a ako se uzmu u obzir nalazi iz prethodnog indikatora o nedovoljno kvalitetnom izveštavanju Vlade u praksi, sve nepovoljnija percepcija civilnog društva ne predstavlja iznenađenje.

⁸⁹ Raspodela bodova: 0-3 boda = 0; 4-5 bodova = 1; 6-7 bodova = 2; 8-10 bodova = 3; 11-13 bodova = 4; 14-16 bodova = 5

Grafikon 1. Percepcija civilnog društva o planiranju i izveštavanju Vlade i ministarstava (%)

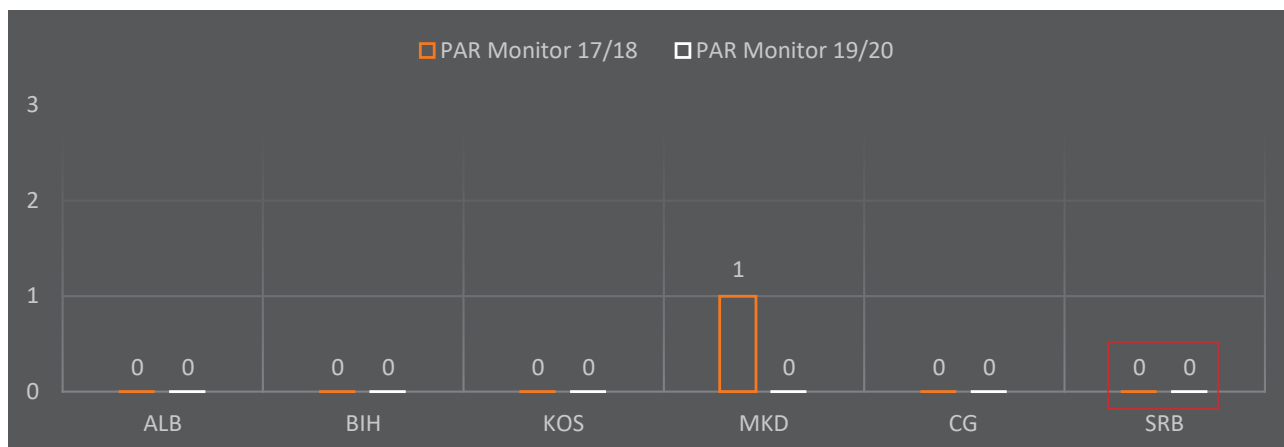


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%, N = 157

Generalno posmatrano, prevashodno negativni stavovi civilnog društva o svim aspektima Vladinog planiranja i izveštavanja nisu promenjeni od polaznog PAR Monitora. Redovnost objavljivanja izveštaja, bilo od strane Vlade ili ministarstava, smatra se niskom, kao i relevantnost Vladinih planova rada i sektorskih strategija za stvarna dešavanja u onim oblastima javnih politika za koje su anketirane OCD najviše zainteresovane. Ova izrazito nepovoljna percepcija je donekle manje negativna po pitanjima koja se odnose na integraciju prioriteta procesa pristupanja EU u Vladine planove i izveštaje. I pored toga, međutim, nivo saglasnosti za sve elemente u ovom indikatoru je ispod petine svih ispitanika.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

WeBER indikator PDC_P5_I2: Percepcija civilnog društva o naporima Vlade u postizanju planiranih ciljeva



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 6: ODLUKE VLADE SU PRIPREMLJENE NA TRANSPARENTAN NAČIN I ZASNOVANE NA PROFESIONALNOJ OCENI UPRAVE; OSIGURANA JE PRAVNA USAGLAŠENOST ODLUKA

WeBER indikator PDC_P6_I1: Transparentnost donošenja odluka Vlade

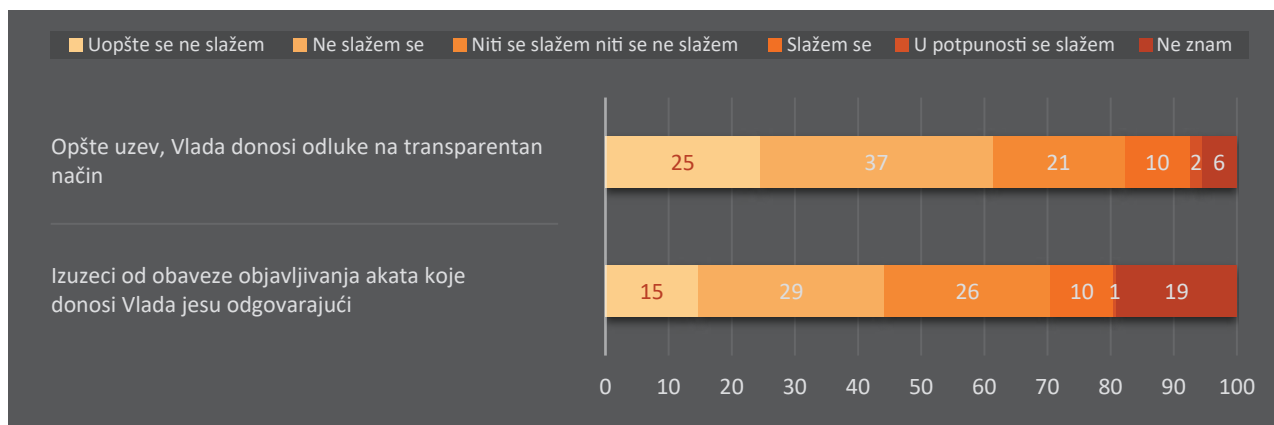
Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 OCD smatraju da je donošenje odluka Vlade generalno transparentno	0/2	0/2
E.2 OCD smatraju da su izuzeci od pravila objavljivanja odluka Vlade odgovarajući	0/2	0/2
E.3 Vlada javno objavljuje dokumente sa svojih sednica	0/4	0/4
E.4 Vlada svoje odluke komunicira na način koji je prilagođen građanima	2/4	2/4
E.5 Vlada na vreme objavljuje usvojene dokumente	2/4	2/4
Ukupno bodova	4/16	4/16
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁹⁰	1	1

Analiza transparentnosti procesa odlučivanja Vlade, kroz indikator koji se sastoji od dva elementa zasnovana na percepciji i tri elementa zasnovana na analizi dostupnih podataka, samo donekle daje bolju sliku u odnosu na prethodno analiziranu praksu planiranja i izveštavanja Vlade. I dok stavovi OCD i po izjavama u ovom indikatoru ostaju negativni, analiza dokumenata u vezi sa Vladinim odlučivanjem otkriva prisustvo određenih elemenata transparentnosti, mada sa značajnim ograničenjima.

⁹⁰ Raspodela bodova: 0-2 boda = 0; 3-5 bodova = 1; 6-8 bodova = 2; 9-11 bodova = 3; 12-14 bodova = 4; 15-16 bodova = 5.

Nastavljajući negativan trend od ciklusa praćenja 2017/2018, gotovo dve trećine anketiranih OCD smatraju da procesu odlučivanja Vlade nedostaje transparentnost, dok se nešto ispod polovine (44%) vidi kao neodgovarajuće izuzetke od pravila za objavljivanje Vladinih odluka (grafikon 2). Samo 1 od 10 anketiranih OCD izražava pozitivan stav po bilo kom od ova dva pitanja, što ne odskače u velikoj meri u odnosu na polazni PAR Monitor kada je saglasnost sa istim izjavama bila 13% i 10%. U odgovorima na pitanje o adekvatnosti izuzetaka primetan je porast udela neutralnih odgovora („niti se slažem niti se ne slažem“), kao i odgovora „ne znam“, što ukazuje na nešto niži nivo svesti OCD o vrstama dokumenata i odluka koje Vlada usvaja na sednicama a koje bi trebalo objaviti.

Grafikon 2. Percepcija OCD o transparentnosti procesa donošenja odluka Vlade (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%, N=163.

Sa druge strane, kada je u pitanju objavljivanje dokumenata i drugih materijala sa sednica Vlade u praksi, praćenje pokazuje da se oni i dalje tretiraju kao nešto u šta javnost ne treba da ima uvid.⁹¹ Jedini materijali koji se objavljuju u većem broju slučajeva nakon održanih sednica su saopštenja za javnost i pojedini usvojeni akti – predlozi zakona, dokumenti javnih politika kao što su strategije i programi, zatim podzakonski akti i odluke (tabela 2). Ipak – i u skladu sa nalazom iz prethodnog ciklusa praćenja – značajan udeo akata koje je Vlada usvojila na sednicama ne objavljuje se ni na Vladinom internet portalu ni u Službenom glasniku. Ovo je slučaj, na primer, sa zaključcima Vlade koji imaju opšte izuzeće od objavljivanja prema Vladinom poslovniku, iako bez jasne pravne osnove za takvo grupno izuzeće.

Štaviše, kao i u polaznom monitoringu, dnevni red i zapisnici sa sednica Vlade ostaju gotovo potpuno nepoznati javnosti. Jedini nagoveštaji o dnevnom redu mogu se dati na osnovu saopštenja za javnost i onih akata koji se na kraju objave. Treba napomenuti da je većina posmatranih sednica Vlade u periodu od marta 2020. godine održana nakon izbijanja pandemije COVID-19 i proglašenja vanrednog stanja u Srbiji. U ovom periodu Vlada se sastajala češće nego što je to obično slučaj.

⁹¹ Monitoring je obuhvatio period od šest meseci – poslednja tri meseca u kalendarskoj godini koja prethodi monitoringu i prva tri meseca u godini monitoringa. U posmatranom periodu, istraživači su analizirali dokumente objavljene za svaku sednicu Vlade – ukupno 56 održanih u periodu od 1. oktobra 2019. do 1. aprila 2020. Informacije o sednicama aktuelne Vlade dostupne su na: <https://bit.ly/36ac3U2>, a prethodnih vlada na: <https://www.srbija.gov.rs/dokumenti/2430> (poslednji pristup 5. juna 2021.).

Tabela 2. Dostupnost materijala sa sednica Vlade u periodu od 1. oktobra 2019. godine do 1. aprila 2020.godine

Sednica	Datum	Dnevni red	Zapisnik	Dokumenta	Saopštenje
182	3. oktobar 2019.	x	x	√	x
183	10. oktobar 2019.	x	x	√	√
184	17. oktobar 2019.	x	x	√	√
185	22. oktobar 2019.	x	x	√	x
186	24. oktobar 2019.	x	x	√	√
187	31. oktobar 2019.	x	x	√	√
188	2. novembar 2019.	x	x	√	x
189	7. novembar 2019.	x	x	√	√
190	13. novembar 2019.	x	x	√	√
191	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
192	21. novembar 2019.	x	x	√	√
193	28. novembar 2019.	x	x	√	√
194	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
195	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
196	4. decembar 2019.	x	x	√	√
197	6. decembar 2019.	x	x	x	√
198	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
199	12. decembar 2019.	x	x	√	√
200	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
201	16. decembar 2019.	x	x	√	x
202	20. decembar 2019.	x	x	√	√
203	24. decembar 2019.	x	x	√	x
204	26. decembar 2019.	x	x	√	√
205	30. decembar 2019.	x	x	√	√
206	9. januar 2020.	x	x	√	√
207	17. januar 2020.	x	x	√	√
208	21. januar 2020.	x	x	√	√
209	28. januar 2020.	x	x	√	x
210	30. januar 2020.	x	x	√	√
211	6. februar 2020.	x	x	√	√
212	13. februar 2020.	x	x	√	√
213	20. februar 2020.	x	x	√	√
214	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
215	27. februar 2020.	x	x	√	√
216	5. mart 2020.	x	x	√	√
217	10. mart 2020.	x	x	x	√
218	11. mart 2020.	x	x	x	√
219	12. mart 2020.	x	x	√	√
220	13. mart 2020.	x	x	x	√

221	13. mart 2020.	x	x	x	√
222	14. mart 2020.	x	x	x	√
223	15. mart 2020.	x	x	x	√
224	15. mart 2020.	x	x	√	√
225	16. mart 2020.	x	x	x	√
226	17. mart 2020.	x	x	√	√
227	17. mart 2020.	x	x	x	√
228	18. mart 2020.	x	x	x	√
229	19. mart 2020.	x	x	√	x
230	19. mart 2020.	x	x	√	√
231	20. mart 2020.	x	x	√	√
232	21. mart 2020.	x	x	√	√
233	22. mart 2020.	x	x	√	√
234	24. mart 2020.	x	x	√	√
235	26. mart 2020.	x	x	√	√
236	28. mart 2020.	x	x	√	√
237	31. mart 2020.	x	x	√	√
Total	56	0	0	40	43

Izvor: <http://www.srbija.gov.rs/>

Materijali koji se redovno objavljuju, poput saopštenja, delimično su prilagođeni građanima. Iako većim delom napisani jednostavnim jezikom, bez suviše, formalne terminologije, i dostupna su u tri klika od početne stranice Vladine internet portala, nedostatak ostalih osnovnih informacija i dokumenata ne daje osnov da se komuniciranje rezultata procesa odlučivanja okarakteriše kao u potpunosti orijentisano ka građanima.

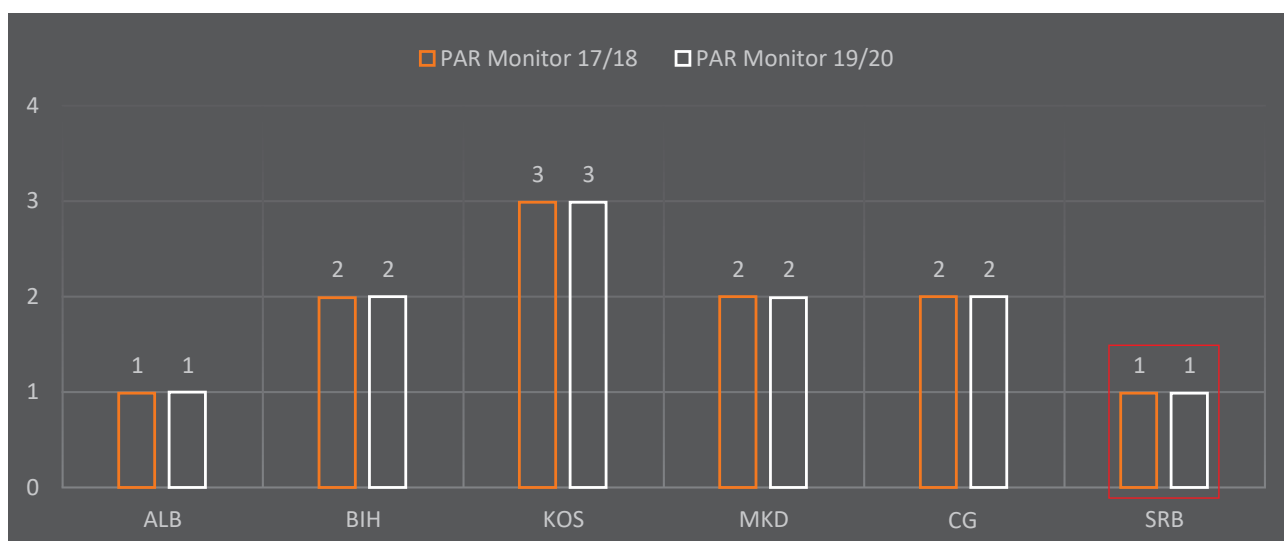
Konačno, istovetno kao i u PAR Monitoru 2017/2018, blagovremenost objavljivanja informacija sa sednica Vlade samo je delimična.⁹² I dok pojedini usvojeni dokumenti ili akta obično budu objavljeni na portalu Vlade u roku od jedne nedelje nakon sednice, i dalje su приметni slučajevi održanih sednica nakon kojih se ne objavljuju ni saopštenje, niti dokumenti (videti tabelu iznad). S obzirom na to da se dnevni red i zapisnici već po pravilu ne objavljuju, redovnost i blagovremenost javnog objavljivanja materijala sa sednica je, ukupno gledano, nemoguće analizirati.

U poređenju sa polaznim ciklusom praćenja 2017/2018, nije zabeležena promena kada je u pitanju percepcija Vladine prakse odlučivanja, niti je sama Vlada promenila pristup kada je reč o javnosti sopstvenih razmatranja. Drugim rečima, civilno društvo i dalje doživljava proces donošenja odluka Vlade kao netransparentan, dok Vlada čini javno dostupnim ograničene ili delimične informacije sa svojih sednica, pri čemu se saopštenja najredovnije objavljuju, a dnevni red i zapisnici su u potpunosti skriveni od očiju javnosti.

92 Za ovaj element pravovremeno znači da li su dokumenti i akta usvojeni na sednicama javno dostupni putem Vladinih internet stranica najkasnije nedelju dana nakon održavanja sednice, u vremenskom periodu od tri meseca od početka praćenja, tj. za svaku sednicu Vlade u tom periodu. Ukupno je monitoringom obuhvaćeno 43 vladine sednice održane u periodu od 5. marta do 5. juna 2020. godine.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

WeBER indikator PDC_P6_I1: Transparentnost donošenja odluka Vlade



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 10: PROCES IZRADE POLITIKA I IZRADE ZAKONA ZASNOVAN JE NA DOKAZIMA, A ANALIZA EFEKATA PROPISA SE DOSLEDNO SPROVODI U SVIM MINISTARSTVIMA

WeBER indikator PDC_P10_I1: Korišćenje činjenično utemeljenih nalaza koje su proizvele think tank organizacije, nezavisni instituti i druge OCD u izradi politika

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Učestalost referenci u usvojenim dokumentima javnih politika Vlade ka činjenično utemeljenim nalazima OCD	4/4	4/4
E.2 Učestalost referenci u ex-ante procenama uticaja i drugim analitičkim dokumentima ka činjenično utemeljenim nalazima OCD	2/4	2/4
E.3 Udeo činjenično utemeljenih nalaza OCD, kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije, u ex-post analizama	2/2	0/2
E.4 Nadležna ministarstva ili druge institucije Vlade pozivaju ili naručuju različitim OCD (kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije) da pripreme studije ili analize efekata za pojedine probleme ili predloge javnih politika (percepcija OCD)	0/2	1/2
E.5 Predstavници nadležnih ministarstava učestvuju u dijalogu o politikama (diskusije, okrugli stolovi, sastanci iza zatvorenih vrata itd.) koji se odnose na konkretne proizvode istraživanja (percepcija OCD)	1/2	0/2
E.6 Predstavnici različitih OCD, kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije pozivaju se da učestvuju u radnim grupama za izradu politika ili zakonodavnih predloga kada imaju određene predloge i preporuke zasnovane na dokazima (percepcija OCD)	0/4	0/4
E.7 Nadležna ministarstva generalno pružaju povratne informacije o prihvatanju ili odbijanju činjenično utemeljenih predloga i preporuka različitih OCD (kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije) koji su prihvaćeni ili odbijeni, sa obrazloženjem za takvo postupanje (percepcija OCD)	0/2	0/2
E.8 Ministarstva prihvataju predloge OCD u radu radnih grupa za izradu politika i propisa (percepcija OCD)	0/4	0/4
Ukupno bodova	9/24	7/24
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁹³	2	1

93 Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-8 bodova = 1; 9-12 bodova = 2; 13-16 bodova = 3; 17-19 bodova = 4; 20-24 bodova = 5.

Analiza učestalosti referenci ka nalazima OCD, u usvojenim strateškim dokumentima, ukazuje da korišćenje civilnog društva kao izvora podataka u izradi javnih politika postaje nešto redovnija praksa.⁹⁴ U tri oblasti javnih politika u kojima postoji aktivno civilno društvo (borba protiv diskriminacije, zaštita životne sredine, i kultura i informisanje) većina usvojenih dokumenata javnih politika koristi i navodi izveštaje civilnog društva (11 od 18 analiziranih dokumenata ili 61%, videti tabelu 3). OCD koje su učestvovala u fokus grupi, međutim, navode da iako se nadležni organi pozivaju na neka od njihovih istraživanja, mnoga od njih se, zapravo, ne koriste kao inputi za donošenje odluka, te da „forma nadmašuje suštinu“, i nalazi se „navode radi navođenja“.⁹⁵

Tabela u nastavku daje pregled referenci u usvojenim dokumentima javnih politika koji su bili implementirani u momentu sprovođenja ovog monitoringa. Treba napomenuti da su zbog višegodišnjeg karaktera dokumenata neki od njih već analizirani u polaznom PAR Monitoru 2017/2018, i rezultati analize su za takve dokumente ponovljeni (za dokumente 1-3 i 7-12). Kada se iz analize izuzmu prethodno analizirani dokumenti, ishod učestalosti davanja referenci neznatno je veći – 67%.

Tabela 3. Učestalost reference na nalaze OCD u usvojenim dokumentima javnih politika Vlade

Oblast	Dokument javne politike	Broj referenci
Borba protiv diskriminacije	1. Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije	9
	2. Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost	8
	3. Strategija za socijalno uključivanje Roma u Republici Srbiji za period od 2016.do 2025. godine	8
	4. Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine	14
	5. Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji za period 2018–2025. godine	12
	6. Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019-2026. godine	0
Zaštita životne sredine	7. Strategija upravljanja vodama	0
	8. Strategija za sprovođenje Arhuske konvencije	1
	9. Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara	0
	10. Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju	0
	11. Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27	1
	12. Nacionalni program o zaštiti životne sredine	0
	13. Nacionalni plan za smanjenje emisija glavnih zagađujućih materija koje potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje	0
	14. Strategija upravljanja mineralnim resursima Republike Srbije do 2030. godine	1
	15. Nacionalna strategija za unapređenje objekata u kojima se posluje hranom životinjskog porekla za period od 2016. do 2021. godine	0
	16. Program za unapređenje upravljanja sporednim proizvodima životinjskog porekla za period od 2020. do 2024. godine	4
Kultura i informisanje	17. Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godine	26
	Strategija razvoja kulture od 2020. do 2029. godine	3

Kada je reč o analitičkim dokumentima koji ne prolaze kroz formalne procedure usvajanja, učestalost referenci ka nalazima OCD-a u iste tri oblasti je mnogo niža, iako one postoje u određenim slučajevima.⁹⁶ Drugim rečima, samo 6 od 99 analiziranih dokumenata uključuje reference ka spoljnim izvorima, i većina njih je bila obuhvaćena analizom u polaznom ciklusu praćenja. Stoga, kao primarni problem nameće se nedostatak redovne izrade

⁹⁴ Analizirani dokumenti uključuju strategije, planove, programe ili druge dokumente koji su formalno usvojeni, koji se sprovode u vreme praćenja, i koji mogu da daju reference ka spoljnim izvorima i informacijama.

⁹⁵ Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva održana 15. oktobra 2020.

⁹⁶ Analiza uključuje ex-ante analize efekata propisa, druge vrste ex-ante procena uticaja i analiza efekata, koncepte i analize javnih politika, kao i obrazloženja zakona.

ili ažuriranja takvih dokumenata u procesu kreiranja politika. I pored toga, obim korišćenja OCD kao izvora podataka je na prilično niskom nivou, slično kao i u polaznom PAR Monitoru.

Konačno, tri četvrtine analiziranih ex-post analiza u pomenutim oblastima uključuju reference ka izveštajima i podacima civilnog društva, ili drugim istraživačkim organizacijama i časopisima (3 od 4, videti tabelu 4 dole). Ovakav nalaz znači poboljšanje u odnosu na prethodni ciklus praćenja, kada se na internet stranicama nadležnih ministarstava nisu mogli naći ex-post analitički dokumenti niti dobiti po osnovu zahteva za slobodnim pristupom informacijama.

Tabela 4. Učestalost referenci ka činjenično utemeljenim nalazima OCD u ex-post analizama

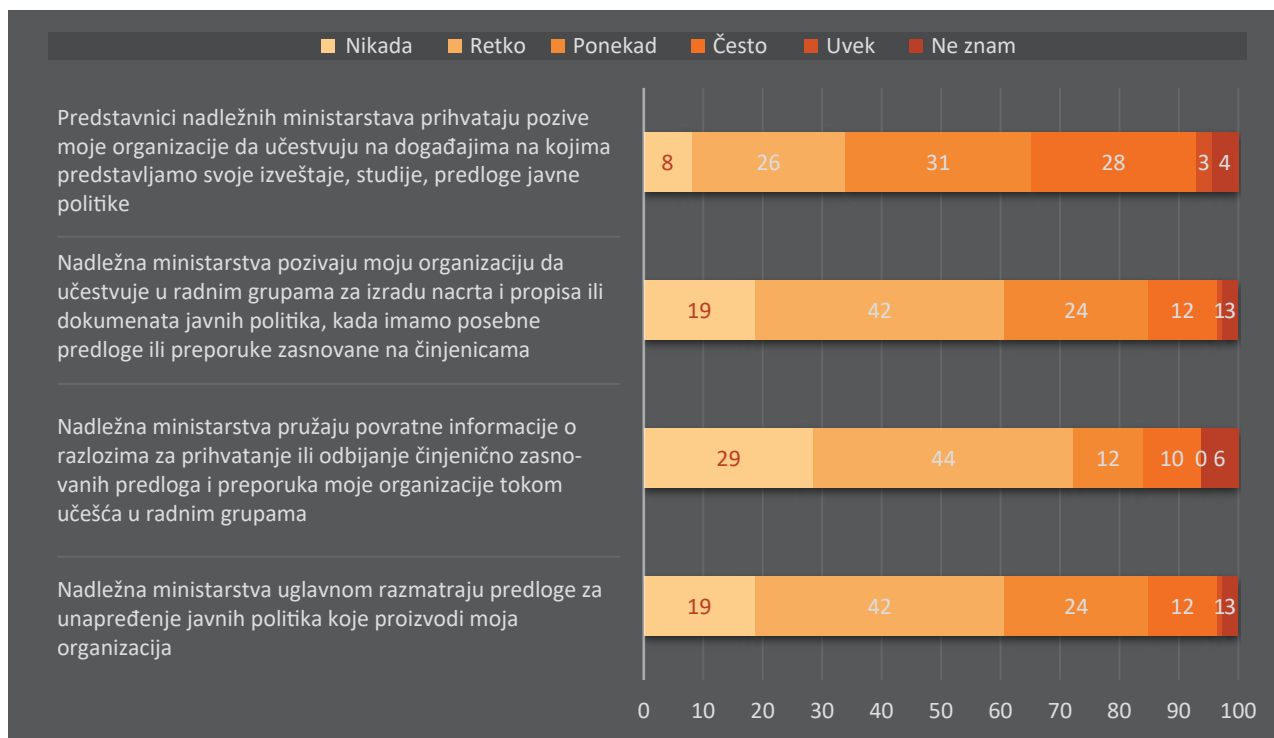
Ex-post analitički dokumenti	Broj referenci
1. Šesti izveštaj o Akcionom planu za Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine – za treći i četvrti kvartal 2017. godine	0
2. Finalni izveštaj evaluacije Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost Republike Srbije	16
3. Analiza primene propisa u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava 2018.	25
4. Analiza primene propisa u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava 2019.	7

Preostali elementi ovog indikatora odnose se na percepciju OCD o upotrebi nalaza civilnog sektora u kreiranju javnih politika (grafikon 3 dole). Gotovo trećina anketiranih organizacija izveštava da predstavnici nadležnih organa učestvuju po pozivu, uvek ili često, u događajima koje OCD organizuju radi promocije sopstvenih istraživanja i analiza, što beleži rast od 4 procentna poena u poređenju sa polaznim PAR Monitorom. Trećina, s druge strane, navodi da to nikada nije, ili je retko, slučaj. OCD imaju dosta negativnije iskustvo kada su u pitanju pozivi da uzmu učešće u radnim grupama za izradu strategija ili propisa u oblastima od značaja za njihov rad, gde 61% odgovara da se to dešava retko ili čak nikad. Isti procenat navodi da ministarstva retko ili nikada ne razmatraju njihove predloge u radu radnih grupa. U oba slučaja, u pitanju je porast udela negativnih odgovora u poređenju sa prethodnim PAR Monitorom – za 6, odnosno 5 procentnih poena. Konačno, većina ispitanika (73%) tvrdi da nikada ili retko dobija obrazloženje za prihvatanje ili odbijanje njihovih predloga kada doprinose radu radnih grupa (5 procentnih poena više nego u polaznom ciklusu).

Opšte uzev, za sva navedena pitanja vrlo je nizak udeo ispitanika – oko 1 od 10 – koji svedoče o pozitivnom iskustvu, tj. da uvek ili često učestvuju u radu i doprinose radnim grupama, dobijaju povratne informacije, ili generalno uspevaju da svojim predlozima utiču na ishode javnih politika. Pozitivni stavovi uglavnom su u padu u poređenju sa polaznim PAR Monitorom, sa najizraženijim smanjenjem od skoro 10 procentnih poena u pogledu učestalost učešća OCD u radnim grupama – sa 22% u prethodnom ciklusu, na 12,5% u ovom izdanju. Uzimajući u obzir da je u periodu nakon polaznog PAR Monitora Vlada usvojila smernice za uključivanje OCD u radne grupe za izradu zakonodavstva i dokumentima javnih politika,⁹⁷ u kakvom je odnosu usvajanje takvih smernica sa navedenim stavovima OCD ostaje kao tema za dalju analizu.

97 Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa, Službeni glasnik br. 8/2020, dostupan na: <https://bit.ly/3jGmir7> (poslednji pristup 6. juna 2021).

Grafikon 3. Percepcija OCD o upotrebi činjenično utemeljenih nalaza think-tankova, nezavisnih instituta i drugih organizacija prilikom razvoja javnih politika (%)

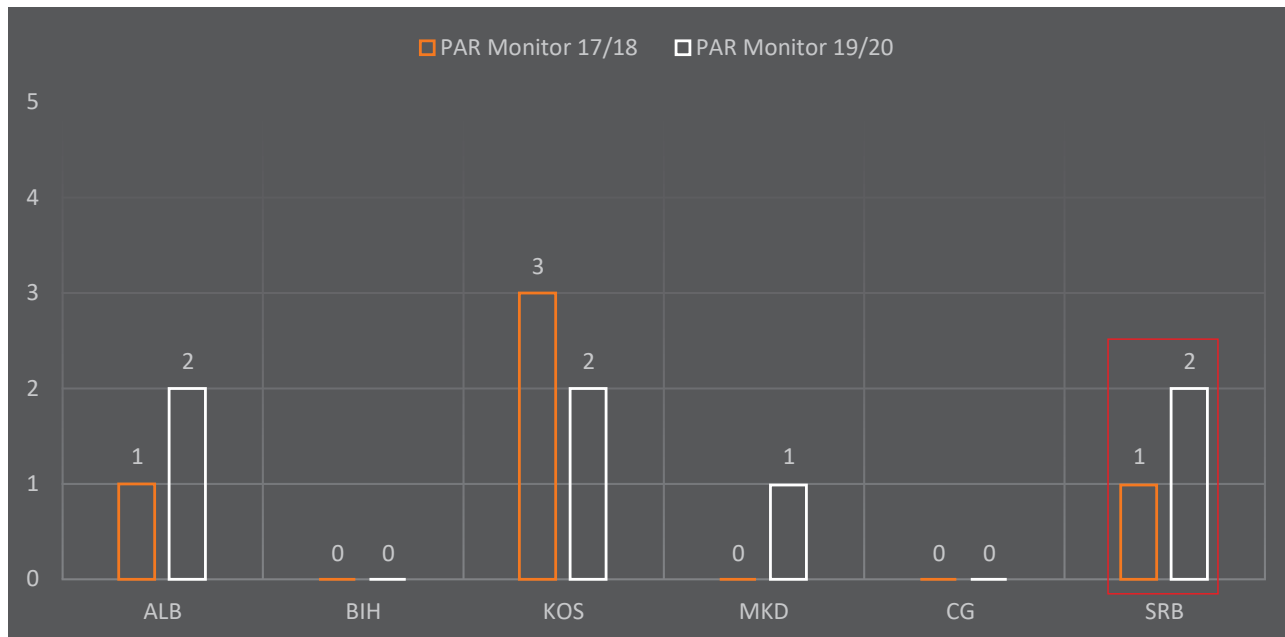


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%, N=122

U poređenju sa PAR Monitorom 2017/2018, najznačajnije poboljšanje odnosi se na veću dostupnost ex-post analiza javnih politika i više referenci ka spoljnim istraživanjima i podacima u takvim dokumentima. Zajedno sa pozitivnijom percepcijom OCD o tome koliko često nadležni organi prihvataju njihove pozive da se uključe u dijalog o javnim politikama, to je uticalo na povećanje vrednosti indikatora u ovom ciklusu. Po drugim pitanjima, rezultati u ovom ciklusu praćenja slični su onima iz polaznog izveštaja – postoji relativno visoka učestalost referenci ka istraživanjima OCD u zvaničnim dokumentima javnih politika, kao što su strategije, programi i planovi, dok je navođenje referenci značajno manje u analizama efekata i obrazloženjima nacrt propisa. Takođe, anketirane OCD veruju da su nedovoljno uključene u radne grupe za izradu dokumenata javnih politika i zakonskih predloga, a čak i kada su uključeni, utisak je da retko dobijaju povratne informacije ili uspevaju da utiču na krajni rezultat izrade ovih dokumenata.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PDC_P10_I1: Korišćenje činjenično utemeljenih nalaza koje su proizvele think tank organizacije, nezavisni instituti i druge OCD u izradi politika



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 11: POLITIKE I ZAKONODAVSTVO SU KREIRANI NA INKLUZIVAN NAČIN KOJI OMOGUĆAVA AKTIVNO UČEŠĆE DRUŠTVA

WeBER indikator PDC_P11_I1: Inkluzivnost i otvorenost procesa kreiranja politika*

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Obim javnih konsultacija o dokumentima javnih politika u državnoj upravi	2/4	n/a
E.2 Obim javnih konsultacija o zakonodavstvu u državnoj upravi	0/4	n/a
E.3 Dostupnost izveštaja organa državne uprave o javnim konsultacijama o dokumentima javnih politika	2/4	n/a
E.4 Dostupnost izveštaja organa državne uprave o javnim konsultacijama o zakonodavstvu	2/4	n/a
E.5 Osnovna funkcionalnost nacionalnog portala za javne konsultacije	0/4	n/a
E.6 Napredna funkcionalnost nacionalnog portala za javne konsultacije	0/2	n/a
E.7 Proaktivnost informisanja o javnim konsultacijama	0/4	n/a
E.8 Integrisanost ranih javnih konsultacija u praksi	0/2	n/a
E.9 Kvalitet izveštavanja o javnim konsultacijama	0/2	n/a
E.10 Uticaj rezultata javnih konsultacija na kreiranje javnih politika	0/2	n/a
E.11 OCD smatraju da formalne procedure konsultacija stvaraju preduslove za delotvorno uključivanje javnosti u proces kreiranja politika	0/2	0/4
E.12 OCD smatraju da se formalne procedure konsultacija konzistentno primenjuju	0/2	0/4
E.13 OCD smatraju da su konsultovane u ranim fazama procesa kreiranja politika	0/2	0/4
E.14 OCD smatraju da su učesnicima konsultacija date pravovremene informacije o sadržaju zakonodavnih predloga i drugih dokumenata javnih politika	0/2	0/2
E.15 OCD smatraju da su učesnicima konsultacija date odgovarajuće informacije o sadržaju zakonodavnih predloga i drugih dokumenata javnih politika	0/2	0/2
E.16 OCD smatraju da nadležna ministarstva preduzimaju mere kako bi se osiguralo da su različiti interesi predstavljeni u procesima konsultacija (grupe za rodnu ravnopravnost, grupe za prava manjina, sindikati, udruženja poslodavaca, itd.)	0/2	0/2
E.17 OCD smatraju da nadležna ministarstva pružaju pisane povratne informacije o doprinosima i komentarima učesnika konsultacija	0/2	0/4
E.18 OCD smatraju da nadležna ministarstva prihvataju doprinose i komentare učesnika konsultacija	0/2	0/4
E.19 OCD smatraju da nadležna ministarstva organizuju konstruktivne diskusije o tome kako su stavovi učesnika konsultacija oblikovali i uticali na politiku i konačnu odluku Vlade	0/2	0/2
Ukupno bodova	6/50	0/30
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁹⁸	0	0

***Napomena:** vrednosti za dva ciklusa praćenja nisu direktno uporedive zbog promene metodologije praćenja.

⁹⁸ Raspodela bodova: 0-9 bodova = 0; 10-17 bodova = 1; 18-25 bodova = 2; 26-33 bodova = 3; 34-41 bodova = 4; 42-50 bodova = 5.

Revidirani indikator o inkluzivnosti procesa kreiranja politika, iako nije uporediv sa prvim ciklusom praćenja zbog dodatih elemenata koji se zasnivaju na dokumentacionoj analizi i pregledu internet stranica, nije ukazao na poboljšanja u praksi kada je reč o ovim procesima. Iako ovaj indikator omogućava uravnoteženiju procenu nego ranije, sa deset novih elemenata koji analiziraju obim i kvalitet javnih konsultacija, samo su tri dobila delimične bodove.

Kada je u pitanju obim javnih konsultacija i javnih rasprava, od 13 dokumenata javnih politika koje je Vlada usvojila u analiziranom periodu,⁹⁹ 7 je prošlo kroz neki oblik javne konsultacije (54%), što je bilo dovoljno da se utvrdi da je praksa javnih konsultacija na predloge dokumenata javnih politika delimično utemeljena. Ipak, u slučaju propisa, ovaj udeo se smanjuje na 35% za isti period (32 od 92 posmatrana zakona)¹⁰⁰, što je bilo nedovoljno za dodelu bodova.¹⁰¹

Istovremeno, nema dovoljno proaktivnosti u širenju informacija o tekućim javnim konsultacijama i javnim raspravama. Rezultati praćenja ukazuju da za jedini proces konsultacija koji je bio aktuelan u momentu praćenja nisu korišćeni svi dostupni kanali za informisanje zainteresovanih strana kako bi se došlo do što šireg segmenta javnosti.¹⁰² Portal eUprave, i dalje u upotrebi za onlajn javne konsultacije u vreme praćenja, nije dosledno korišćen od nadležnih organa u cilju oglašavanja ovih procesa.¹⁰³ Predstavnici OCD koji su učestvovali u fokus grupi slažu se da je malo ili nimalo proaktivnosti i napora kada je reč o informisanju o javnim konsultacijama i javnim raspravama, kao i da nadležni organi često koriste samo zakonski propisane kanale, ali je njihov domet ograničen.¹⁰⁴ Uprkos poboljšanjima u pravnom okviru,¹⁰⁵ rane konsultacije nisu uzele maha u sistemu kreiranja javnih politika, i za samo jedan od 39 dokumenata (zakona i dokumenata javnih politika), koji su bili predmet konsultacija u posmatranom periodu, sprovedene su rane konsultacije pre izrade finalnog nacrt.

Dalje, i u slučaju dokumenata javnih politika i zakonskih akata, praksa objavljivanja izveštaja o sprovedenim javnim konsultacijama i javnim raspravama je delimična, i oni se objavljuju u 71-72% slučajeva. Kvalitet tih izveštaja, ukupno 28, uglavnom ne zadovoljava osnovne standarde, s obzirom na to da u većini slučajeva izveštaji ne navode komentare primljene tokom konsultativnog procesa pojedinačno, niti detaljno obrazlažu njihovo prihvatanje ili odbijanje. Neki od ovih elemenata izveštavanja zastupljeni su u pojedinim analiziranim izveštajima, međutim, ono što nedostaje jeste jedinstven, dosledan pristup u izradi izveštaja o sprovedenim javnim konsultacijama i javnim raspravama.

Uticaj javnih konsultacija na kreiranje javnih politika meren je procentom odbijenih komentara i predloga koje su dostavile zainteresovane strane, ali u većini slučajeva taj udeo nije bilo moguće izračunati usled gore navedenih nedostataka u izveštavanju. Ipak, koristeći izveštaje za koje je utvrđeno da sadrže potrebne elemente koji omogućuju takvu računicu, utvrđeno je da je stopa odbijanja svih primljenih komentara 78%, što bi i dalje rezultiralo niskim rezultatom za stvarni uticaj javnih konsultacija u praksi. Predstavnici OCD su u fokus grupi istakli da javne konsultacije zaista imaju vrlo malo uticaja – njihovi predlozi se jedva uzimaju u obzir i za mnoge komentare i sugestije nikada ne dobijaju povratne informacije.¹⁰⁶

Budući da u vreme praćenja nije postojao nacionalni portal za onlajn konsultacije, analiza poddomena portala eUprava, posvećenog javnim konsultacijama i javnim raspravama, nije ukazala da se radi o potpuno funkcionalnom portalu za onlajn konsultacije, ni prema osnovnim, niti naprednim kriterijumima. Važno je napomenuti, takođe, da je opcija pretraživanja ovog poddomena bila značajno ograničena, budući da je nedosledno prikazivala rezultate o završenim procesima javnih konsultacija. Kako je u vreme pisanja ovog

99 Praksa sprovođenja javnih konsultacija analizirana je za sve dokumente usvojene u drugoj polovini godine koja prethodi godini praćenja, odnosno, u ovom PAR Monitoru usvojene u periodu između jula i decembra 2019. godine.

100 Zakoni usvojeni u periodu između jula i decembra 2019. godine.

101 Propisi kojim se regulišu javne konsultacije i javne rasprave ne preciziraju koji su zakoni izuzeti od javnih konsultacija ili javnih rasprava. Stoga, osim zakona kojim se ratifikuju različiti sporazumi, uzorkom su obuhvaćeni sve usvojeni zakoni, i njihove izmene i dopune u posmatranom periodu.

102 Za sve tekuće javne konsultacije u periodu merenja ovog indikatora praćeno je da li su korišćena sledeća sredstva za informisanje: 1. internet stranice organa koji sprovodi konsultacije; 2. internet stranice relevantnih Vladinih kancelarija (na primer, za saradnju sa civilnim društvom); 3. društveni mediji Vladinih institucija; 4. portali za e-konsultacije; i 5. mediji

103 Javne konsultacije na portalu eUprave, dostupne na: <https://bit.ly/3hiqlID> (posledni pristup 7. juna 2021.).

104 Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva održana 15. oktobra 2020. godine.

105 Član 77 Zakona o državnoj upravi zahteva rane konsultacije u vezi sa zakonodavstvom, dok član 34 Zakona o planskom sistemu to zahteva za dokumente o politici.

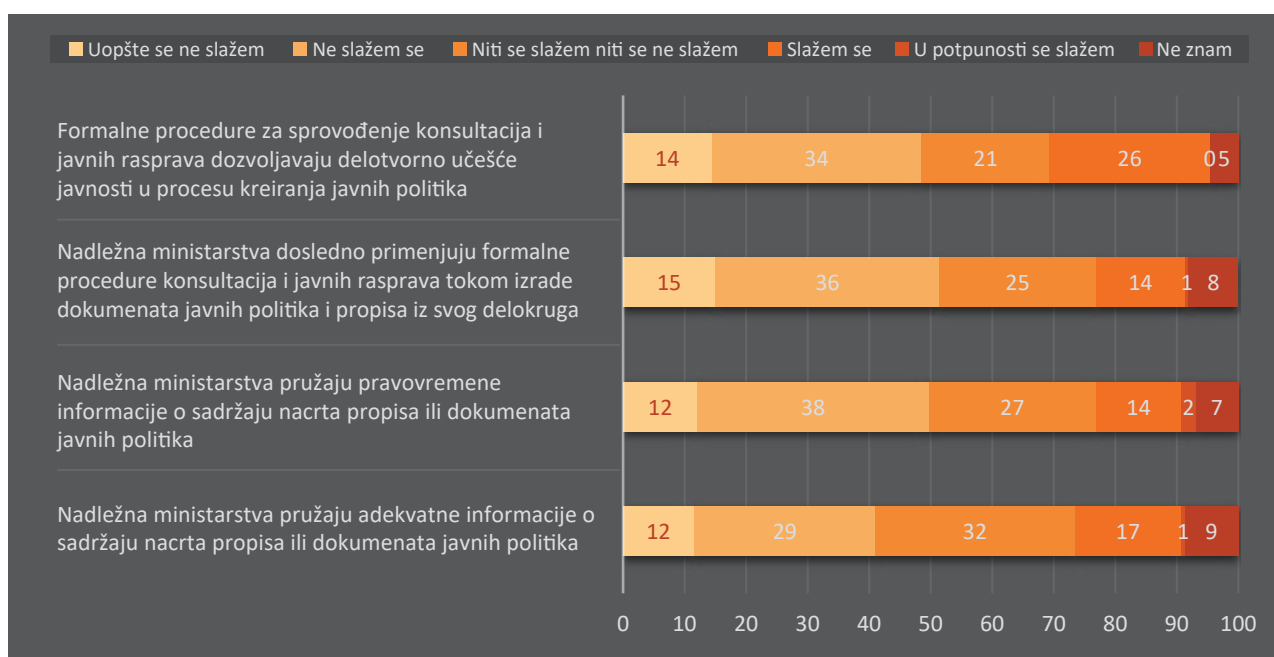
106 Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva održana 15. oktobra 2020. godine.

izveštaja pokrenut novi portal za sprovođenje onlajn konsultacija, njegova funkcionalnost biće procenjena u narednom PAR Monitoru.

Preostali elementi ovog indikatora analiziraju percepcije i iskustva OCD u pogledu inkluzivnosti i otvorenosti procesa u kreiranju javnih politika. Rezultati ankete OCD između dva ciklusa praćenja nisu direktno uporedivi jer nije bilo moguće obezbediti identičan uzorak, ali se mogu pratiti trendovi tokom vremena. Ispitane OCD i dalje imaju pretežno negativne stavove o pitanju inkluzivnosti i otvorenosti ovih procesa, ali je primetna tendencija ka manje negativnim odgovorima u poređenju sa polaznim PAR Monitorom. Drugim rečima, iako je udeo OCD koje imaju pozitivne stavove uglavnom stabilan, udeo onih koji se ne slažu sa izjavama vezanim za kvalitet i sprovođenje javnih konsultacija se sveukupno smanjio, što je rezultiralo povećanim brojem organizacija koje su neutralne u svojim stavovima. Ovaj trend može ukazivati na to da OCD donekle afirmativno gledaju na zakonsko unapređenje u pravilima i zahtevima koji regulišu konsultativne procese, a da praksa još uvek nije dovoljna da izazove povećanje pozitivnih stavova.

Skoro polovina ispitanih OCD se ne slaže da formalne procedure javnih konsultacija i javnih rasprava pružaju uslove za delotvorno učešće javnosti u procese kreiranja javnih politika (48%), dok se četvrtina slaže sa ovom izjavom (grafikon 4). Nešto veći udeo neslaganja evidentan je u konstataciji da nadležni organi dosledno primenjuju procedure konsultacija i javnih rasprava tokom izrade dokumenata javnih politika i propisa (51%, kao i u polaznom ciklusu praćenja), sa znatno nižim udelom saglasnosti (15%, što beleži pad od 8 procentnih poena u odnosu na polazni ciklus). Percepcije su vrlo slične u pogledu toga da li nadležni organi pružaju pravovremene informacije o sadržaju nacrt propisa ili dokumenata javnih politika, a na pitanje da li institucije pružaju adekvatne informacije o njihovom sadržaju, nešto manji udeo OCD se ne slaže (41%), iako gotovo trećina ostaje neutralna po tom pitanju.

Grafikon 4. Percepcija civilnog društva o sprovođenju konsultacija u procesu kreiranja politika (%)



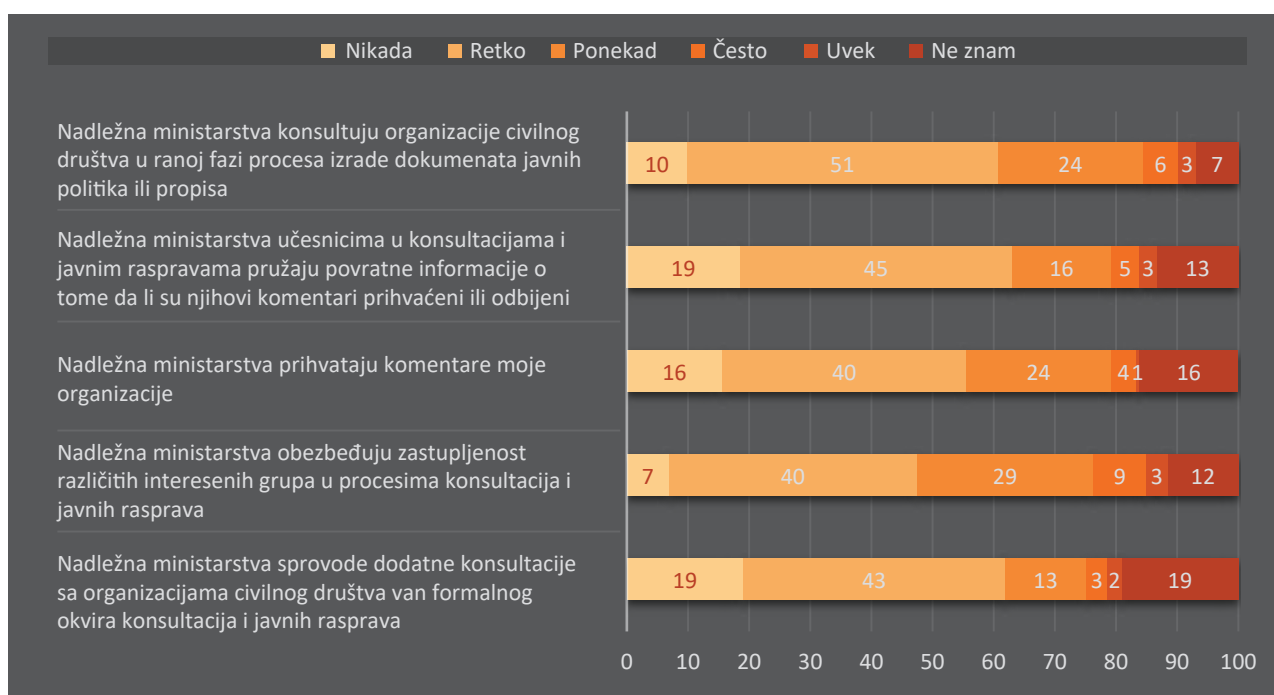
Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%, N=173.

Druga grupa pitanja u okviru ovog indikatora koja ispituje učestalost određenih praksi u vezi sa javnim konsultacijama i javnim raspravama rezultira u znatno više negativnim stavovima OCD u celini. Prvo, 6 od 10 ispitanika navodi da se nadležni organi retko, ili nikada, ne konsultuju sa OCD u ranim fazama javnih konsultacija, pri čemu skoro četvrtina kaže da se to događa „ponekad“, što predstavlja porast od 7 procentnih poena u poređenju sa prethodnim ciklusom. Slično tome, u skladu sa rezultatima prethodnog ciklusa praćenja, skoro

dve trećine (64%) poriču da se učesnicima konsultacija javnih rasprava pružaju pisane povratne informacije o tome da li su njihove sugestije prihvaćene ili ne. Preko polovine, takođe, navodi da ministarstva retko ili nikako ne prihvataju predloge koje njihove organizacije dostave tokom konsultativnog procesa (56%), dok se prema četvrtini ispitanika to događa ponekad. Neodobranje ide nešto ispod polovine ispitanika u vezi sa izjavom da li nadležna ministarstva obezbeđuju zastupljenost različitih interesnih grupa¹⁰⁷, iako se na ovo pitanje udeo odgovora „ponekad“ povećao na 29% (za razliku od 21% u prethodnom ciklusu). Konačno, isto kao u ciklusu 2017/2018, 6 od 10 takođe odgovara da se dodatne konsultacije sa OCD nikada ili retko organizuju van formalnog okvira konsultacija i javnih rasprava.

Odgovori „ne znam“ imaju veći udeo u ovoj grupi pitanja u celini s obzirom na to da ulaze u pojedine detalje o načinu sprovođenja procesa konsultacija (grafikon 5), i za koje je verovatno potrebno više iskustva u učešću u ovim procesima. Ipak, kao rezultat, udeo odgovora „uvek“ i „često“ varira od 5 do 12 procenata, što ukazuje da civilno društvo smatra da ove prakse gotovo da ne postoje u procesima kreiranja javnih politika.

Grafikon 5. Percepcija civilnog društva o sprovođenju konsultacija u procesu kreiranja politika (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%, N=173

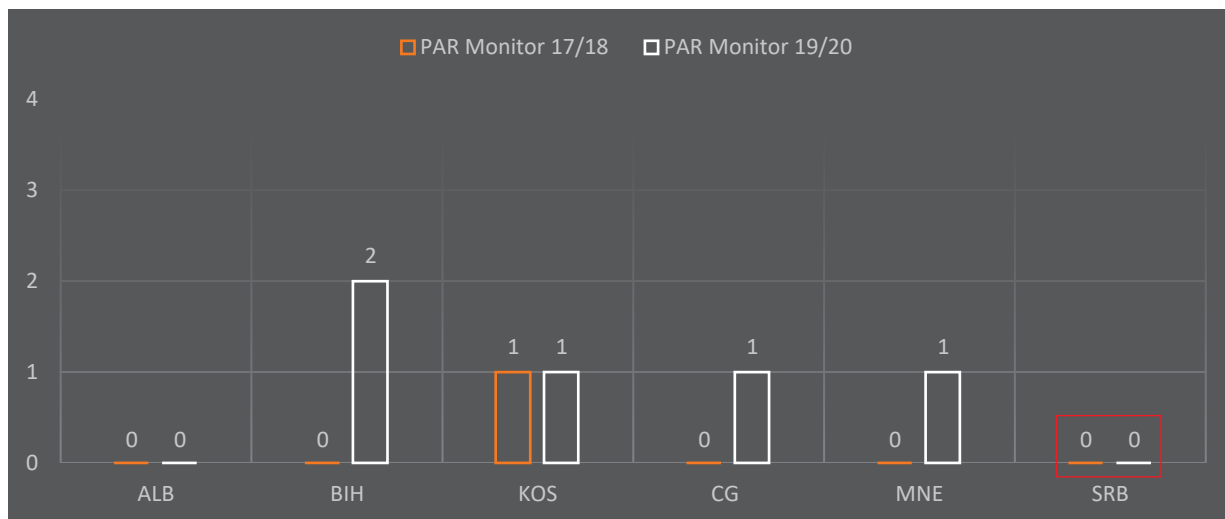
Generalno posmatrano, nije zabeležen napredak između dva ciklusa praćenja. Rezultati novododatih elemenata indikatora, usredsređenih na sprovođenje javnih konsultacija i javnih rasprava u praksi, pokazuju da se konsultacije sa zainteresovanim stranama nedosledno sprovode, da se izveštaji o sprovedenim konsultacijama neredovno objavljuju, a da je stvarni uticaj učešća javnosti ograničen. Pored toga, organi koji organizuju konsultacije ne ulažu dovoljno napora u proaktivno informisanje ili uključivanje zainteresovanih strana u ranim fazama procesa. Štaviše, uprkos nešto manje negativnoj percepciji u poređenju sa polaznim PAR Monitorom, i povećanju broja onih OCD koje imaju neutralne stavove, predstavnici civilnog društva i dalje imaju čvrsto kritičan stav po svim elementima ovog indikatora koji se tiču kvaliteta i inkluzivnosti procesa konsultovanja OCD i drugih zainteresovanih strana.

¹⁰⁷ Kao što su ženske organizacije, organizacije koje predstavljaju osobe sa invaliditetom itd.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PDC_P11_I1: Percepcija civilnog društva o inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja politika

* Vrednosti za dva ciklusa praćenja nisu direktno uporedive zbog promene metodologije praćenja



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na:
www.par-monitor.org

III.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA

Ukupno gledano, u periodu nakon polaznog PAR Monitora, nema opipljivih poboljšanja u pogledu prakse objavljivanja planova rada Vlade, i izveštaja o sprovođenju tih planova. Vlada i dalje neredovno objavljuje svoje godišnje izveštaje, a oni ne sadrže informacije koje daju ocenu njenog ukupnog učinka u toku godine. Kao i u polaznom PAR Monitoru, jedini dosledni pristup u predavljanju informacija o Vladinim aktivnostima primenjuje se u objavljivanju saopštenja za javnost. Istovremeno, izrazito negativni pogledi civilnog društva na kvalitet Vladinog planiranja i izveštavanja nisu se promenili od ciklusa praćenja 2017/2018.

Odlučivanje na sednicama Vlade ostaje prilično netransparentno, što predstavlja nastavak negativnog trenda zabeleženog u prethodnom ciklusu praćenja. Saopštenja za javnost i određeni broj usvojenih akata objavljuju se nakon svake sednice, dok dnevni red i zapisnici sa sednica ostaju u potpunosti netransparentni. Važno je istaći da se zaključci Vlade – akti koji se koriste za odlučivanje o značajnim, nezakonodavnim pitanjima – po pravilu, takođe ne objavljuju. U skladu s ovim, anketirane OCD takođe doživljavaju Vladine procese odlučivanja kao krajnje netransparentne.

Kao i u polaznom PAR Monitoru, činjenično utemeljeni nalazi koje su proizvele OCD navode se u usvojenim dokumentima javnih politika, kao što su strategije i programi, dok je to mnogo ređi slučaj sa analizama efekata javnih politika i obrazloženima zakona. Iako se ex-post analize i evaluacija i dalje proizvode u manjem broju, budući da još uvek nisu u potpunosti uspostavljene u sistemu kreiranja javnih politika, 3 od 4 ex-post dokumenata obuhvaćenih u ovom ciklusu navode nalaze OCD što predstavlja napredak u odnosu na polazni ciklus. Ispitane OCD dele uglavnom negativna iskustva kada je u pitanju mogućnost da delotvorno doprinesu procesu izrade dokumenata javnih politika putem radnih grupa. Izuzetak su nešto pozitivniji pogledi kada je u pitanju mogućnost da predstave preporuke kreatorima javnih politika na svojim događajima.

Konačno, revidirani indikator o inkluzivnosti procesa kreiranja javnih politika putem javnih konsultacija i javnih rasprava, iako uspostavlja bolji balans između analize praksi i percepcije OCD, i dalje donosi loše nalaze. Procesi konsultacija u praksi nisu dosledni s obzirom na to da brojni analizirani slučajevi ne potvrđuju široko rasprostranjen kvalitet ovih postupaka. Iako je obim konsultacija o strategijama i programima na solidnom nivou, za propise je on mnogo manji. Dodatno, izveštavanje o sprovedenim javnim konsultacijama i javnim raspravama registrovano je u većini, ali ne u svim slučajevima kada su sprovedene (u oko 70% slučajeva). Ipak, pojedini elementi važni za kvalitet konsultativnih procesa, kao što su proaktivnost u informisanju javnosti, kvalitet izveštavanja, i uključivanje zainteresovanih strana u ranim fazama, uglavnom nedostaju. Takođe, u vreme sprovođenja ovog monitoringa nije postojala adekvatna platforma za onlajn konsultacije. Na kraju, rezultati ankete ponovo obelodanjuju krajnje negativan pogled civilnog društva na to kako nadležni organi u Srbiji sprovode javne konsultacije i javne debate u praksi.

III.6 PREPORUKE ZA OBLAST IZRADE I KOORDINACIJE POLITIKA

PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2017/2018.

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuka	Status	Komentar
1. Godišnji izveštaji o sprovođenju GPRV bi trebalo redovno da se objavljuju na zvaničnoj internet stranici Vlade, da budu lako vidljivi i dostupni sa početne stranice.	Započeto	Na zvaničnom portalu Vlade Srbije još uvek se ne mogu naći izveštaji o radu Vlade, već se oni nalaze samo na veb adresi Generalnog sekretarijata Vlade – retko ažuriranoj i prilično zastareloj – i njihovo objavljivanje je neredovno. ¹⁰⁸
2. Godišnje izveštavanje o GPRV bi trebalo da uključuje opise dostignuća Vlade u celini.	Nisu preduzete aktivnosti	Godišnji izveštaj o radu Vlade sadrži podatke o aktivnostima ministarstava i drugih organa državne uprave. Takođe, nisu preduzeti koraci za poboljšanje formata i sadržaja ovih izveštaja. Istovremeno je objavljen izveštaj (ex-post analiza) o višegodišnjem Akcionom planu za sprovođenje programa Vlade (APSPV) koji može poslužiti kao primer za reformu pristupa izveštavanju o GPRV. ¹⁰⁹
3. Godišnje izveštavanje o GPRV treba unaprediti tako da uključuje procenu postignutih rezultata u različitim oblastima politike u izveštajnom periodu, uključujući relevantne informacije o horizontalnim politikama.	Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzeti koraci za poboljšanje formata i sadržaja ovih izveštaja.
4. Vlada treba redovno da objavljuje tačke dnevnog reda i zapisnike sa sastanaka sa svake sednice. I dok je poželjno da se dnevni red objavljuje pre svake sednice, zapisnike treba objavljivati blagovremeno, u roku od nedelju dana nakon sednice.	Započeto	Dnevni red i zapisnici sa sednica Vlade i dalje se ne objavljuju. Ipak, nova inicijativa koju predvodi Svetska banka okupila je predstavnike države i civilnog društva s ciljem povećanja Vlade transparentnosti i odgovornosti, i postavila kao jednu od prioritarnih stavki posvećenost unapređenju transparentnosti Vladinih sednica.
5. Saopštenja za javnost treba da se objavljuju zajedno sa drugim materijalima, tako da je sve informacije sa pojedinačne sednice moguće pronaći i pristupiti im na jedinstvenoj lokaciji.	Nisu preduzete aktivnosti	Saopštenja, iako objavljena za većinu održanih sednica, ne pojavljuju se na portalu Vlade zajedno sa ostalim materijalima objavljenim nakon sednica. ¹¹⁰
6. Strukturu i izgled informacija sa sednica treba popraviti radi lakšeg onlajn pristupa. Iako su ove informacije dostupne preko banera sa početne stranice, vidljivost treba poboljšati i izbegavati preuzimanje dokumenata u zip-formatu.	Delimično sprovedeno	Sednice Vlade su navedene za svaki mandat Vlade i za svaku kalendarsku godinu, sa jasno navedenim brojem sednica i datumom sednice, što olakšava pretragu. Ipak, dokumenti se i dalje objavljuju u zipovanom formatu, što zahteva suviše klikova.

108 Generalni Sekretarijat Vlade, dostupan na: <http://www.gs.gov.rs/> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

109 Primer GPRV izveštaja dostupan na internet stranici Generalnog sekretarijata Vlade.

110 Materijali sa sednica Vlade, dostupni na: <https://bit.ly/3hgFZUP> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

<p>7. Ministarstva i drugi organi koji organizuju javne konsultacije (i javne rasprave) treba da obezbede pravovremenost i proaktivnost njihovog objavljivanja. To znači da dovoljno vremena treba posvetiti pripremama civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, a svi raspoloživi kanali treba da se koriste za najavljuvanje konsultacija – uključujući barem internet stranice nadležnih tela, portal eUprava, internet stranicu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i društvene medije svih uključenih institucija. Prilikom pripreme dokumenata javnih politika na lokalnom nivou, takođe treba primeniti adekvatne kanale sa širokim opsegom.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Ministarstva, po pravilu, objavljuju obaveštenja o konsultacijama na svojim internet stranicama. Pojedina ministarstva objavljuju i na namenskoj stranici portala eUprava, mada je primetno da određena ministarstva ovaj portal, jednostavno, ne koriste. Analiza najava javnih konsultacija i javnih debata za period 2019-2021. godine pokazuje da je na ovom portalu bilo najavljeno ispod 50% svih javnih konsultacija. U međuvremenu je izgrađen novi portal za e-participacija koji je bio u procesu pokretanja u vreme pisanja ovog izveštaja.¹¹¹</p>
<p>8. Potrebno je voditi i ažurirati evidenciju organizacija civilnog društva i pojedinaca koji su prethodno učestvovali u konsultacijama i javnim raspravama, obezbeđujući kontinuitet pozivanja već angažovanih i zainteresovanih organizacija i pojedinaca. Međutim, pozivi za učešće moraju biti otvoreni i široko rasprostranjeni od samog početka; to podrazumeva da pozivanje ranije aktivnih zainteresovanih strana treba da bude dodatna mera za osiguranje kontinuiteta i podršku specijalizacije OCD u oblasti RJU.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Sudeći po internet stranicama, nijedno od 21 ministarstva ne vodi sveobuhvatnu evidenciju organizacija civilnog društva i pojedinaca koji su ranije učestvovali u javnim raspravama i konsultacijama. Pojedinačni izveštaji sa javnih rasprava ne sadrže ni kompletne liste organizacija civilnog društva koje učestvuju. U najboljem slučaju, u izveštajima se navode organizacije civilnog društva koje su dostavile komentare. Pregledajući internet stranicu Ministarstva pravde, može se naći izolovani primer dobre prakse: spisak organizacija civilnog društva pozvanih da učestvuju na okruglom stolu i spisak predstavnika organizacija civilnog društva koji su prisustvovali okruglom stolu 15. marta, 2019.¹¹²</p>
<p>9. Prilikom organizovanja konsultacija, treba tražiti doprinose i komentare civilnog društva i javnosti što ranije u procesu, a poželjno u fazi formulisanja politike.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Stupanjem na snagu Zakona o planskom sistemu, rane konsultacije u izradi dokumenata o politici postale su obaveza. Štaviše, izmena Zakona o državnoj upravi (član 77) obavezuje upravne vlasti da najave početak procesa izrade zakona i obezbede učešće javnosti tokom procesa njegovog razvoja. Ipak, nije uspostavljen sistem za osiguranje kvaliteta ovih konsultativnih procesa, zbog čega ove prakse još uvek nisu dosledno primenjene.¹¹³</p>
<p>10. Osim toga, vlasti bez izuzetka treba da obaveste učesnike o rezultatima konsultacija, bilo da se radi o javnoj raspravi o nacrtu dokumenata ili ranije održanim konsultacijama. Drugim rečima, bez obzira na vrste konsultacija (onlajn, licem u lice), izveštaje o konsultacijama treba objavljivati u svakom slučaju, adresiranjem svakog inputa i davanjem objašnjenja za prihvatanje ili odbijanje, tako da se čitav proces lako može slediti od početka do kraja, kako bi bio transparentan i jasan.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Pogledajte komentar prethodne preporuke.</p>
<p>11. Potrebno je razmotriti dodatne konsultacije u svakom slučaju kada je proces konsultacija rezultirao u nerešenim, spornim ili naročito važnim pitanjima za civilno društvo i javnost, ali i kada nisu primljeni inputi u prvom pokušaju. Ovakva praksa može povećati poverenje u proces i, konačno, kvalitet usvojenih rešenja.</p>	<p>N/A</p>	<p>Primena ove preporuke nije mogla da se verifikuje na osnovu analize dostupnih dokumenata i informacija.</p>
<p>12. Onlajn bazu podataka o propisima treba promovisati preko internet stranica Vlade i pojedinačnih organa uprave, po mogućstvu putem banera koji lako preusmeravaju posetioce. Iako je dostupna i besplatna na internet sajtu „Službenog glasnika“, svest o ovoj bazi podataka treba poboljšati kako bi se oni koji su zainteresovani što bolje upoznali sa pretragom ove baze.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Pojedini linkovi vode do određenih odeljaka onlajn baze podataka zakona (Pravno-informacioni sistem Republike Srbije). Na primer, Ministarstvo pravde objavljuje link ka ovoj bazi, odnosno odeljku sa tekstovima propisa, ali on je udaljen više od tri klika od početne stranice. Slično tome, internet stranica Vlade Srbije pruža link do COVID-19 odeljka baze podataka zakona. Ipak, ne može se zaključiti da Ministarstvo pravde ili Vlada promovišu onlajn bazu podataka zakona u smislu predviđenom ovom preporukom. Ukratko, promocija i svest o onlajn bazi podataka zakona i dalje su nepostojeći.</p>
<p>13. Pored toga, svi materijali sadržani u onlajn bazi podataka „Službenog glasnika“ moraju biti dostupni javnosti</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Iako je osnovna baza podataka zakona dostupna bez troškova, baza mišljenja, modela i druge literatura dostupna je samo uz pretplatu.</p>

111 Portal još uvek nije u zvaničnoj upotrebi, dostupan na: <https://eparticipacija.gov.rs/> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

112 Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

113 Zakon o planskom sistemu, dostupno na: <https://bit.ly/3xmk8TB>, Zakon o državnoj upravi, dostupno na: <https://bit.ly/3AxCNf1>.

PREPORUKE PAR MONITORA 2019/2020

Većina preporuka iz PAR Monitora 2017/2018 su i dalje izuzetno relevantne, s obzirom na to da je Vlada postigla mali napredak u njihovoj primeni. Stoga se većina preporuka – za indikatore koji se i dalje prate – ponavlja. Izostavljene su one preporuke proistekle na osnovu izuzetog indikatora koji se odnosi merenje SIGMA Principa 12. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom okviru, ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2017/2018

1. Godišnji izveštaji o sprovođenju GPRV bi trebalo redovno da se objavljuju na zvaničnoj internet stranici Vlade, da budu lako vidljivi i dostupni sa početne stranice.
2. Godišnje izveštavanje o GPRV bi trebalo da uključuje opise dostignuća Vlade u celini, koji su prilagođeni građanima, pored ili umesto izveštavanja prema postojećoj strukturi GPRV-a.
3. Godišnje izveštavanje o GPRV treba unaprediti tako da uključuje procenu postignutih rezultata u različitim oblastima politike u izveštajnom periodu, uključujući relevantne informacije o horizontalnim politikama kao što su: rodno integrisanje, životna sredina i održivi razvoj, ali bez ograničavanja isključivo na njih.
4. Vlada treba redovno da objavljuje tačke dnevnog reda i zapisnike sa sastanaka sa svake sednice. I dok je poželjno da se dnevni red objavljuje pre svake sednice, zapisnike treba objavljivati blagovremeno, u roku od nedelju nada nakon sednice.
5. Saopštenja za javnost treba da se objavljuju zajedno sa drugim materijalima, tako da je sve informacije sa pojedinačne sednice moguće pronaći i pristupiti im na jedinstvenoj lokaciji.
6. Strukturu i izgled informacija o sesijama treba izmeniti radi lakšeg pristupa. Iako su ove informacije dostupne putem banera na početnoj stranici, treba poboljšati vidljivost i izbegavati preuzimanje dokumenata u zipovanom formatu.
7. Ministarstva i drugi organi koji organizuju javne konsultacije (i javne rasprave) treba da obezbede pravovremenost i proaktivnost njihovog objavljivanja. To znači da dovoljno vremena treba posvetiti pripremanju civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, a svi raspoloživi kanali treba da se koriste za najavljuvanje konsultacija – uključujući barem internet stranice nadležnih tela, portal eUprava, internet stranicu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i društvene medije svih uključenih institucija.
8. S tim u vezi, trebalo bi praktikovati vođenje i ažuriranje evidencije organizacija civilnog društva i pojedinaca koji su ranije učestvovali u konsultacijama i javnim raspravama, time osiguravajući kontinuitet pozivanja već angažovanih i zainteresovanih organizacija i pojedinaca.
9. Rilikom organizovanja konsultacija, inpute i komentare civilnog društva i javnosti treba tražiti što je ranije moguće u procesu, a najbolje u fazi formulisanja javne politike.
10. Štaviše, vlasti treba da bez izuzetka informišu učesnike o rezultatima konsultacija, bilo da se radi o javnoj raspravi o nacrtima dokumenata ili ranije održanim konsultacijama. Drugim rečima, bez obzira na vrste konsultacija (onlajn, licem u lice), izveštaje o konsultacijama treba objavljivati u svakom slučaju, adresiranjem svakog inputa i davanjem objašnjenja za prihvatanje ili odbijanje, tako da se čitav proces lako može slediti od početka do kraja, kako bi bio transparentan i jasan.
11. Potrebno je razmotriti dodatne konsultacije u važnim pitanjima za civilno društvo i javnost, naročito kada je proces konsultacija rezultirao kao nerešen ili sporan. Ovakva praksa može povećati poverenje u proces i, konačno, kvalitet usvojenih rešenja.

Nove preporuke 2019/2020.

12. Uvesti obavezu objavljivanja Vladinih zaključaka kao posebne vrste akata koje Vlada Srbije koristi za usvajanje brojnih i raznolikih odluka, često sa značajnim fiskalnim, socijalnim ili ekološkim uticajem. Izuzeci od objavljivanja ovih akata treba striktno da slede propise o tajnosti podataka, što znači da treba da budu izuzeti od objavljivanja samo ako su formalno klasifikovani kao poverljivi.¹¹⁴

¹¹⁴ Ova preporuka je trebalo da bude deo i prethodnog PAR Monitora, ali je greškom tokom objavljivanja izveštaja izostavljena. CEP je nezavisno od toga u međuvremenu zagovarao usvajanje ove preporuke.

13. Relevantne Vladine institucije (uglavnom Generalni sekretarijat vlade, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Sektor za saradnju sa civilnim društvom, i Republički sekretarijat za javne politike) treba da organizuju sastanke i radionice sa organizacijama civilnog društva širom Srbije (onlajn i uživo), u cilju širenja informacija o mogućnostima za doprinos/učešće u procesima kreiranja javnih politika i propisa na nacionalnom nivou. Široko angažovanje sa OCD pomoglo bi razjašnjavanju očekivanja javnosti u vezi sa konsultacijama i javnim raspravama, naročito u svetlu portala eParticipacija koji je trenutno u procesu pokretanja, kao i povećanom interesu i broju aktera civilnog društva koji aktivno doprinose javnim konsultacijama.
14. Vlada treba da uvede zakonsku obavezu da nadležni organ državne uprave osigurava kvalitet postupaka koji se odnose na učešće javnosti u izradi dokumenata javnih politika i propisa.

IV DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE ● LJUDSKIM RESURSIMA

IV.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA I VREDNOSTI ZA SRBIJU

PSHRM_P2_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave



PSHRM_P2_I2: Vršenje poslova karakterističnih za državne službenike izvan službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama



PSHRM_P3_I1: Otvorenost, transparentnost i pravičnost procesa zapošljavanja u državnoj upravi



PSHRM_P4_I1: Delotvorna zaštita državnih službenika na položaju od neželjenog političkog uplitanja



PSHRM_P5_I1: Transparentnost, jasnoća i javna dostupnost informacija o sistemu plata u državnoj upravi



PSHRM_P7_I1: Delotvornost mera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije službeničkog sistema



IV.2 STANJE U OBLASTI DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA OD 2018. GODINE

U periodu nakon polaznog PAR Monitora, u oblasti državnoslužbeničkog sistema i ULJR došlo do je značajnih promena u zakonskom okviru u cilju usklađenijeg državnoslužbeničkog sistema, upravljanja ljudskim resursima zasnovanog na kompetencijama, zapošljavanja zasnovanog na zaslugama kao i poboljšanog stručnog usavršavanja.

■ Informacioni sistem i podaci za upravljanje ljudskim resursima

Od decembra 2019. godine, Vladina Služba za upravljanje kadrovima (SUK) radi na uspostavljanju novog informacionog sistema za ULJR zajedno sa drugim partnerskim institucijama. Izmenama Zakona o državnim službenicima (ZDS) iz 2018. godine predviđeno je da Centralna kadrovska evidencija postane „informacioni sistem za podršku upravljanja kadrovima“.¹¹⁵ Novi informacioni sistem trebalo je da bude operativan u prvoj polovini 2021. godine i da omogući analitički pristup planiranju i ULJR.¹¹⁶ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2020. godine beleži kašnjenja u razvoju novog informacionog sistema za ULJR i naglašava da postojeći ne komunicira sa drugim važnim bazama podataka, kao što je registar trezora o primanjima zaposlenih.¹¹⁷

■ Rad na određeno vreme u državnoj upravi

Izmenama ZDS-a u 2018. i 2020. godini dodatno je regulisan rad na određeno vreme u organima državne uprave. Ako se radni odnos na određeno vreme zasniva usled privremenog povećanja obima posla, zapošljavanje se vrši nakon sprovođenja javnog konkursa, osim ako je lice učestvovalo na javnom konkursu u poslednje četiri

¹¹⁵ Član 159, Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005-13, 81/2005-11 (ispr.), 83/2005-21 (ispr.), 64/2007-3, 67/2007-26 (ispr.), 116/2008 76, 104/2009-27, 99/2014-7, 94/2017-5, 95/2018-366, 157/2020-3, dostupan na: <https://bit.ly/3zeoxaj> (poslednji pristup 8. jun 2021. godine).

¹¹⁶ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021-2030, str. 123.

¹¹⁷ Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju za 2020. godinu, str.16.

godine i ispunilo merila propisana za izbor.¹¹⁸ Lice koje je zaposleno na određeno vreme zbog privremenog povećanja obima posla može da nastavi da radi na neodređeno vreme ukoliko je poslove na datom radnom mestu obavljao najmanje šest meseci, ako je ocenjen pozitivno i ako je radno mesto upražnjeno.¹¹⁹ Za zapošljavanje na određeno vreme po drugom osnovu, osim za pripravnike, ne postoji obavezni javni konkurs.

Prema Strategiji reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine, udeo zaposlenih na određeno vreme u organima državne uprave iznosio je 10% u decembru 2019. godine i 12% u septembru 2020. godine, dok su drugi oblici privremenog angažovanja činili 12% ukupnog broja zaposlenih što se ocenjuje kao nezadovoljavajuće.¹²⁰ Takođe, iako je broj zaposlenih sa punim radnim vremenom u javnom sektoru, koji se finansiraju iz državnog budžeta, smanjen za 37367 do decembra 2019. godine, smatra se da je takva vrsta smanjenja kao posledicu imala uvećanje broja zaposlenih u kategoriji privremenih i drugih oblika ugovornih angažmana.¹²¹ EK u svom izveštaju o Srbiji za 2020. godinu ističe da i dalje postoji zabrinutost zbog potencijalnog pretvaranja ugovora na određeno vreme u ugovore na neodređeno i da je potrebno pažljivo razmotriti tu mogućnost.¹²²

■ Zapošljavanje u državnoj službi zasnovano na zaslugama

Jedna od glavnih izmena ZDS je uvođenje kompetencija za sve funkcije ULJR, uključujući zapošljavanje zasnovano na zaslugama. Prema ZDS, kompetencije su ponašajne i funkcionalne (opšte i posebne),¹²³ a okvir kompetencija je detaljno regulisan podzakonskim aktom.¹²⁴ Početna analiza primene okvira kompetencija pokazala je da je 91% organa državne uprave prilagodilo akte o sistematizaciji radnih mesta ovom okviru.¹²⁵

Među novitetima u vezi sa zapošljavanjem zasnovanom na zaslugama, amandmani ZDS iz 2018. godine uvode anonimnost konkursnog postupka dodeljivanjem koda svakom kandidatu, jedinstveni prijavni obrazac za sve organe, smanjenje potrebne dokumentacije, obavezni izbor najboljeg kandidata sa javnim objavljivanjem liste kandidata koji su ispunili kriterijume za izbor na internet sajtu SUK-a.¹²⁶ Strategija reforme javne uprave izveštava da je prosečan broj kandidata i dalje veći na javnim nego na internim konkursima – 8 kandidata po slobodnom mestu za prve, a 2 za druge.¹²⁷ Takođe, Strategija naglašava da zadržavanje kvalitetnog osoblja predstavlja izazov.¹²⁸ ZDS je definisao odgovornosti SUK-a u vezi sa praćenjem odliva kadrova, analizom uticaja odliva na organe državne uprave i predlaganjem mera za zadržavanje kadrova.¹²⁹

Prema EK, efikasnost okvira kompetencija za ULJR u državnoj upravi, uvedenog izmenjenim ZDS iz 2018. godine, potrebno je još uvek potvrditi u praksi, a SUK-u je potrebno jačanje kapaciteta kako bi mogao da koordinira jedinice za ULJR u organima.¹³⁰

■ Profesionalizacija državnoslužbeničkog sistema

Strategija reforme javne uprave za period 2021-2030. ističe je da su službenička mesta na položaju u državnoj upravi jedan od najvažnijih prioriteta u procesu pristupanja EU i da postoji potreba da se sprovede „široki dijalog o ulogama i očekivanjima od državnih službenika na položaju, njihovim kvalifikacijama, kompetencijama, odgovornostima“.¹³¹

118 Predviđeno je da se ova odredba primenjuje od januara 2021. godine, međutim Zakon je izmenjen u decembru 2020. godine i stupiće na snagu od 2023. godine.

119 Član 63-63a, Zakon o državnim službenicima.

120 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021-2030, str. 115.

121 Ibid, str. 108.

122 Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju za 2020. godinu*, str.16.

123 Član 44a-v, Zakon o državnim službenicima.

124 Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, 4/2019, dostupno na: <https://bit.ly/2Tbr1pC> (poslednji pristup 8. juna 2021.). Drugi podzakonski akti su usvojeni ili dopunjeni radi usklađivanja sa uvođenjem okvira kompetencija, i to o internim i javnim konkursima, o vrednovanju rada državnih službenika, o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, kao i klasifikaciji radnih mesta i kriterijumima za opise poslova državnih službenika.

125 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021-2030, str.104-105.

126 Ibid, str. 112.

127 Ibid, str. 18.

128 Ibid, str. 19.

129 Član 158, Zakon o državnim službenicima.

130 Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju za 2020. godinu*, str.16.

131 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021-2030, str. 20.

Izmene ZDS-a iz 2018. godine odnose se i na problem nezakonitog postavljenja vršilaca dužnosti državnih službenika na položaju. Za razliku od prethodnih izmena i dopuna, novo rešenje predviđa da samo državni službenici zaposleni na neodređeno mogu biti postavljeni za vršioci dužnosti bez prethodnog konkursa, i to na period od šest meseci, plus dodatna tri meseca ako je javni konkurs poništen. Strategija za reformu javne uprave informiše da su do septembra 2020. godine, od ukupno 382 sistematizovana radna mesta na položaju, nakon konkursa postavljene 142 osobe nakon sprovedenog konkursa, dok su 183 imale status vršilaca dužnosti.¹³²

U svom poslednjem izveštaju, EK ocenjuje problem statusa vršilaca dužnosti u državnoj upravi kao najkritičniji, i posvećuje mu veliku pažnju.¹³³ Ukazuje na kontinuiranu zloupotrebu zakonski dozvoljenog roka za trajanje statusa vršioca dužnosti, ocenjujući da to dovodi ne samo do kršenja zakonskih ograničenja već i do gubitka institucionalnog pamćenja i velike fluktuacije zaposlenih. Uprkos zakonskim izmenama koji su ograničili tu vrstu postavljenja, EK izveštava da su osobe van državnoslužbeničkog sistema i dalje u statusu vršilaca dužnosti. U tom pogledu, postepeno ukidanje svih vršilaca dužnosti koji ne ispunjavaju uslove iz propisa ocenjuje se kao pitanje hitnosti i političke volje. Konačno, EK prepoznaje nedostatak transparentnosti u postavljenju državnih službenika na položaju, čak i nakon što je sproveden konkursni postupak, zbog diskrecionog odlučivanja Kadrovske komisije Vlade.

■ Sistem plata i integritet u državnoj upravi

Kada je reč o sistemu plata i pravične zarade državnih službenika, reforma ovog sistema više je puta odlagana. Izveštaj EK iz 2020. godine obaveštava o izostanku napretka u primeni Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, jer je njegova primena ponovo odložena za 2021. godinu.¹³⁴ U decembru 2020. godine, ovaj zakon je izmenjen i datum primene je dodatno pomeren za 1. januar 2022. godine.

U pogledu politike integriteta, Kodeks ponašanja državnih službenika uređuje pravila etike i ponašanja, standarde integriteta i pruža smernice za informisanje javnosti o očekivanom ponašanju državnih službenika.¹³⁵ Kodeks je izmenjen 2020. godine odredbama o ponašanju u kriznim i vanrednim situacijama, dok je izmenama iz 2019. godine dodatno razrađena tema političke neutralnosti državnih službenika. Pored krovnog Kodeksa ponašanja državnih službenika, Uprava carina, Poreska uprava i Ministarstvo unutrašnjih poslova usvojili su svoje kodekse i pravilnike ponašanja službenika.

Konačno, uprkos dodatnom regulisanju disciplinskog postupka kroz izmene i dopune ZDS-a, sa fokusom na nedostatke u praksi, organi državne uprave neadekvatno upravljaju rizicima od korupcije i diskriminacije, a preporuke nezavisnih organa nisu primenjivane u dovoljnoj meri.¹³⁶ Na kraju, procena EK je da prethodno pomenuta zloupotreba statusa vršilaca dužnosti službenika na položaju ima dodatni negativni efekat na integritet u državnoj upravi.¹³⁷

IV.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?

WeBER praćenje u okviru oblasti državnoslužbeničkog sistema i ULJR obuhvata pet SIGMA Principa i u potpunosti se odnosi na centralnu administraciju (institucije centra Vlade, ministarstva, organi u sastavu i posebne organizacije). Drugim rečima, praćenjem je obuhvaćen centralni nivo državne uprave, na način definisan relevantnim propisima (prevažodno Zakonom o državnim službenicima). Izabrani principi su usredsređeni na kvalitet i sprovođenje u praksi pravnog i strateškog okvira za sistem državne uprave, na mere za zapošljavanje na osnovu zasluga, primenu privremenog zapošljavanja, transparentnost sistema plata, integritet i suzbijanje korupcije u državnoj upravi. Pristup praćenja zasniva se na elementima na koje SIGMA nema izrazit fokus u svom praćenju, ali koji su od značaja za civilno društvo sa aspekta transparentnosti

¹³² Ibid, str. 116-117.

¹³³ Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju za 2020. godinu*, str. 16-17.

¹³⁴ Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju za 2020. godinu*, str. 16-17.

¹³⁵ Kodeks ponašanja državnih službenika, "Sl. glasnik RS", br. 29/08, 30/15, 20/18, 42/18, 80/19, 32/20), dostupan na: <https://bit.ly/3v2ZOCD> (poslednji pristup 8. juna 2021. godine).

¹³⁶ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021-2030, str. 29.

¹³⁷ Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju za 2020. godinu*, str. 17.

državnoslužbeničkog sistema i otvorenosti uprave, kao i aspekta javne dostupnosti podataka o sprovođenju politika koje se odnose na državne službenike.

Izabrani su sledeći SIGMA principi, u skladu sa kriterijumima selekcije WeBER praćenja:

- Princip 2:** Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem koji se primenjuje u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi.
- Princip 3:** Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za javne službenike su eksplicitno postavljeni.
- Princip 4:** Sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj upravi.
- Princip 5:** Sistem plata za javne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan.
- Princip 7:** Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije kao i za obezbeđivanje discipline u javnoj upravi.

Praćenje ovih principa uključuje SIGMA nalaze za pojedine podindikatore. Međutim, **imajući u vidu da ne postoji procena SIGMA-e za 2020. godinu, istraživači WeBER-a izvršili su sopstveni proračun SIGMA podindikatora u ovom ciklusu PAR Monitora, na osnovu SIGMA metodologije. SIGMA/OECD ne mogu biti odgovorni za rezultat takvog proračuna, već samo autori ovog izveštaja.**

Pored toga, monitoring se zasniva na WeBER-ovom ekspertskom pregledu zakona, dokumenata i internet sajtova, uključujući prikupljanje i analizu zvaničnih administrativnih podataka, izveštaja i drugih dokumenata dostupnih onlajn ili traženih na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Da bi se postigao uravnoteženiji kvalitativni i kvantitativni pristup, istraživanje uključuje merenje percepcije državnih službenika, OCD i šire javnosti kroz ankete. Konačno, prikupljanje podataka podrazumeva i polustrukturirane intervjue i fokus grupe sa relevantnim zainteresovanim stranama, poput državnih službenika na položaju, bivših državnih službenika na položaju i kandidata koji su konkurisali za radna mesta u državnoj upravi, kao i predstavnika Vladinih institucija zaduženih za politiku ULJR.

Anketiranje državnih službenika i OCD u šest uprava Zapadnog Balkana sprovedeno je uz pomoć onlajn ankete između druge polovine juna i početka avgusta 2020. godine.¹³⁸ Anketa za državne službenike je u većini uprava prosleđena preko jedinstvene kontakt tačke iz nacionalnih institucija nadležnih za državnoslužbenički sistem.¹³⁹ Anketa za OCD je distribuirana kroz postojeće mreže i platforme OCD koje poseduju velike baze kontakata, ali i preko centralizovanih kontakt tačaka, kao što su kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.¹⁴⁰ U određenim slučajevima rađena je dodatna promocija ankete za OCD kako bi obuhvatila širok opseg organizacija u pogledu vrste, geografske rasprostranjenosti i oblasti delovanja, i time postigla najveća moguća zastupljenost. Na kraju, ispitivanje javnog mnjenja je rađeno telefonskom i onlajn anketom građana (lica starijih od 18 godina) u regionu Zapadnog Balkana u periodu od 5. maja do 30. maja 2020. godine.¹⁴¹ U sve tri ankete, WeBER u celom regionu primenjuje jednoobrazne upitnike koji se distribuiraju na lokalnim jezicima, čime je obezbeđen identičan pristup u sprovođenju anketa.

WeBER primenjuje šest indikatora u cilju merenja pet navedenih principa. U okviru prvog indikatora, WeBER prati javnu dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima na nivou državne

138 Ankete su sprovedene putem anonimnog, onlajn upitnika. Podaci su prikupljeni putem samointervjuisanja putem računara (CASI – Computer assisted self-interviewing). U Srbiji, anketiranje državnih službenika je sprovedeno u periodu od 16. juna do 17. jula 2020. godine, a anketiranje OCD je sprovedeno u periodu od 23. juna do 24. jula 2020. godine.

139 Za Srbiju, uzorak za anketu je bio N=1513. Broj ispitanika u okviru pitanja za Principa 2 bio je n=1405 ispitanika, za Princip 3 n=1513 ispitanika, za Princip 5 n=1296 ispitanika, za Princip 7 n=1268 ispitanika.

140 Za Srbiju, uzorak za anketu je bio N=184. Poduzorak za pitanja u okviru oblasti državnoslužbeničkog sistema i ULJR bio je n= 154 ispitanika.

141 Percepcije se istražuju pomoću ankete usmerene na javnost (stariju od 18 godina) na Zapadnom Balkanu. Istraživanje percepcije javnosti koristilo je višefazno uzrokovanje verovatnoće i sprovedeno je kombinovanjem kompjuterski potpomognutog internet i telefonskog intervjuisanja (CAVI i CATI), koristeći standardizovani upitnik kroz omnibus istraživanja na Zapadnom Balkanu u periodu od 5. maja do 30. maja 2020. Za Srbiju, margina greške za ukupan uzorak od 1005 građana iznosi $\pm 3,15\%$, u intervalu poverenja od 95%.

uprave. U okviru drugog indikatora, praćenjem je obuhvaćeno pitanje do koje mere široko rasprostranjena privremena radna angažovanja negativno utiču na sistem zapošljavanja na osnovu zasluga. Otvorenost, transparentnost i pravičnost procesa zapošljavanja u državnoj upravi, kao izrazito važan aspekt ULJR u javnoj upravi zbog svoje velike izloženosti javnosti, ocenjuje se u okviru trećeg indikatora. U četvrtom indikatoru, akcent se stavlja na sprečavanje neposrednog i posrednog političkog uticaja na državne službenike na položaju, dok peti indikator utvrđuje da li su podaci o platama u sistemu javne uprave transparentni, jasni i javno dostupni. Na kraju, u okviru šestog indikatora, WeBER ocenjuje promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi.

IV.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

PRINCIP 2: USPOSTAVLJEN JE OKVIR POLITIKA I PRAVNI OKVIR ZA PROFESIONALAN I KOHERENTAN SLUŽBENIČKI SISTEM I PRIMENJUJE SE U PRAKSI; INSTITUCIONALNO USTROJSTVO OMOGUĆAVA DOSLEDNE I DELOTVORNE PRAKSE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U JAVNOJ UPRAVI.

WeBER indikator PSHRM_P2_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Vlada poseduje pouzdane podatke o državnoslužbeničkom sistemu	0/4	0/4
E.2 Vlada redovno objavljuje osnovne zvanične podatke o državnoslužbeničkom sistemu	0/4	0/4
E.3 Objavljeni zvanični podaci obuhvataju i podatke o zaposlenima koji nisu stalno zaposleni državni službenici na centralnom nivou državne uprave	0/4	0/4
E.4 Objavljeni zvanični podaci o državnoslužbeničkom sistemu klasifikuju se na osnovu pola i etničke strukture	0/2	0/2
E.5 Objavljeni zvanični podaci su dostupni u vidu otvorenih podataka	0/1	0/1
E.6 Vlada sveobuhvatno izveštava o državnoslužbeničkom sistemu	2/4	2/4
E.7 Vlada redovno izveštava o državnoslužbeničkom sistemu	1/2	1/2
E.8 Izveštaji o državnoslužbeničkom sistemu sadrže detaljne informacije o kvalitetu i/ili ishodu rada državnih službenika	1/2	1/2
E.9 Podaci i informacije o državnoslužbeničkom sistemu se aktivno promovišu u javnosti	2/2	0/2
Ukupno bodova	6/25	4/25
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)¹⁴²	1	0

Prvi element ovog indikatora izračunat je na osnovu SIGMA metodologije. Kao i u polaznom PAR Monitoru, nalazi pokazuju da Vlada Srbije još uvek ne poseduje pouzdane podatke o državnoj upravi i da trenutna baza podataka o ljudskim resursima – Centralna kadrovska evidencija, nije interoperabilna sa drugim relevantnim sistemima (kao što je registar plata). Podaci u postojećoj bazi se ne ažuriraju redovno, s obzirom na to da organi državne uprave ili nemaju dovoljno kapaciteta da obezbede redovno ažuriranje ili ne vide korist od praćenja ovih podataka u trenutnom sistemu koji je zastareo, nije optimizovan, i iziskuje dosta vremena.¹⁴³ Iz ovih razloga, baza podataka ne obuhvata sve institucije i državne službenike, iako sadrži sve kategorije informacija

¹⁴² Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-9 bodova = 1; 10-13 bodova = 2; 14-17 bodova = 3; 18-21 bod = 4; 22-25 bodova = 5

¹⁴³ Intervju sa predstavnikom SUK-a, održan 22. oktobra 2020. godine

propisane zakonom. Konačno, usled nedostatka optimizacije, baza podataka ne omogućava brzo izveštavanje o relevantnim oblastima ULJR, poput godišnjeg obrta zaposlenih, što je jedan od razloga zašto je pokrenuta inicijativa za uspostavljanje novog sistema. Novi informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima bio je u procesu razvoja u vreme pisanja ovog izveštaja i očekuje se da će biti interoperabilan sa drugim sistemima.

Zajedno sa nedostatkom sveobuhvatne i ažurne baze podataka, nije utvrđeno, takođe, da nadležni organi Vlade objavljuju osnovne podatke koji se odnose na strukturu državne uprave, na primer, o broju državnih službenika po instituciji, zvanju, vrsti zaposlenja, polu i slično. U vreme praćenja, poslednje dostupan izveštaj o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2019. godinu pruža informacije je o tome koliko državnih službenika radi u različitim vrstama državnih organa (arhivirani internet sajt SUK-a sadržao je ove izveštaje za prethodne godine). Međutim, izveštaj ne obelodanjuje podatke raščlanjene prema osnovnim zvanjima, niti prema institucijama, niti su sve institucije od kojih se to zahteva dostavile podatke za potrebe izveštavanja o primeni ovog kodeksa.¹⁴⁴

Generalno, izveštavanje o stanju u državnoj upravi ostaje umereno, kao i u polaznom PAR Monitoru. Od sedam posmatranih ključnih tema – 1) planiranje i zapošljavanje, 2) vrednovanje radne uspešnosti, 3) karijerni razvoj, 4) stručno usavršavanje, 5) sistem plata, 6) disciplinski postupci i 7) mere integriteta – nalazi pokazuju da su dostupni zasebni izveštaji o sprovedenim godišnjim programima obuka državnih službenika (tema 4) kao i godišnji izveštajima Visokog službeničkog saveta o usklađenosti organa državne uprave sa Kodeksom ponašanja (koji pokrivaju teme 6 i 7). SUK izrađuje izveštaje o vrednovanju učinka državnih službenika i njihovom karijernom razvoju (kroz godišnji izveštaj o radu institucije),¹⁴⁵ ali oni nisu javno dostupni.

Kada je reč o redovnosti izveštavanja, ono se ocenjuje kao delimično s obzirom na to da su samo izveštaji za 2019. godinu, i jedan za 2018. godinu, bili objavljeni na novim internet sajtovima SUK-a i Nacionalne akademije za javnu upravu (NAJU) gde bi zainteresovane strane mogle opravdano očekivati da nađu takve informacije. U pitanju su Izveštaj o usklađenosti sa Kodeksom ponašanja državnih službenika za 2019. godinu i Izveštaji o evaluaciji obuka državnih službenika za 2018. i 2019. godinu.¹⁴⁶ Ovi izveštaji uključuju opšte analize o kvalitetu i ishodima obuka i sprovođenju kodeksa ponašanja, ali nisu potkrepljeni podacima ili nalazima iz drugih izvora. Izveštaji za ostale posmatrane godine (2018. i 2017.) su, uglavnom, bili postavljeni na arhiviranoj internet prezentaciji SUK-a u vreme praćenja.

Na kraju, pozitivni pomaci u poređenju sa PAR Monitorom 2017/2018. odnose se na veću proaktivnost u promociji podataka koji su bili javno dostupni u posmatranoj godini (2019). Napori NAJU su vredni pažnje s obzirom na to da su korišćene društvene mreže, internet sajtovi, ali i onlajn mediji kako bi se promovisala statistika o obukama državnih službenika. S druge strane, MDULS je sa sličnim sadržajem imao samo dve objave na društvenim mrežama. Uprkos maksimalnoj oceni ovog elementa indikatora, s obzirom na to da se podaci o državnoj službi promovišu putem više od dva kanala informisanja, ostaje zapaženo da su date objave samo na jednu temu – profesionalni razvoj i stručno usavršavanje državnih službenika. Ipak, i NAJU i SUK su počeli da koriste svoje YouTube kanale za promociju aktivnosti i novih procedura za ULJR, a ostaje da se vidi da li će isti u buduće biti korišćeni za dodatnu promociju podataka o državnoj upravi.

Generalno, napredak zabeležen u ovom ciklusu praćenja nastao je kao rezultat promocije određenih podataka iz izveštaja koji su javno dostupni – praksa koja nije praćena tokom polaznog praćenja – što je rezultiralo vrednošću indikatora od 1. Kada su u pitanju ostali aspekti dostupnosti informacija u javnosti, nema promene između dva ciklusa praćenja – Vladina baza podataka o ljudskim resursima još uvek nije u potpunosti pouzdana, a podaci koje sadrži se javno ne objavljuju, dok je izveštavanje javnosti o državnoj upravi delimično sveobuhvatno (obuhvata 3 od 7 ključnih tema) te ne pruža potpune informacije o rezultatima u pojedinim oblastima ULJR.

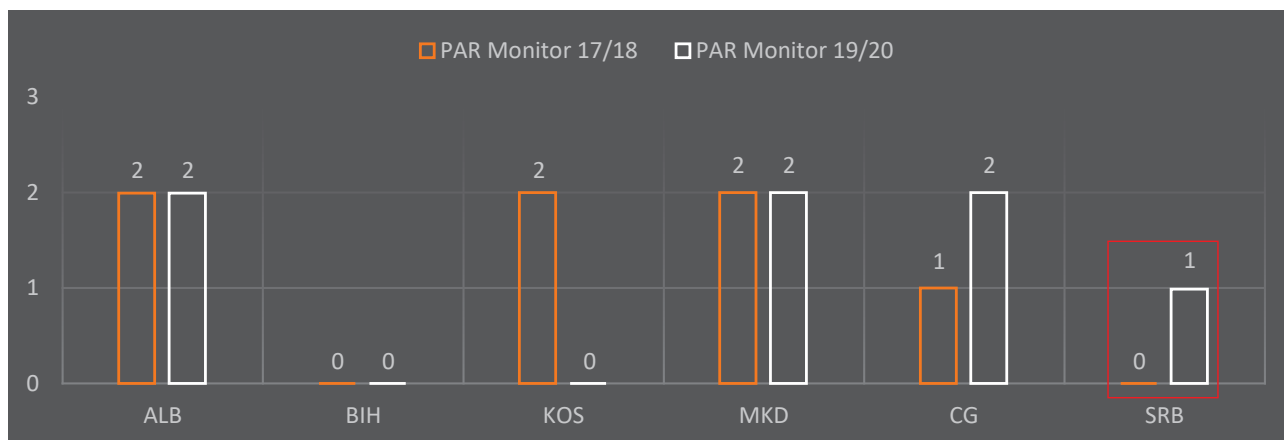
144 U vreme pisanja ovog PAR Monitora, Izveštaj o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika i za 2020. je bio dostupan na internet sajtu SUK-a, dostupan na: <https://tinyurl.com/ybj7fa2x> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

145 Odgovor na zahtev za pristup informaciji od javnog značaja, primljen 14. jula 2020.

146 Izveštaji za 2020. godinu su trenutno dostupni na: <https://bit.ly/3iv5iDp>, i: <https://www.napa.gov.rs/tekst/487/izvestaji-i-evaluacije.php> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P2_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnom službeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

WeBER indikator PSHRM_P2_I2: Vršenje poslova karakterističnih za državne službenike izvan službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Broj privremeno angažovanih pojedinaca za vršenje poslova karakterističnih za državne službenike na centralnom nivou državne uprave ograničen je zakonom	4/4	4/4
E.2 Postoje jasno definisani kriterijumi za izbor privremeno angažovanih kadrova u državnoj upravi	0/4	0/4
E.3 Postupak izbora privremenih kadrova je otvoren i transparentan	0/4	0/4
E.4 Trajanje ugovora o privremenom angažovanju je ograničeno	0/4	0/4
E.5 Državni službenici smatraju da privremena angažovanja u upravi predstavljaju izuzetak	0/2	0/2
E.6 Državni službenici smatraju da je izuzetak da privremeno angažovani pojedinci obavljaju poslove koji su karakteristični za državne službenike	0/2	0/2
E.7 Državni službenici smatraju da su privremena angažovanja u upravi zasnovana na zaslugama	1/2	1/2
E.8 Državni službenici smatraju da se formalni propisi za privremeno angažovanje primenjuju u praksi	1/2	1/2
E.9 Državni službenici smatraju da privremeno angažovani pojedinci postaju državni službenici posle svojih privremenih angažmana	0/2	0/2
E.10 Državni službenici smatraju da se ugovori o privremenom angažovanju produžavaju na više od godinu dana	0/2	0/2
Ukupno bodova	6/28	6/28
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)¹⁴⁷	1	1

147 Raspodela bodova: 0-4 boda = 0; 5-9 bodova = 1; 10-14 bodova = 2; 15-19 bodova = 3; 20-24 boda = 4; 25-28 bodova = 5

Rezultati ovog indikatora ne pokazuju veliku razliku u odnosu na PAR Monitor 2017/2018. i ukazuju na uglavnom netransparentne postupke zapošljavanja na određeno vreme, kao i pretežno nepovoljnu percepciju državnih službenika o određenim aspektima poslova koje obavljaju u državnoj upravi na privremenoj bazi. S tim u vezi, jedina pozitivna ocena, kao i u polaznom PAR Monitoru odnosi se na zakonsko ograničenje broja privremenih angažmana. Zakon o budžetskom sistemu (ZBS) predviđa da je ukupan broj zaposlenih angažovanih na određeno vreme zbog povećanog obima posla ili na osnovu ugovora o delu, ugovora o privremenim ili povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama, ograničen na 10% od ukupnog broja zaposlenih.¹⁴⁸

Međutim, problemi nastaju u pogledu daljeg regulisanja postupka zapošljavanja na određeno vreme. Naime, nije pronađen nijedan propis kojim bi se precizirali kriterijumi za sve vrste privremenih angažmana. Pored toga, postupcima privremenog zapošljavanja nedostaje transparentnost, posebno u pogledu oglašavanja konkursa za ugovore na određeno. Ostaje da se utvrdi da li će se ova praksa promeniti kada na snagu stupi obaveza sprovođenja javnog konkursa za privremeno zapošljavanje na osnovu povećanja obima posla, uvedena nedavnim izmenama i dopunama ZDS. Konačno, iako se ograničenje trajanja privremenih angažmana može naći u zakonu – u ZDS, za zapošljavanje na određeno vreme, i u Zakonu o radu za ugovore o privremenim i povremenim poslovima – ta ograničenja nisu u potpunosti precizna za svaki slučaj privremenog angažovanja.¹⁴⁹

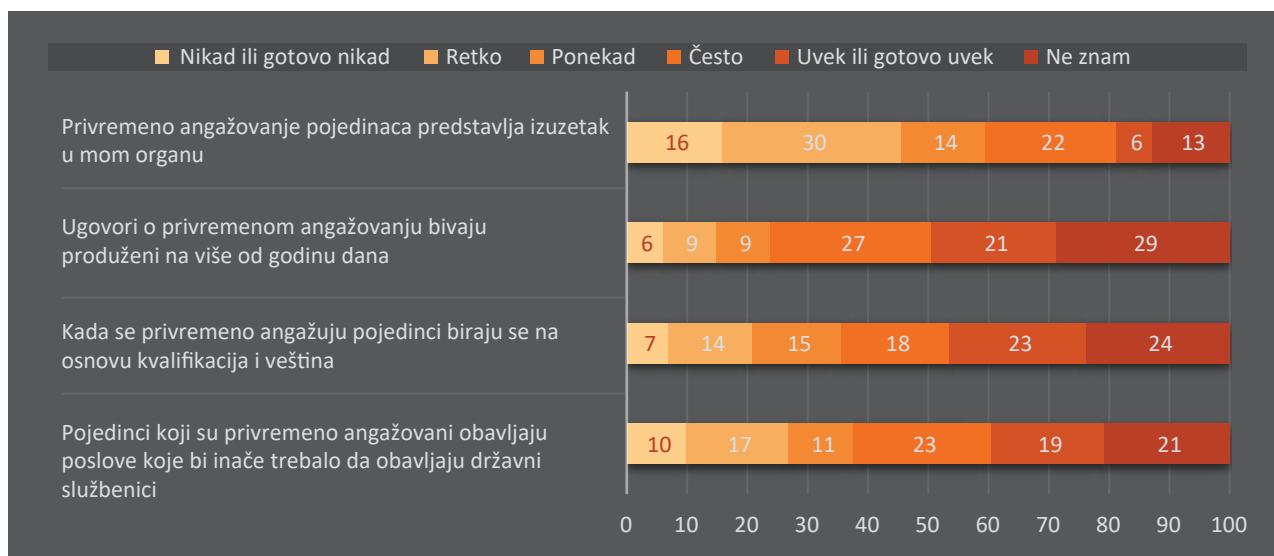
Rezultati ankete o percepciji državnih službenika u skladu su sa rezultatima iz polaznog ciklusa praćenja, sa nešto povoljnijim stavom o određenim pitanjima. Manje od 30% ispitanih državnih službenika veruje da su privremeni angažmani u državnoj upravi izuzetak. Štaviše, potvrđujući stavove iz polaznog PAR Monitora, samo oko 20% državnih službenika smatra da pojedinci angažovani na određeno vreme retko ili nikada ne postaju državni službenici nakon isteka ugovora. Nešto bolji rezultati dobijeni su po pitanju mere u kojoj državni službenici smatraju da se formalna pravila za privremene angažmane i one na određeno vreme primenjuju u praksi – otprilike 40% ispitanih, sa malim porastom u poređenju sa polaznim praćenjem.

Slično tome, oko 40% državnih službenika veruje da su privremeni angažmani zasnovani na zaslugama („često“ ili „uvek“), što predstavlja porast od otprilike 6 procentnih poena u odnosu na polazni PAR Monitor. Nešto manje državnih službenika nego u ciklusu praćenja 2017/2018. veruje da se privremeni ugovori produžavaju na više od godinu dana, ali takvu percepciju i dalje deli gotovo polovina ispitanika (videti grafikon x), a udeo onih koji veruju da se to događa nikada ili retko ostaje prilično nizak (15%). Na kraju, vredi napomenuti da oko četvrtine ispitanika veruje da privremeno angažovana lica nikada, ili retko, obavljaju zadatke koje bi obično trebali obavljati državni službenici – od 22% u osnovnom PAR Monitoru, do 27% u ovom ciklusu.

148 Član 27e, Zakon o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik RS“, br. 54/2009-3, 73/2010-3, 101/2010-239, 101/2011-260, 93/2012-175, 62/2013-3, 63/2013-3 – ispr., 108/2013-3, 142/2014-190, 68/2015-22 – dr. zakon, 103/2015-151, 99/2016-160, 113/2017-3, 95/2018-223, 31/2019-5, 72/2019-185, 149/2020-278.

149 Na primer, „radi zamene odsutnog državnog službenika, do njegovog povratka“. Član 63, ZDS.

Grafikon 6. Percepcija državnih službenika o privremenom zapošljavanju u državnoj upravi (%)

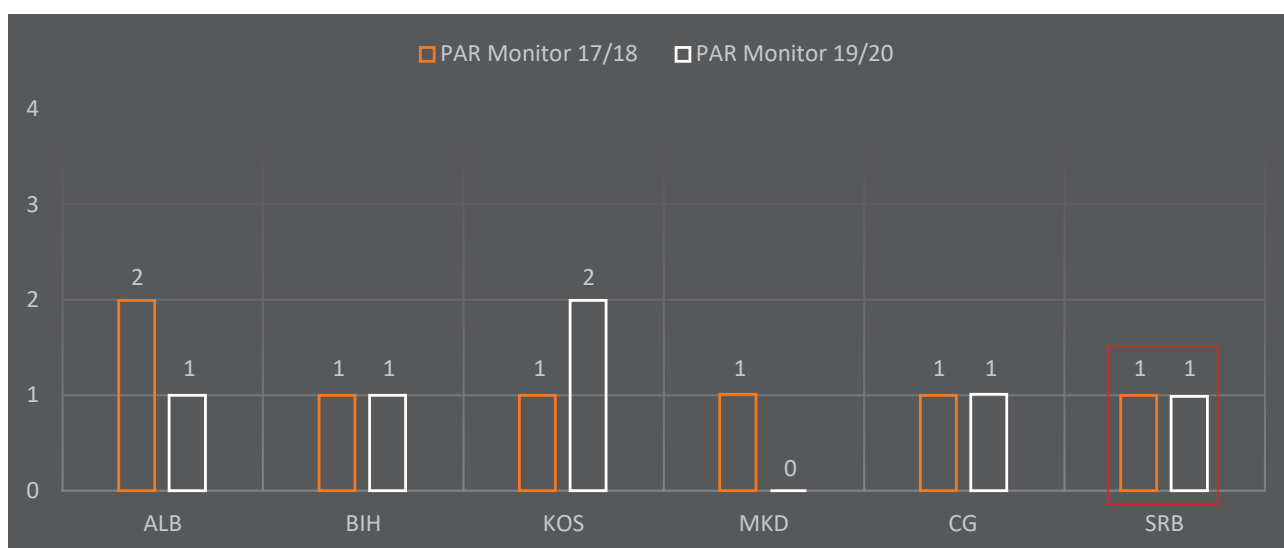


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled ovoga, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ovo pitanje N=1405.

U periodu nakon polaznog ciklusa praćenja, nisu zabeleženi značajniji pomaci i konačna ocena odražava onu iz PAR Monitora 2017/2018. Iako je percepcija državnih službenika nešto pozitivnija po pitanju prakse upravljanja privremenim zapošljavanjem u državnoj upravi (na određeno vreme, privremeni i povremeni poslovi), to nije uticalo na ukupnu vrednost ovog indikatora. Nedostatak otvorenosti i transparentnosti privremenih angažmana, specifičnih kriterijuma za odabir osoba za poslove na određeno vreme, ali i nepostojanje precizno definisanih ograničenja trajanja takvih ugovora i dalje ostaju pitanja koja treba rešiti.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P2_I2: Vršnje poslova karakterističnih za državne službenike izvan službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 3: ZAPOŠLJAVANJE JAVNIH SLUŽBENIKA ZASNOVANO JE NA ZASLUGAMA I JEDNAKOM TRETMANU U SVIM FAZAMA ZAPOŠLJAVANJA; KRITERIJUMI ZA RASPOREĐIVANJE NA NIŽE RANGIRANO RADNO MESTO I PREKID RADNOG ODNOSA ZA JAVNE SLUŽBENIKE SU EKSPlicitNO POSTAVLJENI

WeBER indikator PSHRM_P3_I1: Otvorenost, transparentnost i pravičnost zapošljavanja u državnoj upravi

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Informacije o javnim konkursima su dostupne putem široko korišćenih, lako pristupačnih kanala	2/4	4/4
E.2 Tekstovi javnih konkursa su napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom	0/4	0/4
E.3 Tokom postupka sprovođenja javnog konkursa, zainteresovani kandidati mogu da traže i dobiju pojašnjenja, koja se javno objavljuju	2/4	2/4
E.4 Ne postoje nerazumne prepreke za eksterne kandidate, zbog kojih bi interni kandidati imali lakši pristup javnim konkursima	0/2	0/2
E.5 Postupak podnošenja prijave na konkurs zahteva minimalno administrativno i papirološko opterećenje za kandidate	4/4	0/4
E.6 Kandidatima je dozvoljeno da dopune nepotpunu dokumentaciju i pozivaju se da to učine u razumnom vremenskom roku	0/4	0/4
E.7 Odluke i obrazloženja konkursnih komisija se objavljuju, uz uvažavanje zaštite ličnih podataka	2/4	0/4
E.8 Informacije o poništenim konkursima se objavljuju, uz priloženo obrazloženje	0/4	0/4
E.9 Državni službenici smatraju da je zapošljavanje u državnoj upravi zasnovano na zaslugama	1/2	0/2
E.10 Državni službenici smatraju da su u postupku zapošljavanja obezbeđene jednake mogućnosti	2/2	1/2
E.11 Javnost smatra da se zapošljavanje putem javnog konkursa zasniva na zaslugama	1/2	0/2
Ukupno bodova	14/36	7/36
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)¹⁵⁰	2	1

Nivo otvorenosti, transparentnosti i pravičnosti procesa zapošljavanja u državnoj upravi je i dalje ograničen, ali je napredak, ipak, postignut u periodu od polaznog ciklusa praćenja 2017/2018. Pre svega, pozitivni rezultati zabeleženi su u smanjenju administrativnog opterećenja i papirologije tokom procesa prijavljivanja, a percepcija državnih službenika se pomerila ka pozitivnijim stavovima.

Zahvaljujući izmenama ZDS-a iz 2018. godine, podnošenje prijavne dokumentacije u konkursnom postupku podeljeno je u dve faze, pri čemu prva faza zahteva samo popunjavanje prijavnog obrasca. Obrazac uključuje osnovne informacije o kandidatima kao što su lični podaci, podaci o obrazovanju, položenim ispitima, digitalnoj pismenosti, poznavanju stranog jezika ili radnom iskustvu. Ukoliko podnosioci prijave već mogu da dokažu da poseduju bilo koju od kompetencija potrebnih za upražnjeno radno mesto, mogu podneti pisane dokaze. Od onih koji prođu testiranje i dođu do faze intervjua, zahteva se da u roku od 5 dana od obaveštenja da su pozvani na intervju pruže sve ostale pisane dokaze o veštinama i kompetencijama na koje se pozivaju u obrascu prijave. Iako se u najavama konkursa navodi da dokumenti moraju biti ili originali ili njihove overene kopije, što bi moglo iziskivati troškove podnosioca prijave, podela dokumentacije u dve faze znači da, za razliku od polaznog PAR Monitora, nije više potrebno da kandidati prikupljaju i predaju svu dokumentaciju unapred. Olakšavanje procedura kandidatima je posebno relevantno s obzirom na ograničeni vremenski okvir za prijavu od, često, samo 8 dana, koji je postajao i pre poslednjih izmena zakona.

¹⁵⁰ Raspodela bodova: 0-6 bodova = 0; 7-12 bodova = 1; 13-18 bodova = 2; 19-24 bodova = 3; 25-30 bodova = 4; 31-36 bodova = 5

Kao i u polaznom praćenju, podaci sadržani u službenim evidencijama uprave kao što su podaci o državljanstvu ili izvodi iz matične knjige rođenih prikupljaju sami organi koji zapošljavaju, osim ukoliko kandidati ne žele da ih sami prikupe i dostave. Isto važi i za dostavljanje dokaza o prethodnom radnom iskustvu u slučaju da su kandidati nekada radili u upravi. Samim tim, ukupna ocena postupka prijave za oglašeno radno mesto putem javnog konkursa ukazuje na poboljšanje u pogledu minimiziranja administrativnog opterećenja i papirologije za kandidate.

Ipak, ocenjeno je da su informacije o javnim konkursima manje javno oglašavane nego u ciklusu praćenja 2017/2018. Pet analiziranih organa državne uprave uglavnom je koristilo dva izvora sa nacionalnom pokrivenošću za oglašavanje konkursa (tabela 5). Vredi napomenuti da su Kancelarija za koordinacione poslove u pregovaračkom procesu sa Privremenim institucijama samouprave u Prištini (Kancelarija za koordinaciju) i Ministarstvo kulture i informisanja istakli da su oglase objavili i na svojim internet stranicama, što, međutim, nije moglo biti potvrđeno pregledom u momentu praćenja u avgustu 2020. godine. Treba istaći, takođe, da na Portalu eUprave nisu pronađeni oglasi iz analiziranog uzorka, uprkos zakonskoj obavezi da se javni konkursi objave na ovom portalu,¹⁵¹ kao i da društvene mreže i dalje nisu dovoljno iskorišćene za objavljivanje konkursa.

Tabela 5. Pregled onlajn kanala koji se koriste za oglašavanje javnih konkursa za mesta u državnoj upravi

	Sajt institucije	Sajt SUK	Portal eUprava	Nacionalna služba za zapošljavanje
Kancelarija za koordinaciju	X	✓	X	✓
Ministarstvo kulture i informisanja	X	✓	X	✓
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	✓	✓	X	✓
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	✓	✓	X	✓
Republički sekretarijat za javne politike	✓	✓	X	✓

Od jula 2020. godine, SUK je započeo sa deljenjem odabranih informacija sa javnošću putem Viber grupe, uključujući raspisane konkurse, kratke video zapise o nadležnostima i druge objave. Ova grupa uključuje i dan otvorenih vrata za pitanja (četvrtkom) kada svih 1285 članova ove grupe mogu postavljati pitanja.¹⁵² Iako ovo predstavlja iskorak u pogledu eksterne komunikacije, ostaje da se u narednim izdanjima PAR Monitora proceni da li će ova praksa, ili njoj slične, dovesti do veće javne promocije slobodnih radnih mesta.

Dalje, zainteresovani kandidati mogu tražiti i dobiti pojašnjenja tokom postupka javnog konkursa, ali ta pojašnjenja nisu javno dostupna onlajn i ne postoji zakonska obaveza za njihovo objavljivanje. Postoje određeni pomoci koji nisu u opsegu ovog praćenja – SUK je na svojoj internet stranici uveo odeljak Kutak za kandidate, gde kandidati mogu se informišu o svim aspektima postupka prijave i provere kompetencija. Pored toga, Viber zajednica SUK-a pruža svim članovima mogućnost da postavite bilo koje pitanje u određeno vreme. Međutim, ova praksa nije uzeta u obzir pri dodeli bodova jer je bila izvan vremenskog okvira monitoringa, a i formalno nije predstavljala deo postupka javnog konkursa.

Još jedna novost uvedena krajem 2018. godine izmenama i dopunama ZDS-a odnosi se na zakonsku obavezu organa uprave da objavljuju spiskove kandidata pod šifrom njihove prijave, i ime i prezime kandidata izabranog u konkursnom postupku. Analizom uzorka od pet javnih konkursa, koje je sproveo pet organa uprave navedenih u tabeli x, utvrđeno je da su spiskovi kandidata, i imena izabranih kandidata, uglavnom dostupni na internet sajtovima – što je poboljšanje u odnosu na polazni ciklus praćenja (u 3 od 5 slučajeva, preostala dva su pribavljena putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja). Ipak, ne postoji obaveza objavljivanja obrazloženja odluka konkursnih komisija, niti se ona javno objavljuju u praksi. Samo rukovodioci

¹⁵¹ Član 54 ZDS-a predviđa da organ državne uprave koji oglašava javni konkurs treba to da učini na (1) svojoj internet prezentaciji, (2) internet prezentaciji Službe za upravljanje kadrovima, (3) portalu e-uprave, (4) oglasnoj tabli, internet prezentaciji i periodičnom izdanju oglasa Nacionalne službe za zapošljavanje.

¹⁵² Stanje 9. juna 2021. godine.

organa koji su raspisali konkurse, i kandidati, dobijaju obrazloženja za odluke konkursnih komisija.¹⁵³ Kandidati koji su učestvovali na konkursima za posao u državnoj upravi potvrdili su da im je dostavljeno pismo u kome se objašnjava ishod konkursnog procesa.¹⁵⁴

Aspekti u kojima nisu zabeleženi pozitivni pomaci od polaznog PAR Monitora uključuju tekstove najava konkursa – oni su i dalje dugački i napisani formalnim jezikom, a u nekim slučajevima se opisi poslova direktno kopiraju iz pravilnika. Analizirani uzorci tekstova konkursa sadrže u proseku oko 2000 reči za jedno radno mesto, napisani su birokratskim jezikom i bez vizuelne prezentacije koraka za prijavu, što potencijalnim kandidatima ne olakšava proces prijave. Takođe, krajnji rok za prijavu nije preciziran na jednostavan i precizan način, i u svim najavama javnog konkursa navodi se da vremenski okvir ne može biti kraći od 8 dana i da počinje da teče dan nakon objavljivanja javnog konkursa u periodičnom izdanju Nacionalne agencije za zapošljavanje.¹⁵⁵ Izuzetak predstavlja SUK koji naznačuje rokove za prijavljivanje na vrhu stranice na kojoj se objavljuju konkursi. Još jedan značajan nedostatak ovih tekstova je što upućuju zainteresovane kandidate na internet stranicu SUK-a kako bi pronašli pripremne materijale i druga uputstva koja bi im pomogla da se bolje pripreme za konkursni postupak, ali ne pružaju precizne smernice. Konačno, nije odmah jasno iz teksta oglašanih konkursa da kandidati ne treba da podnose dokumente koji se vode u službenoj evidenciji, jer je detaljnije objašnjenje dato na kraju najava. Intervjuisani kandidati koji su ranije konkurisali za radna mesta navode da nisu imali velikih problema sa jasnoćom raspisanih konkursa, međutim, jedan od njih je morao da podnese dokumente koje obično poseduje uprava,¹⁵⁶ dok je drugi istakao da je prethodno radno iskustvo u državnoj upravi pomoglo da unapred zna šta je potrebno od dokumentacije.¹⁵⁷ Generalno, prilikom prijavljivanja na javno objavljene konkurse, kandidatima je uglavnom nejasno gde mogu pronaći pripremni materijal za proveru kompetencija.¹⁵⁸

Kao i u polaznom PAR Monitoru, zahtevi za državnim ispitom za državne službenike na položaju i dalje predstavljaju veliko opterećenje za spoljne kandidate. Pojedinci koji se prijavljuju za ova radna mesta moraju da polože državni ispit u roku od 20 dana nakon roka za podnošenje prijave, što se još jednom ocenjuje kao nerazumna prepreka. Istovremeno, od ciklusa praćenja 2017/2018, nije zabeležena promena u pogledu mogućnosti naknadnog dopunjavanja nedostajuće dokumentacije u razumnom roku. Zakonodavstvo ne predviđa takvu mogućnost i u slučaju da nedostaje dokument, kandidat može biti automatski diskvalifikovan iz postupka.

Konačno, od polaznog PAR Monitora nisu zabeležene promene ni u pristupu neuspehim konkursima – informacije o neuspehim konkursima, sa objašnjenjima, još uvek nisu učinjene javno dostupnim ni od strane organa uprave koji zapošljavaju, ni od strane SUK-a.¹⁵⁹ ZDS predviđa da, kad je konkurs proglašen neuspehim, svi kandidati koji učestvuju budu obavešteni o ishodu, ali ne precizira, na primer, na koji način se saopštava da je javni konkurs neuspeo na osnovu toga što nije bilo prijavljenih kandidata.

Ankete rezultiraju u malo pozitivnijoj percepciji u odnosu na PAR Monitor 2017/2018. Iako manje od polovine državnih službenika veruje da se zapošljavanje u državnoj službi zasniva na zaslugama (45%), a javnost je još skeptičnija (33%), saglasnost da se poštuje princip zasluga je porasla u oba slučaja (za 35% odnosno 17%). Pored toga, skoro dve trećine državnih službenika (61%) smatra da postupci zapošljavanja pružaju jednake mogućnosti svim kandidatima bez obzira na lične osobine koje bi mogle biti osnova za diskriminaciju, što je značajno povećanje od skoro 8 procentnih poena u odnosu na PAR Monitor 2017/2018.

153 Intervju sa predstavnikom SUK-a, održan 22. oktobra 2020. godine.

154 Intervju sa bivšim kandidatima, održan 5. i 6. novembra 2020. godine.

155 Član 12, Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, br. 2/2019, dostupna na: <https://bit.ly/3dFzGYN> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

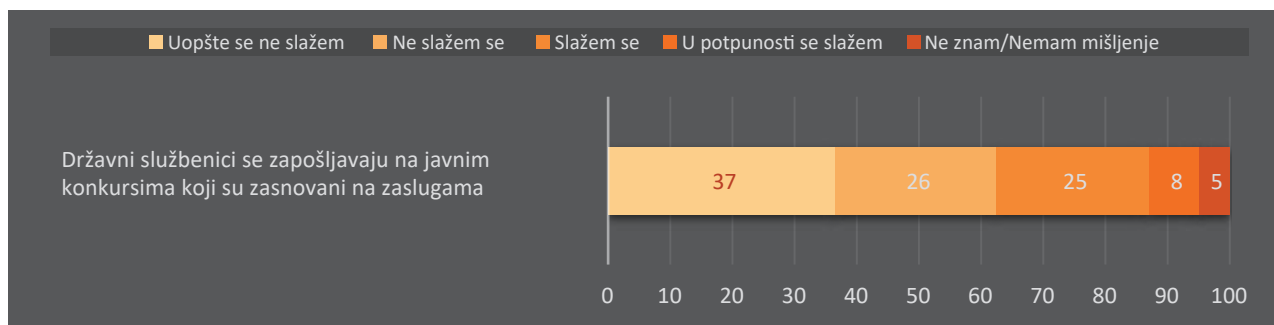
156 Intervju sa bivšim kandidatima, održan 5. novembra 2020. godine.

157 Intervju sa bivšim kandidatima, održan 6. novembra 2020. godine.

158 Intervju sa predstavnikom SUK-a, održan 22. oktobra 2020. godine.

159 Intervju sa predstavnikom SUK-a potvrdio je da organi ne čine javno dostupnim informacije o neuspehim javnim konkursima.

Grafikon 7. Percepcija javnosti o zapošljavanju u državnoj upravi na osnovu zasluga (%)

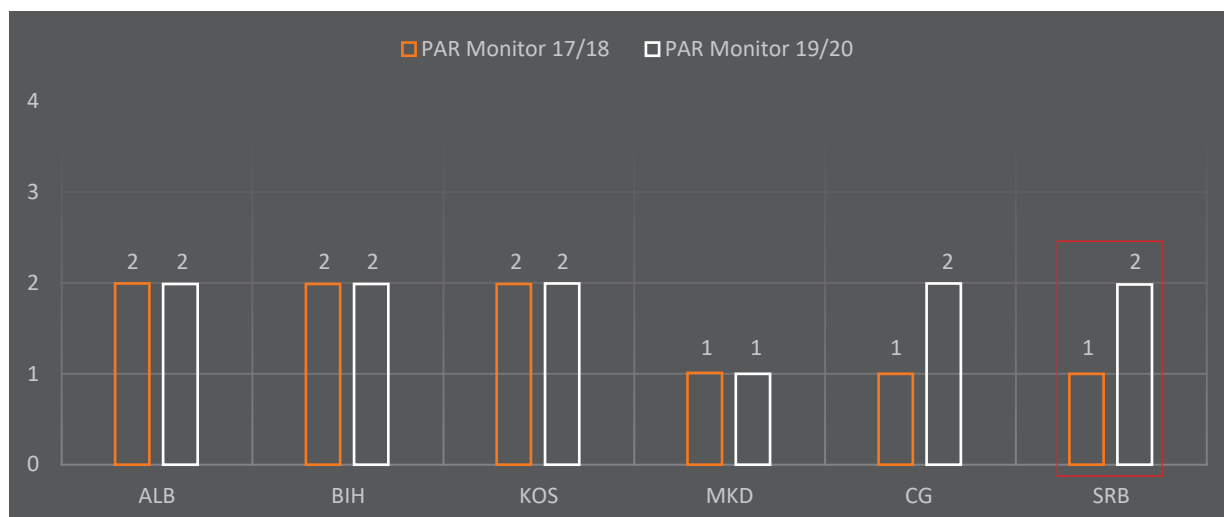


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ovo pitanje je N=1005.

Otvorenost, transparentnost i pravičnost procesa zapošljavanja u državnoj upravi unapređeni su u odnosu na polazno praćenje, a vrednost indikatora porasla je sa 1 na 2. Što je najvažnije, promene pravnog okvira dovele su do manje zahtevnog postupka prijave na javni konkurs i manje papirologije za spoljne kandidate. Takođe, utvrđeno je da organi državne uprave koji su sproveli postupke zapošljavanja javno objavljuju više odluka i obrazloženja za odluke konkursnih komisija, od onih analiziranih u PAR Monitoru 2017/2018. Konačno, pozitivniji stavovi javnog mnjenja i percepcija državnih službenika o primeni principa zasluga prilikom zapošljavanja doprineli su ovom unapređenom ishodu. Uprkos tome, postoje elementi procesa zapošljavanja koji ili predstavljaju teret za potencijalne kandidate, kao što je izostanak mogućnosti dopunjavanja prijave, zahtev za državnim ispitom za najviša rukovodeća službenička mesta i formalni ton teksta oglasa javnih konkursa, ili i dalje nisu u potpunosti transparentni, kao što je objavljivanje odluka konkursnih komisija i obrazloženja za neuspeh javnih konkursa.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P3_I1: Otvorenost, transparentnost i pravičnost procesa zapošljavanja u državnoj upravi



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 4: SPREČEN JE DIREKTNI ILI INDIREKTNI POLITIČKI UTICAJ NA VIŠE RUKOVODEĆE POZICIJE U JAVNOJ UPRAVI

WeBER indikator PSHRM_P4_I1: Delotvorna zaštita državnih službenika na položaju od neželjenog političkog uplitanja

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Zakon propisuje meritorne procedure za izbor kandidata za postavljenje na položaj, zasnovane na konkursima	1/2	2/2
E.2 Zakon propisuje objektivne kriterijume za razrešenje državnih službenika sa položaja	0/2	0/2
E.3 Zapošljavanje državnih službenika na položaju na osnovu zasluga efikasno se primenjuje u praksi	0/4	0/4
E.4 Vršioци dužnosti po zakonu mogu biti, i jesu, postavljeni iz redova državnih službenika na maksimalan period koji ograničava Zakon	0/4	0/4
E.5 Odnos između broja kandidata i broja oglašanih konkursa	0/4	4/4
E.6 Državni službenici smatraju da postupci za postavljanje obezbeđuju izbor najboljih kandidata	1/2	0/2
E.7 OCD smatraju da postupci za postavljenje državnih službenika na položaju obezbeđuju prijem najboljih kandidata na radna mesta	0/2	0/2
E.8 Držani službenici smatraju da se državni službenici na položaju imenuju na osnovu političke podrške	0/2	0/2
E.9. Postoje procedure odlučivanja o postavljanju državnih službenika na položaj koje su izvan zakonodavstva o državnoj upravi	0/2	0/2
E.10 Državni službenici smatraju da državni službenici na položaju ne bi sproveli i da bi mogli delotvorno da odbiju nezakonita naređenja svojih politički postavljenih nadređenih	1/2	0/2
E.11 Državni službenici smatraju da položaji nisu predmet političkih nagodbi i „podele kolača“ između vladajućih političkih stranaka.	0/2	0/2
E.12 Državni službenici smatraju da se državni službenici na položaju ne razrešavaju iz političkih motiva	1/2	0/2
E.13 Državni službenici smatraju da se kriterijumi za razrešenje državnih službenika sa položaja adekvatno primenjuju u praksi	0/2	0/2
E.14 OCD smatraju da su državni službenici na položaju u praksi profesionalci	0/2	0/2
E.15 Državni službenici smatraju da državni službenici na položaju ne učestvuju u predizbornim kampanjama političkih stranaka	0/2	0/2
E.16 Udeo postavljenja van konkursa (uključujući i vršioce dužnosti) u ukupnom broju postavljenja	0/4	0/4
Ukupno bodova	4/40	6/40
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)¹⁶⁰	0	0

U cilju merenja zaštite državnih službenika na položaju od političkog uticaja, korišćena je SIGMA metodologija za izračunavanje elemenata indikatora 1, 2, 3 i 5. Zakonom definisani kriterijumi kompetitivnosti i zasnovanosti na zaslugama konkursnog postupka za izbor državnih službenika na položaju delimično su ispunjeni, međutim, zapošljavanje zasnovano na zaslugama ocenjeno je kao neefikasno u praksi, a kriterijumi za prestanak radnog odnosa državnih službenika na položaju kao nedovoljno objektivni.

Naime, ZDS jasno navodi princip zasluga za popunjavanje radnih mesta državnih službenika na položaju, sa jasnim i nediskriminatornim kriterijumima za ispunjavanje uslova za takva radna mesta. Nedostaci koji dovode

¹⁶⁰ Raspodela bodova: 0-7 bodova = 0; 8-14 bodova = 1; 15-21 bod = 2; 22-28 bodova = 3; 29-34 boda = 4; 35-40 bodova = 5

u pitanje princip zasluga odnose se na mogućnost postavljenja vršilaca dužnosti bez prethodnog konkursa, koja mogu trajati šest meseci uz tri dodatna, na nemogućnost žalbe na odluke o izboru državnih službenika na položaju, uz mogućnost da se pokrene upravni spor, i na kratak vremenski okvir za podnošenje prijave na konkurse za ova radna mesta koji može biti kraći od 10 dana od dana objavljivanja konkursa. Takođe, za razliku od PAR Monitora 2017/2018, prosečan broj kandidata koji ispunjavaju uslove po slobodnom radnom mestu u 2019. godini bio je ispod 1, što sugeriše da su potencijalni kandidati obeshrabreni da se prijave. Uvidom u broj na konkursu regrutovanih državnih službenika na položaju, stečenom na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, utvrđeno je da je manje od trećine (32%) bilo zaposleno po sprovedenom internom ili javnom konkursu u periodu praćenja. Tačnije, na dan 31. decembar 2019. godine, 124 od 379 radnih mesta službenika na položaju popunjeno je nakon konkursa.

Izmene ZDS-a imale su za cilj da ograniče mogućnost postavljenja lica sa statusom vršioca dužnosti na položaj, uvodeći pravilo da vršilac dužnosti radnog mesta na položaju može doći iz reda državne uprave, ukoliko državni službenici ispunjavaju kriterijume za to radno mesto. Izmenjeni zakon dalje reguliše da ukoliko nakon šest meseci, plus dodatna tri, Vlada ne uspe da nakon sprovedenog konkursnog postupka postavi državnog službenika na položaj koji zauzima vršilac dužnosti, status vršioca dužnosti prestaje, a radno mesto ostaje upražnjeno. Ipak, u praksi nije zabeleženo poboljšanje u odnosu na polazni PAR Monitor, tj. od izmena i dopuna ZDS-a. Pojedinci postavljeni za vršioca dužnosti mogu i dalje ostati u ovom statusu čak i nakon isteka vremenskog okvira propisanog Zakonom.¹⁶¹ Pregled kadrovskih rešenja Vlade za period od 1. januara 2019. do 31. decembra 2019. godine pokazuje da je Vlada postavila čak 624 vršilaca dužnosti, što čini 94% od ukupnog broja postavljenja u državnoj upravi za isti period. Štaviše, iste osobe su više puta postavljene na dodatni period od 3 meseca, čime je premašivan zakonski dozvoljeni maksimum od šest plus tri meseca.

Kriterijumi za prestanak radnog odnosa državnih službenika na položaju treba da se dodatno preciziraju. Naime, pored generalno objektivnih kriterijuma za prekid radnog odnosa, državni službenik na položaju može biti razrešen i ako pretpostavljeni utvrde da je došlo do ozbiljnih poremećaja u radu državnog organa kojim državni službenik rukovodi, što ostavlja prostor za političku diskreciju. Ova odredba je neznatno izmenjena u 2018. godini navodeći da takvi poremećaji uključuju odgovornost za neostvarivanje planova rada ili strateških ciljeva. Međutim, ne postoji odredba kojom se na jasan način ocenjuje ispunjenost takvog uslova za prekid radnog odnosa, te se ova odredba i dalje smatra diskrecionom i neobjektivnom.

Kao što je navedeno u PAR Monitoru 2017/2018, posebno zabrinjavajući fenomen je postojanje postupaka političke provere u procesu postavljenja državnih službenika na položaju, izvan zakonskog okvira o državnim službenicima. Naime, Poslovnik Vlade ovlašćuje Vladinu Kadrovsku komisiju, političko telo koje se sastoji od visokih zvaničnika, da Vladi predlaže postavljenja, imenovanja i razrešenja iz nadležnosti Vlade.¹⁶² Iako obim ovlašćenja ove komisije nije jasno utvrđen, svi kandidati koje treba da postavi Vlada najpre prolaze kroz ovo telo. U tom smislu, Kadrovska komisija u praksi još uvek igra ulogu dodatnog političkog filtera za zapošljavanje na najvišem službeničkom nivou.¹⁶³ U skladu s tim, predlozi ministara za postavljenja lica na položaj, na osnovu rezultata konkursa, mogu ostati u Kadrovskoj komisiji i nekoliko meseci pre nego što ih Vlada na kraju postavi, ako to uopšte i učini.¹⁶⁴

Kao i u polaznom ciklusu praćenja, anketa državnih službenika nije dala optimistične rezultate, iako su se stavovi u nekoliko slučajeva promenili na bolje. Na primer, oko trećine anketiranih državnih službenika veruje da izborni postupak državnih službenika na položaju obezbeđuje da najbolji kandidati dobiju posao (32%), u poređenju sa 23% iz prethodnog ciklusa. Isti udeo od oko trećine ispitanika navodi da se u njihovom organu državni službenici na položaju retko, ili nikad ne otpuštaju iz političkih motivisanih razloga, što predstavlja blagi porast od 4 procentna poena.

I pored toga, samo 16% anketiranih državnih službenika poriče relevantnost političke podrške pri postavljenima, rekavši da se to događa nikada ili retko, i samo 18% se ne slaže da su pozicije državnih službenika na položaju

161 Intervju sa državnim službenikom na položaju održan 12. oktobra 2020. godine i sa bivšim državnim službenikom održan 8. decembra 2020. godine.

162 Član 31, Poslovnik Vlade, „Službeni glasnik RS”, br. 61/2006-3, 69/2008-3, 88/2009-72, 33/2010-6, 69/2010-3, 20/2011-10, 37/2011-3, 30/2013-4, 76/2014-3, 8/2019-79 (dr. uredba), dostupan na: <https://bit.ly/2SjtUhn> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

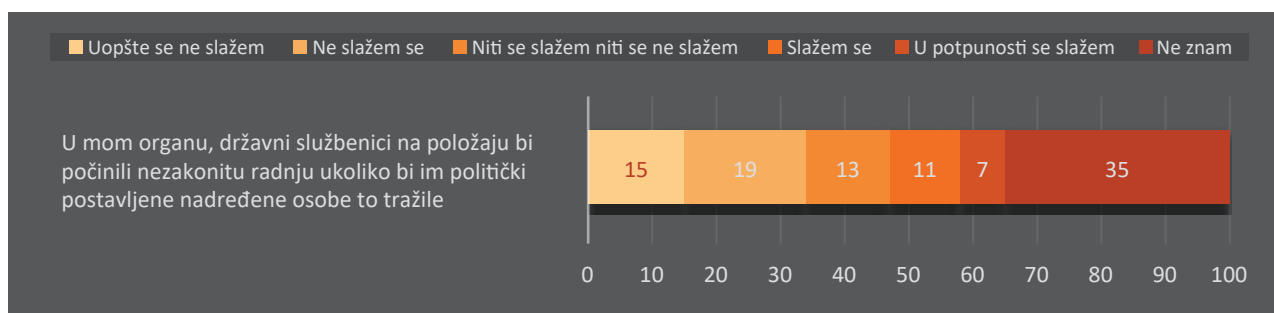
163 Intervju sa bivšim državnim službenikom na položaju, održan 8. decembra 2020. godine.

164 Intervju sa državnim službenikom, održan 12. oktobra 2020. godine.

podložne političkim nagodbama između političkih stranaka. U oba slučaja, procenti su nešto veći nego u PAR Monitor 2017/2018, za 4, odnosno 5 procentnih poena, mada sa relativno visokim udelom odgovora „ne znam“ na oba pitanja (27%).

Nešto više anketiranih državnih službenika nego ranije smatra da državni službenici na položaju nikada ili retko učestvuju u izbornim kampanjama političkih stranaka (31%) ili da se kriterijumi za njihovo razrešenje, uvek ili često, pravilno primenjuju u praksi (24%). Ipak, veliki udeo onih koji „ne znaju“ dodatno je porastao nakon ciklusa 2017/2018. i iznosi 44% za prvo, i 53% za drugo pitanje. Konačno, u ovom ciklusu praćenja trećina ispitanika (34%) se ne slaže da bi državni službenici na položaju sprovodili nezakonite radnje ukoliko bi im to tražili politički pretpostavljeni, beležeći rast od 5,5 procentnih poena u odnosu na polazni ciklus, dok je udeo „ne znam“ odgovora ostao isti (35%). Činjenica da se tako velika grupa ispitanika odlučivala za odgovore „ne znam“, ponekad čak i više od polovine njih, još jednom ukazuje na potencijalno oklevanje da se podeli mišljenje o politički osetljivim pitanjima.

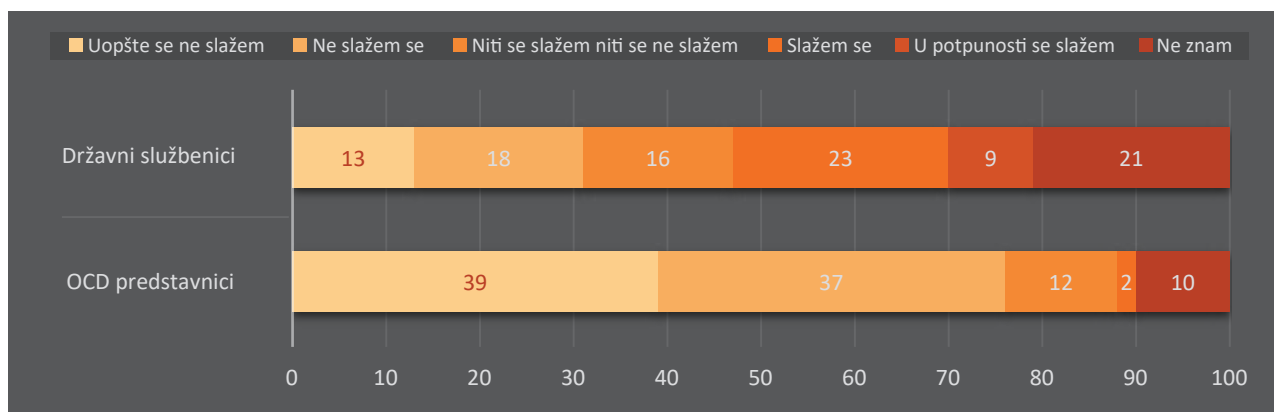
Grafikon 8. Percepcija državnih službenika o izvršenju nezakonitih zahteva politički nadređenih osoba (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ova pitanja je N=1307.

Na kraju, stavovi organizacija civilnog društva ukazuju na veliku neusklađenost sa iskustvima državnih službenika. Samo 2% ispitanih predstavnika OCD složilo se da procedure za postavljenja državnih službenika na položaju osiguravaju da najbolji kandidati dobiju posao (nijedan ispitanik nije naveo da je u potpunosti saglasan), za razliku od gotovo trećine anketiranih državnih službenika koji su saglasni (grafikon 9). Slično tome, nijedan ispitanik iz OCD ne veruje da su državni službenici na položaju profesionalci, a ne politički miljenici, i neslaganje dostiže čak 80% odgovora.

Grafikon 9. Postupci za postavljenje državnih službenika na položaju obezbeđuju prijem najboljih kandidata na radna mesta: poređenje percepcija državnih službenika i predstavnika OCD (%)

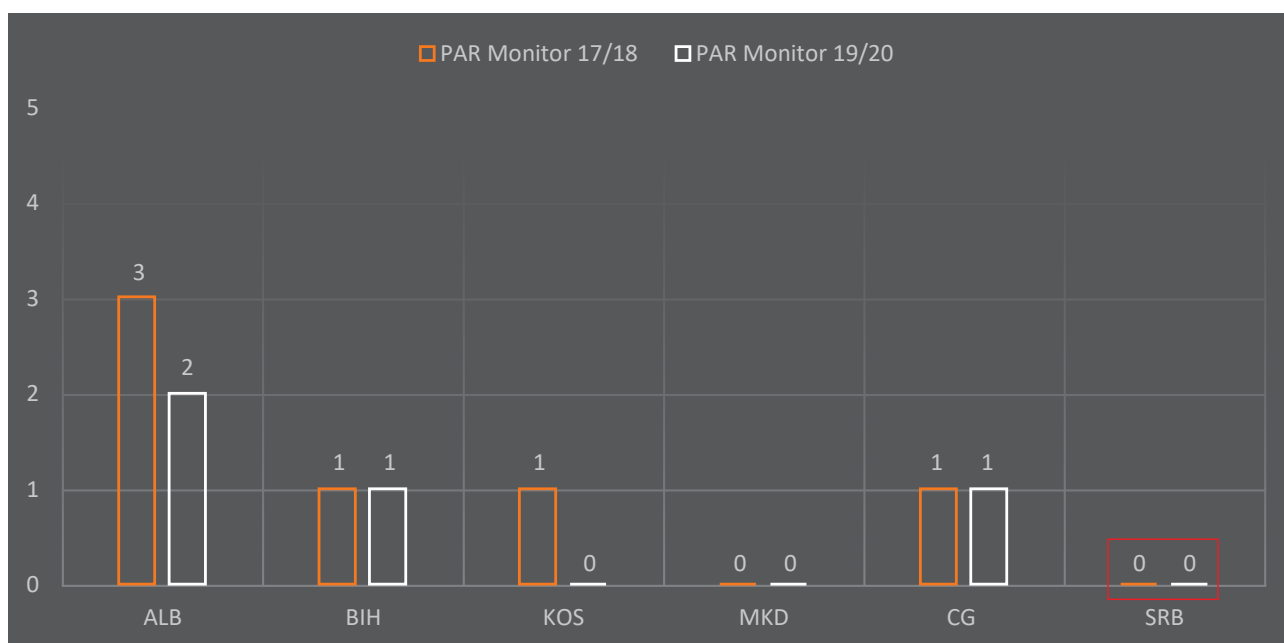


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ova pitanja je N=154 za anketu OCD i N=1307 za anketu državnih službenika.

Sveukupno, došlo je do blagog pogoršanja u zaštiti državnih službenika na položaju od neželjenog političkog uticaja, i vrednost indikatora 0, utvrđena u polaznom ciklusu praćenja, i dalje važi. Percepcija državnih službenika je nešto pozitivnija, kao i kod nekih drugih indikatora u oblasti državnoslužbeničkog sistema i ULJR. Ipak, primena u praksi principa zasluga prilikom zapošljavanja, i objektivnih kriterijuma za prestanak radnog odnosa državnih službenika na položaju, i dalje je sporna. Iznad svega, broj postavljenja vršilaca dužnosti državnih službenika na položaju i dalje je previsok i ona su često u suprotnosti sa zakonom. Štaviše, prosečan broj kvalifikovanih kandidata po slobodnom radnom mestu i dalje je prilično nizak, a Vlada putem svoje Kadrovske komisije može staviti veto na postavljenje osoba koje su prošle konkursni postupak, i to bez objektivnih razloga. Konačno, OCD u Srbiji nisu promenile svoj negativan stav i veruju da pri zapošljavanju državnih službenika na položaju izostaje meritokratija, te da je proces veoma politizovan.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P4_I1: Delotvorna zaštita državnih službenika na položaju od neželjenog političkog uplitanja



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 5: SISTEM PLATA ZA JAVNE SLUŽBENIKE ZASNIVA SE NA SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA; PRAVIČAN JE I TRANSPARENTAN

WeBER indikator PSHRM_P5_I1: Transparentnost, jasnoća i javna dostupnost informacija o sistemu plata u državnoj upravi

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Sistem plata u državnoj službi ima jednostavnu strukturu	2/4	2/4
E.2 Sistem plata u državnoj upravi predviđa ograničene i jasno definisane opcije dodataka na osnovnu platu	4/4	4/4
E.3 Informacije o sistemu plata u državnoj upravi dostupne su na internetu	2/6	2/6
E.4 Postoje jednostavna objašnjenja ili prezentacije informacija o platama državnih službenika, koja su prilagođena građanima i dostupna putem interneta	0/2	0/2
E.5 Diskrecioni dodaci ograničeni su zakonodavstvom i ne mogu da čine veći deo plate državnog službenika	4/4	2/4
E.6 Državni službenici smatraju da se diskrecioni dodaci koriste shodno nameni da se podstakne i nagradi učinak	1/2	0/2
Ukupno bodova	13/22	10/22
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)¹⁶⁵	3	2

Kao i u polaznom PAR Monitoru, sistem plata za državne službenike u Srbiji ocenjuje se kao delimično jednostavno strukturisan, s obzirom na to da postoje kategorije državnih službenika na koje se primenjuju drugačija pravila od onih utvrđenih propisom o platama za državne službenike. U skladu sa Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika, plate se sastoje od osnovne plate i dodataka na platu.¹⁶⁶ Osnovica je jedinstvena, tj. ista za sve državne službenike i utvrđena je Zakonom o budžetu Republike Srbije za svaku fiskalnu godinu. Osnovna plata izračunava se množenjem koeficijenta sa osnovicom, a koeficijenti se utvrđuju klasifikacijom državnih službenika u 13 platnih grupa (grupe I-IV za državne službenike na položaju, a VI-XIII za izvršilačka radna mesta). Zakon sadrži tabelu sa platnim grupama i koeficijentima za odgovarajuća zvanja u službeničkom sistemu.

Ipak, postoje određeni izuzeci, i različiti koeficijenti su definisani za pojedine kategorije zaposlenih, kao u slučaju Poreske uprave.¹⁶⁷ Slično tome, Vlada je usvojila posebnu Uredbu o koeficijentima za obračun i isplatu plata u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija.¹⁶⁸ Takođe, oni koji rade u posebnim organizacionim jedinicama državnih organa nadležnim za suzbijanje organizovanog kriminala i oni koji vrše funkcije i obavljaju poslove u Tužilaštvu za ratne zločine, generalno imaju pravo na dvostruko veću platu od zaposlenih koji rade na istim radnim mestima u drugim državnim institucijama.¹⁶⁹ Postojanje posebnih podzakonskih akata, koji uvode posebne režime, doprinosi fragmentaciji sistema plata u državnoslužbeničkom sistemu, što je rezultiralo u oceni jednostavnosti ovog sistema kao delimične. Nisu primećene promene u odnosu na ciklus praćenja

¹⁶⁵ Raspodela bodova: 0-3 boda = 0; 4-7 bodova = 1; 8-11 bodova = 2; 12-15 bodova = 3; 16-19 bodova = 4; 20-22 boda = 5

¹⁶⁶ Član 2, Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, "Sl. glasnik RS", br. 62/2006-12, 63/2006-20 (ispr.), 115/2006-149 (ispr.), 101/2007-4, 99/2010-3, 108/2013-11, 99/2014-10, 95/2018-377, dostupan na: <https://bit.ly/3w45YUm> (poslednji pristup 9. juna 2021. godine). Najnovija verzija Zakona primenjuje se od 1. januara 2019. godine.

¹⁶⁷ Član 5 i 7, Pravilnik o platama i drugim primanjima zaposlenih u Ministarstvu finansija – Poreska uprava, "Sl. glasnik RS", br.43/2019, 78/2020, dostupan na: <https://bit.ly/3xXi965> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

¹⁶⁸ Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, "Sl. glasnik RS", br. 16/2007, 21/2009, 1/2011 – CC, 83/2011, 102/2011, dostupna na: <https://bit.ly/2U0kQFk> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

¹⁶⁹ Uredba o platama lica koja obavljaju poslove u posebnim organizacionim jedinicama državnih organa nadležnih za suzbijanje organizovanog kriminala, "Sl. glasnik RS", br.14/2003, 67/2005, 105/2005, 114/2014, dostupna na: <https://bit.ly/3xSLrCJ>, i Uredba o platama lica koja vrše funkciju i obavljaju poslove u Tužilaštvu za ratne zločine i posebnim organizacionim jedinicama državnih organa u postupku za ratne zločine, "Sl. glasnik RS", br. 97/2003, 67/2005, dostupno na: <https://bit.ly/3gVu5Q1> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

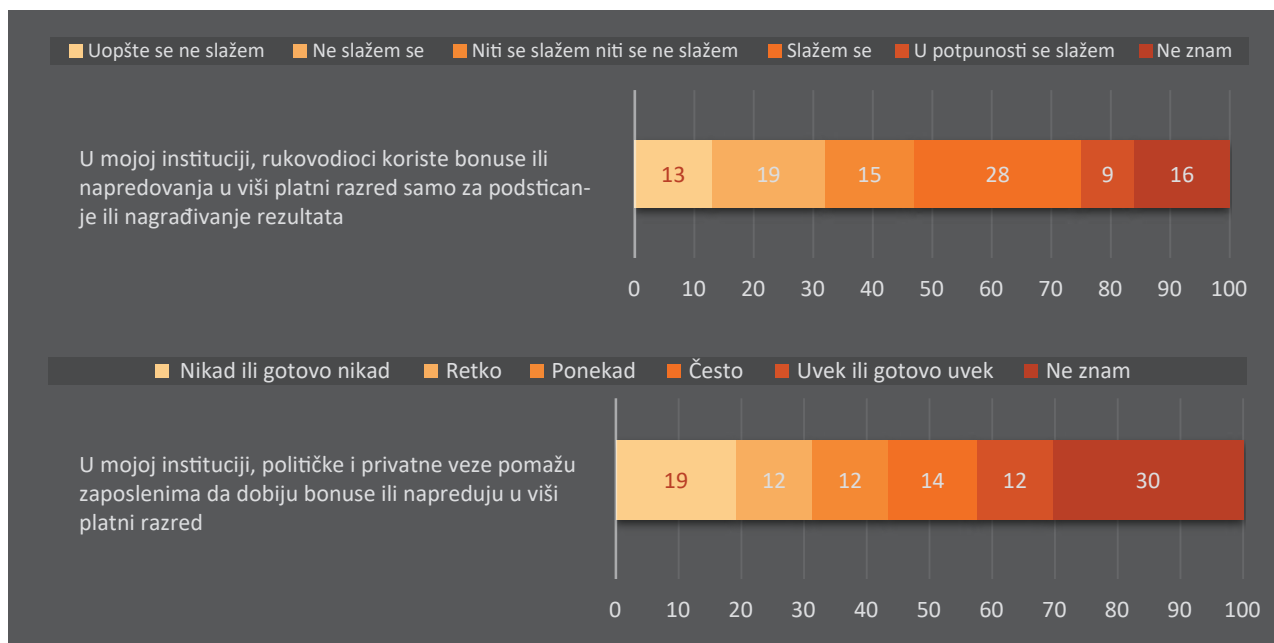
2017/2018. kada je reč o definisanju dodatka na platu. Zakon predviđa jasno ograničene i definisane uslove za ove dodatke, pored osnovne zarade, i definiše odnos između različitih vrsta dodataka.¹⁷⁰

Sa druge strane, onlajn dostupnost informacija o platama u državnoj upravi ograničena je i još uvek se ove informacije ne predstavljaju na način prilagođen građanima. Analiza sprovedena u skladu sa metodologijom SIGMA pokazuje da su na internet sajtu SUK-a lako dostupni samo opšti podaci o visini plata, ali niti su informacije o platama dostupne u oglasima za posao u državnoj upravi, niti su podaci o prosečnim ukupnim platama, raščlanjeni po različitim kategorijama, lako dostupni za javni uvid. Samim tim, u ovom ciklusu praćenja nisu pronađeni dokazi da su uloženi napor da se poveća dostupnost i vidljivost informacija o platama za javnost.

Analiza upotrebe, i ograničenja u upotrebi, diskrecionih dodataka na platu takođe je urađena u skladu sa SIGMA metodologijom u ovom ciklusu praćenja. S obzirom na to da Zakon o platama državnih službenika i nameštenika ne predviđa bonuse za državne službenike, osim u Poreskoj upravi, za koju posebni pravilnik definiše bonuse, procenjuje se da su diskrecioni dodaci zakonski ograničeni, pa stoga ne mogu u praksi činiti veći deo zarada.

Konačno, stavovi državnih službenika o pravičnosti i transparentnosti sistema plata ocenjeni su na osnovu odgovora na sledeće izjave: (1) „U mojoj instituciji, rukovodioci koriste bonuse ili napredovanja u viši platni razred samo za podsticanje ili nagrađivanje rezultata“ i (2) „U mojoj instituciji, političke i lične veze pomažu zaposlenima da dobiju bonuse ili napreduju u viši platni razred“ (grafikon 10). Percepcije po obe izjave nešto su povoljnije u odnosu na polazni PAR Monitor. Naime, više od trećine državnih službenika (37%) slaže se sa prvom izjavom – 9 procentnih poena više od u poređenju sa anketom iz polaznog ciklusa. U odgovorima na drugu izjavu, oko 31% tvrdi da političke i lične veze retko, ili nikada ne pomažu zaposlenima da dobiju bonuse ili da napreduju u viši platni razred. Iako ovo predstavlja poboljšanje za 4 procentna poena u odnosu na polazni PAR Monitor, povećao se i udeo ispitanika koji su se opredelili za odgovore „ne znam“ (sa 26% u ciklusu praćenja 2017/2018. na 30% u ovom izdanju). A imajući u vidu da je procenat onih koji veruju da lične i političke veze ipak imaju veliki značaj, samo donekle manji (26% odgovora „uvek“ i „često“), stavovi po ovom pitanju ostaju prilično podeljeni.

Grafikon 10. Percepcija državnih službenika o upotrebi bonusa i značaju ličnih i političkih veza (%)



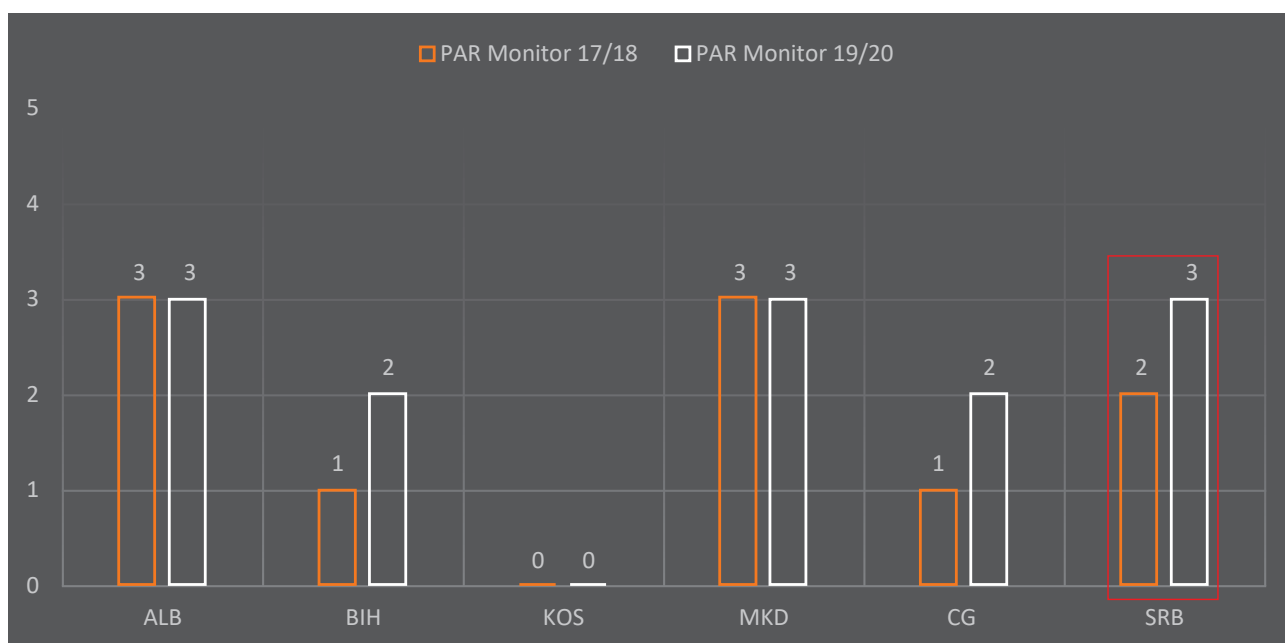
Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ova pitanja je N=1296.

¹⁷⁰ Član 23-38, Zakon o platama državnih službenika i nameštenika. Dodaci uključuju dodatke za prekovremeni rad, rad praznicima, noćni rad, dodatno opterećenje na radu i pripravnost.

Generalno posmatrano, dva glavna pravca razvoja dovela su do povećanja vrednosti indikatora u ovom ciklusu praćenja. Državni službenici uvereniji su nego u polaznom PAR Monitoru da se diskrecioni dodaci na platu koriste samo za podsticanje i nagrađivanje učinka. Istovremeno, činjenica da zakonodavstvo ne dozvoljava isplatu bonusa za državne službenike, čineći diskrecione dodatke jasno ograničenim, doprinosi pozitivnijoj oceni nego u ciklusu praćenja 2017/2018. Međutim, prostor za jačanje javnog informisanja o platama u državnoj upravi nije iskorišćen u međuvremenu, a oskudne informacije koje su dostupne onlajn nisu predstavljene na način prilagođenom građanima.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P5_I1: Transparentnost, jasnoća i javna dostupnost informacija o sistemu plata u državnoj upravi



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 7: POSTOJE MERE ZA PROMOVISANJE INTEGRITETA I SPREČAVANJE KORUPCIJE KAO I ZA OBEZBEĐIVANJE DISCIPLINE U JAVNOJ UPRAVI

WeBER indikator PSHRM_P7_I1: Delotvornost mera za promovisanje integriteta i sprečavanja korupcije službeničkog sistema

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije službeničkog sistema formalno su uspostavljene u centralnoj upravi	2/4	4/4
E.2 Mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije službeničkog sistema sprovode se u centralnoj upravi	2/4	2/4
E.3 Državni službenici smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije delotvorne	1/2	1/2
E.4 OCD smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije delotvorne	0/2	0/2
E.5 Državni službenici smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoj upravi nepristrasne	1/2	1/2
E.6 OCD smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoj upravi nepristrasne	0/2	0/2
E.7 Državni službenici osećaju da bi bili zaštićeni kao uzbunjivači	0/2	0/2
Ukupno bodova	6/18	8/18
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)¹⁷¹	1	2

Prvi element ovog indikatora, koji ispituje da li su mere za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi formalno uspostavljene, izračunat je na osnovu metodologije SIGMA i ocenjen kao delimično ispunjen iz dva razloga. Prvo, nije utvrđeno da zakonodavstvo uključuje maksimalan vrednosni prag koji se odnosi na primanje poklona za sve državne službenike, i drugo, Krivični zakonik ne kriminalizuje izričito nezakonito bogaćenje u Srbiji.

Kada je reč o prijemu poklona, ZDS predviđa da državni službenici i sa njima povezana lica ne mogu tražiti niti primiti bilo koju stvar, pravo, uslugu ili bilo kakvu drugu korist (poklon) koja bi mogla uticati na nepristrasno ili profesionalno obavljanje dužnosti. Državni službenici mogu primiti prigodne poklone manje vrednosti, u situacijama kada se protokolarno ili tradicionalno razmenjuju poklona, ali ne u vidu novca ili hartija od vrednosti, ali ne definiše maksimalnu vrednost takvih poklona.¹⁷² ZDS dalje predviđa da su državni službenici dužni da obaveste organ u kojem su zaposleni čim prime poklon za svoj posao. Pored toga, Zakon o sprečavanju korupcije, koji se primenjuje na državne službenike na položaju kao postavljena lica, predviđa da javni funkcioneri imaju pravo da zadrže protokolarni ili prigodni poklon ako njegova vrednost ne prelazi 10% prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Srbiji, ali takođe predviđa da ukupna vrednost zadržanih poklona u kalendarskoj godini ne prelazi iznos jedne prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa.¹⁷³ Isti zakon reguliše da javni funkcioner ne sme da primi drugi poklon, izuzev protokolarnog i prigodnog poklona. Međutim, ove odredbe se primenjuju samo na državne službenike na položaju shodno Zakonu o sprečavanju korupcije, a ne i na sve državne službenike.

Za drugi element indikatora o sprovođenju mera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije, takođe izračunatog na osnovu SIGMA metodologije, ocenjeno je da su kriterijumi isto tako delimično ispunjeni. U ovom ciklusu praćenja, analizirani dokumenti javne politike koji se odnose na politiku integriteta u državnoj upravi bili su Akcioni plan za period 2018-2020. za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, i Akcioni plan za Poglavlje 23 u pregovorima Srbije sa EU. Opseg mera koje se odnose na politiku integriteta u ovim dokumentima dobro je definisan

171 Raspodela bodova: 0-3 boda = 0; 4-6 bodova = 1; 7-9 bodova = 2; 10-12 bodova = 3; 13-15 bodova = 4; 16-18 bodova = 5

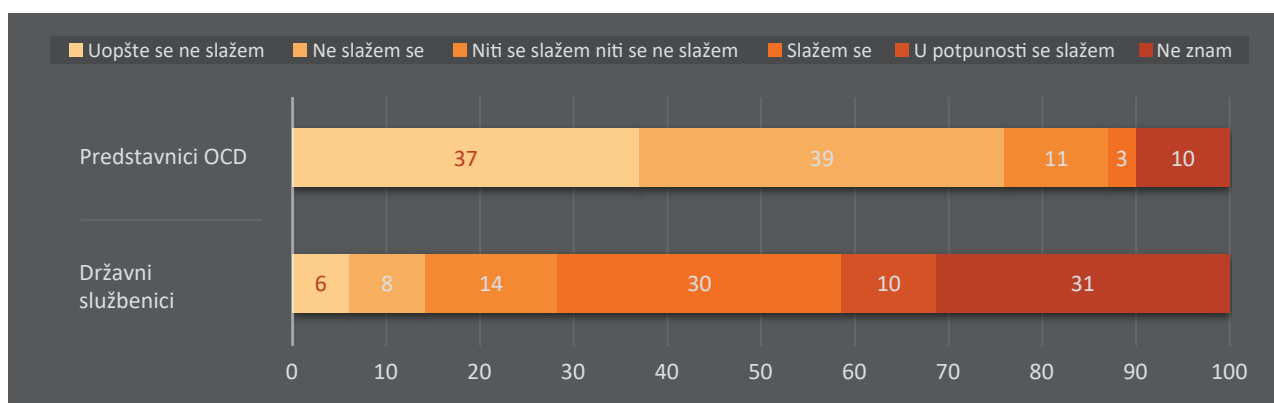
172 Član 25a, Zakon o državnim službenicima.

173 Član 60, Zakon o sprečavanju korupcije, "Sl. glasnik RS", br. 35/2019-6, 88/2019-3, 11/2021-3, dostupan na: <https://bit.ly/3zREq6P> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

i one sadrže jasne ciljeve zasnovane na analizi trenutnog stanja. Akcioni planovi uključivali su konkretne aktivnosti, rokove, predviđene troškove, kao i odgovornost za sprovođenje aktivnosti. Međutim, iako su izveštaji o praćenju sprovođenja oba akciona plana javno dostupni, nisu svi redovno objavljeni. Izveštaj o primeni AP za Poglavlje 23 u 2019. godini nije bio dostupan na internet sajtu Ministarstva pravde u vreme ovog praćenja, a poslednji dostupan bio je onaj sa statusom primene 31. decembar 2018. godine.¹⁷⁴

Kada je u pitanu obezbeđivanja integriteta u državnoj upravi, otprilike 40% anketiranih državnih službenika smatra da su mere integriteta i sprečavanja korupcije u njihovim institucijama delotvorne, i nepristrasne, dok su percepcije OCD drastično niže – oko 3% se slaže da su ove mere delotvorne i samo 1% ih vidi kao nepristrasne. Iako je ovo pozitivnija percepcija državnih službenika u poređenju sa ciklusom 2017/2018. (33-34% saglasnosti o delotvornosti, odnosno o nepristrasnosti ovih mera), suprotno stanovište civilnog društva ostalo je gotovo nepromenjeno imajući u vidu pređašnju saglasnost od 2% po oba pitanja, što mnogo govori o njihovom poverenju u formalne antikorupcijske procedure i mehanizme.

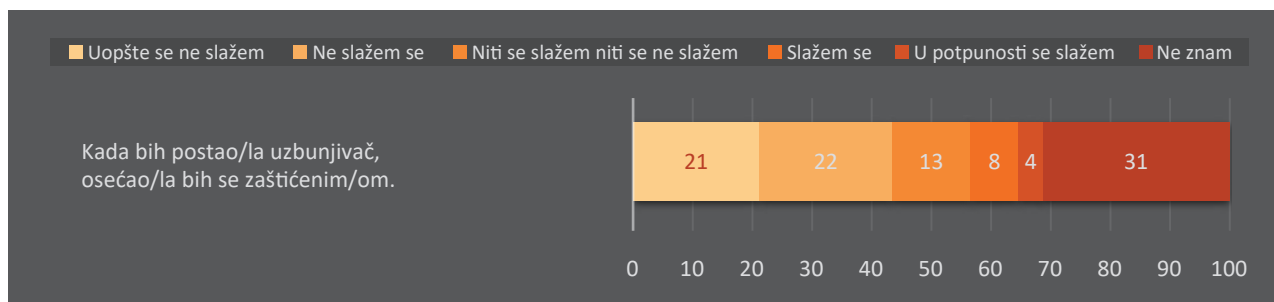
Grafikon 11. Delotvornost mera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi: poređenje stavova državnih službenika i predstavnika OCD (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ova pitanja je bio N=1268 za državne službenike i N=154 za OCD.

Konačno, iako je Zakon o zaštiti uzbunjivača stupio na snagu 2014. godine, čini se da se državni službenici ne osećaju sigurno da otkrivaju informacije o neetičnom ponašanju u organima u kojima rade. Preciznije, samo 12% državnih službenika izjavilo je da bi se osećali zaštićeno kao uzbunjivači. Takva percepcija je gotovo identična onoj izmerenoj u PAR Monitoru 2017/2018. (11%) i govori ne samo o tome koliko su državni službenici nenaklonjeni da prijave pogrešna postupanja u svojim institucijama, već i o tome kako doživljavaju formalnim mehanizme za zaštitu instituta uzbunjivača.

Grafikon 12. Percepcija državnih službenika o zaštiti uzbunjivača (%)



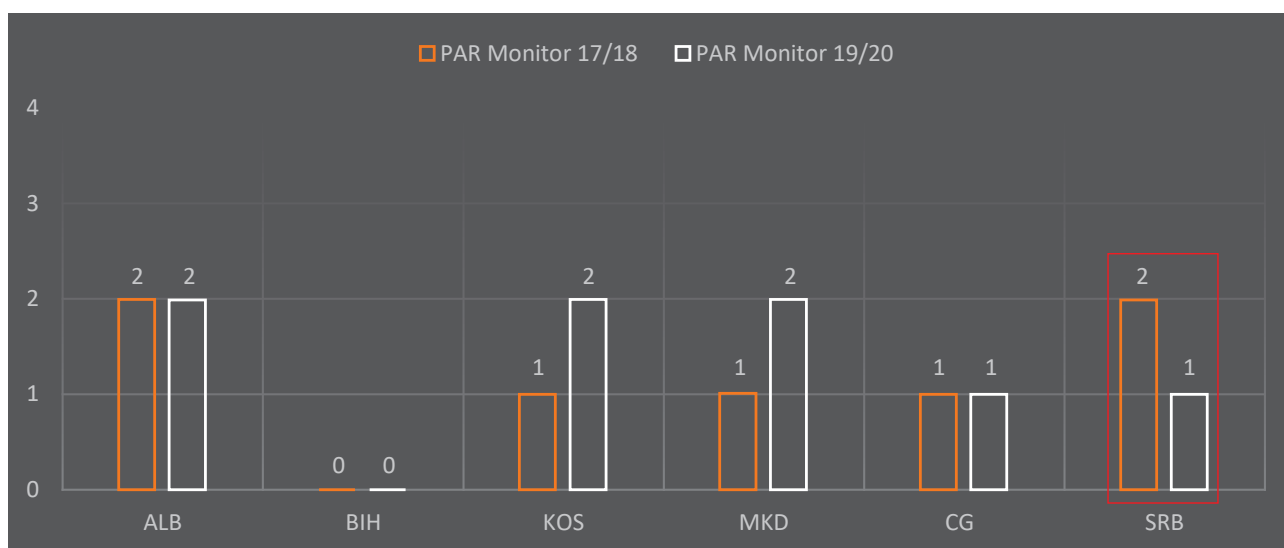
Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled ovoga, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ovo pitanje bio je N=1268.

¹⁷⁴ Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26470/izvestaji-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

Kada su u pitanju stavovi anketiranih državnih službenika i predstavnika OCD, nisu zabeležene značajne promene od polaznog ciklusa praćenja 2017/2018. Iako su državni službenici mišljenja da su mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi efikasne i nepristrasne u određenoj meri, drugi su izrazili sumnju ili čak potpuno nepoverenje da takve mere imaju bilo kakav praktičan efekat. S tim u vezi, formalna uspostavljenost mera integriteta i borbe protiv korupcije ocenjena je kao delimična, što je dovelo do niže vrednosti indikatora u poređenju sa polaznim PAR Monitorom.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PSHRM_P7_I1: Delotvornost mera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije službeničkog sistema



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

IV.5 PREGLED REZULTATA: DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

U ovoj oblasti, nalazi monitoringa ukazuju da Vlada Srbije niti čuva pouzdane podatke o državnoj upravi niti ih objavljuje. Takođe, informacije koje su dostupne u bazi podataka o državnim službenicima nisu dostupne u otvorenom formatu i ne mogu se filtrirati u smislu različitih kategorizacija (npr. po polu ili etničkoj pripadnosti). S druge strane, utvrđeno je da nadležni organi rade na promovisanju određenih informacija i podataka o državnoj upravi, tj. informacija o stručnom usavršavanju državnih službenika, kroz različite kanale.

Iako je broj svih privremenih angažmana u organima državnoj upravi regulisan zakonodavstvom, druga područja koja se tiču privremenih angažmana su manje regulisana. Na primer, ne postoje posebni kriterijumi za prijem pojedinaca na privremene pozicije, postupak zapošljavanja nije otvoren niti transparentan, a trajanje ovih ugovora nije strogo ograničeno. Prilično negativnom stanju u oblasti privremenih angažmana doprinose rezultati ankete državnih službenika. Drugim rečima, državni službenici poslove koji nisu na neodređeno vreme vide kao pravilo, a ne izuzetak, i veruju da se privremeni ugovori često produžavaju na period od više od jedne godine.

U pogledu javnih konkursa za radna mesta u državnoj upravi, oni su uglavnom šire javno dostupni. Međutim, tekstovi konkursa još uvek nisu učinjeni jasnijim, jednostavnijim, upotrebom jezika koji je razumljiv široj javnosti, a postoje aspekti konkursnog postupka koji spoljnim kandidatima otežavaju dobijanje radnog mesta. S druge strane, ukupni konkursni postupak je ocenjen kao lakši nego u polaznom PAR Monitoru usled smanjenog administrativnog opterećenja za kandidate. Ipak, ZDS ne daje mogućnost kandidatima da dopune dokumente prijave koji nedostaju (iako se to dešava u praksi), dok obrazloženja odluka konkursnih komisija i informacije o poništenim javnim konkursima nisu javno dostupni.

Analiza profesionalnosti državnih službenika na položaju nije dala pozitivne rezultate, već se, naprotiv, i donekle pogoršala u poređenju sa polaznim PAR Monitorom. Iako je utvrđeno da ZDS propisuje samo delimično konkurentne, na zaslugama zasnovane procedure za odabir pojedinaca na ovim radnim mestima, nije utvrđeno da propisuje objektivne kriterijume za prestanak radnog odnosa. Pored toga, ideo broja kandidata koji ispunjavaju uslove po slobodnom radnom mestu je vrlo nizak. Kao i u polaznom PAR Monitoru, trajanje postavljenja vršilaca dužnosti službenika na položaju u praksi nije ograničeno i propisi se u tom pogledu neprekidno krše. Ova postavljenja, i ponovna postavljenja, pojedinaca za vršioce dužnosti radi popunjavanja upražnjenih mesta službenika na položaju i dalje su politički motivisana. Štaviše, sami državni službenici veruju da postoji značajan politički uticaj na odabir rukovodilaca. Predstavnici OCD su još skeptičniji u svojim odgovorima, do te mere da je procenat onih koji kažu da je u praksi profesionalnost kriterijum za najviša službenička mesta blizu 0.

Sistem plata je pretežno jednostavno strukturiran i jasno definiše opcije za dodatke na osnovnu platu. Međutim, dostupnost informacija onlajn u vezi sa sistemom plata je ograničena i nije moguće pronaći informacije koja se prilagođene građanima.

Konačno, utvrđeno je da su mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije samo delimično uspostavljene i primenjene u državnoj upravi. Opet, postoji značajna neusklađenost u načinu na koji državni službenici i predstavnici OCD doživljavaju mere integriteta i sprečavanja korupcije. I dok su prvi skeptični, može se reći da drugi ove mere uopšte ne vide kao delotvorne, ili nepristrasne.

IV.6 PREPORUKE ZA OBLAST DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2017/2018.

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuke	Status	Komentar
1. Zakonodavstvom treba propisati da CKE obuhvati podatke o svim oblicima privremenog radnog angažovanja u državnoj upravi. Podaci treba da prate aktuelnu strukturu podataka o državnim službenicima, uz dodatne rubrike o vrsti i trajanju različitih ugovora o privremenom radnom angažovanju. Ovo će omogućiti obuhvatnije praćenje sveukupne kadrovske politike u državnoj upravi.	Potpuno sprovedeno	Zakon o državnim službenicima uređuje Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE). ¹⁷⁵ Član kojim se definiše sadržaj CKE izmenjen je u decembru 2018. godine (nakon objavljivanja PAR Monitora 2017/2018.) kako bi se propisale detaljnije kategorije informacija koje treba uključiti u CKE. ¹⁷⁶ Za državne službenike i nameštenike, Zakon zahteva podatke o vrsti i datumu zasnivanja radnog odnosa. CKE bi takođe trebalo da sadrži informacije o „drugim licima koja obavljaju rad u državnom organu“, i što je najvažnije – vrsti radnog angažovanja i datumu početka rada, uključujući i datum prestanka rada.
2. CKE treba da bude povezan sa platnim sistemom i na taj način da obezbeđuje punu pouzdanost podataka koje sadrži. Neunošenje podataka u CKE imalo bi za rezultat automatsko blokiranje isplate plata/naknada pojedincima, što bi stvorilo interni pritisak u sistemu da se podaci redovno ažuriraju.	Započeto	Na osnovu ZDS-a, CKE bi trebalo da sadrži podatke potrebne za obračun plata državnih službenika i nameštenika, ali ne i za osobe na privremenim ugovorima. Trenutno, CKE nije interoperabilan sa registrom koji sadrže podatke o platama, ali se novi informacioni sistem razvija i očekuje se da će biti stavljen u upotrebu i interoperabilan sa ostalim relevantnim sistemima. ¹⁷⁷
3. Vlada treba da donese posebnu Uredbu o CKE. Ova uredba bi trebalo da eksplicitno propiše učestalost i metode ažuriranja, upravljanje i praćenje unošenja podataka, kao i sankcije za one organe koji ne primenjuju odredbe propisane ZDS i Uredbom.	Nisu preduzete aktivnosti	Iako ZDS propisuje usvajanje uredbe o CKE-u, nema raspoloživih dokaza da je uredba usvojena.
4. Objavljivanje statističkih podataka o državnoslužbeničkom sistemu treba da bude zakonski obavezujuće, da bude u otvorenom formatu i da uključuje klasifikaciju podataka prema polu. Podaci treba da budu objavljeni na internet stranicama MDULS i SUK, pored centralnog Portala otvorenih podataka. Mašinski čitljivi formati podataka treba da budu dostupni za besplatno preuzimanje.	Nisu preduzete aktivnosti	Nijedan raspoloživi dokaz ne ukazuje na promenu od polaznog praćenja u pogledu uspostavljanja obaveze objavljivanja statističkih podataka o državnoj upravi. Zakon o elektronskoj upravi obavezuje organe da na Portalu otvorenih podataka objavljuju otvorene podatke iz delokruga svojih nadležnosti. ¹⁷⁸ U slučaju podataka o strukturi zaposlenih u organima, nema dokaza o ovoj praksi. MDULS je objavio jedan skup podataka na Portalu otvorenih podataka, ali se on ne odnosi na ove podatke. ¹⁷⁹

175 Član 160, Zakon o državnim službenicima, "Sl. glasnik RS", br. 79/2005-13, 81/2005-11 (ispr.), 83/2005-21 (ispr.), 64/2007-3, 67/2007-26 (ispr.), 116/2008-76, 104/2009-27, 99/2014-7, 94/2017-5, 95/2018-366, 157/2020-3.

176 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, dostupno na: <https://bit.ly/3xckLwH> (poslednji pristup 9. jun 2021.).

177 Intervju sa državnim službenikom na položaju, održan 12. oktobra 2020. godine.

178 Član 27, Zakon o elektronskoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 27/2018-25.

179 Dostupno na: <https://data.gov.rs/sr/organizations/ministarstvo-drzhavne-uprave-i-lokalne-samouprave/> (poslednji pristup 9. jun 2021.).

<p>5. SUK treba da izrađuje i objavljuje sveobuhvatne godišnje izveštaje o sprovođenju zakona i politika koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi. Ovi izveštaji treba da obuhvataju barem planiranje i regrutovanje/selekciju, ocenjivanje, razvoj karijere, stručno usavršavanje, sistem plata, disciplinske postupke i pitanja korupcije/integriteta. Pored kvantitativnih elemenata, izveštaji treba da sadrže komponente usmerene na ishod, koje bi se bavile kvalitetom rada državne službe i ocenom da li je ona postala manje ili više profesionalizovana, depolitizovana, kao i time da li je došlo do unapređenja kapaciteta.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Jedan, sveobuhvatan izveštaj ne postoji. Kao što je primećeno u indikatoru P2_I1 iz ovog poglavlja, postoje lako dostupni posebni izveštaji za disciplinske postupke i mere integriteta, koje se odnose na poštovanje Kodeksa ponašanja državnih službenika, kao i za stručno usavršavanje državnih službenika. Ovi izveštaji uključuju samo opšte izjave o kvalitetu i ishodima ovih mera i obuka. SUK je takođe potvrdio (putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja) da se izrađuju izveštaji o vrednovanju radne uspešnosti i karijernom razvoju državnih službenika (za 2019. godinu), ali oni nisu javno dostupni. SUK ne izrađuje izveštaje o planiranju i zapošljavanju ili sistemu plata (potvrđeno putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja).</p>
<p>6. SUK treba da bude u obavezi da sprovedi redovne godišnje ankete o zadovoljstvu zaposlenih, što bi poslužilo u svrhe amocenjivanja i unošenja u godišnje izveštaje o ULJR u državnoj upravi.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Prema Uputstvu o metodologiji za praćenje i analiziranje stanja u vezi sa odlivom kadrova i njegovim uticajem na rad državne uprave,¹⁸⁰ SUK može koristiti ankete o zadovoljstvu kadrova za potrebe prikupljanja podataka o analizi stanja u pogledu fluktuacije zaposlenih u državnoj upravi. Iako su originalni izvori informacija službene evidencije, anketa o zadovoljstvu se „može koristiti“, a instrukcija ne navodi redovnost korišćenja. Jednom godišnje i češće, ako je potrebno, SUK izveštava Vladu o utvrđenom stanju.¹⁸¹</p>
<p>7. Vlada, MDULS i SUK treba da aktivno promovisu izveštaje o državnoslužbeničkom sistemu putem najpopularnijih nacionalnih medijskih sredstava, kao što su internet stranice, društveni mediji, saopštenja za javnost i izjave za medije.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>NAJU koristi društvene mreže, internet sajt i onlajn medije da aktivno promoviše kvantitativne podatke u vezi sa obukama državnih službenika. MDULS je imao dve objave na društvenim mrežama sa takvim sadržajem tokom perioda praćenja. Statistički podaci ili podaci iz izveštaja o državnim službenicima objavljeni su samo za jednu temu (stručno usavršavanje) u posmatranom periodu i to samo za dve institucije. U međuvremenu, SUK je uspostavio novu praksu deljenja informacija vezanih za upravljanje ljudskim resursima na svojoj Facebook stranici i Viber grupi.</p>
<p>8. Vlada treba da eksplicitno ograniči trajanje privremenog zapošljavanja i propiše nedvosmislene kriterijume za selekciju privremenih kadrova u državnoj upravi. Trajanje svih oblika ugovora o privremenom radnom angažovanju (ugovor na određeno vreme u skladu sa ZDS, ugovori o privremenim i povremenim poslovima i ugovori o delu u skladu sa Zakonom o radu) treba da bude zakonski ograničeno na najviše godinu dana i treba da postoje jasni i transparentni kriterijumi za potencijalno obnavljanje takvih ugovora nakon isteka perioda. Kriterijumi za privremeno zapošljavanje treba da sadrže zahteve i/ili kompetencije koje su jednake ili slične onima koje se traže od državnih službenika koji obavljaju zadatke (poslove) sličnog nivoa složenosti.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Nema nalaza o promenama u odnosu na osnovni monitoring (videti više u indikatoru P2_I2 ovog poglavlja). Zakon o državnim službenicima (član 63) ne daje precizno ograničenje trajanja zaposlenja na određeno vreme. Zakon o radu (član 197) predviđa da privremeni ugovor o radu može trajati najviše 120 radnih dana, dok trajanje ugovora o delu (član 199) nije određeno. Zakon o državnim službenicima ne reguliše eksplicitno kriterijume za zapošljavanje državnih službenika na određeno vreme, ali definiše opšte kriterijume zapošljavanja za sve državne službenike (član 45). Zakon o radu ne precizira kriterijume za odabir lica na privremenim angažmanima.</p>
<p>9. Institucije treba da budu u obavezi da objavljuju javne pozive za privremeno zaposlenje u državnoj upravi i da ispitaju kompetencije kandidata na osnovu jasno određenih kriterijuma za privremeno radno angažovanje. Pozive treba objavljivati putem kanala koji se koriste za javne konkurse za stalno zaposlenje u državnoj upravi. Konkursi treba da sadrže jasne elemente kao što su: opis posla, zahtevi/kompetencije, informacije o plati, postupku testiranja, neophodnoj dokumentaciji i rokovima za prijavljivanje. Izveštaji o rezultatima ovog postupaka, po pravilu, treba da budu objavljeni.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Prema izmenama i dopunama ZDS-a iz 2018. godine, trebalo bi da se održi javni konkurs za zapošljavanje na određeno vreme u slučaju da postoji privremeno povećan obim posla koji postoji broj državnih službenika nije u mogućnosti da obavlja. Prema tome, obaveza objavljivanja poziva za zapošljavanje na određeno vreme odnosi se na jednu, od nekoliko mogućih, osnova za zaposlenje na određeno vreme, opisanih u članu 63 ZSD-a. Ova odredba zakona tek treba da se primeni od 2023. godine.¹⁸²</p>
<p>10. Organi državne uprave treba da oglašavaju konkurse putem svih raspoloživih kanala, uključujući društvene mreže. SUK i institucije koje oglašavaju slobodna radna mesta treba da uvedu napredne pretraživače na svojim internet stranicama kojima se filtriraju objave konkursa. Primena ovih metoda bi obezbedila da se do potencijalnih kandidata dopre u širem opsegu i povećala bi broj prijavi kandidata.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Svaki od pet javnih konkursa analiziranih u ovom PAR Monitoru pronađen je na internet sajtu SUK-a i u periodičnom časopisu Nacionalne agencije za zapošljavanje. Nije pronađena nijedna najava na portalu eUprave ili društvenim mrežama nadležnih organa. Iako je SUK započeo oglašavanje konkursa na društvenim mrežama, nisu identifikovani svi konkursi iz analiziranog uzorka. SUK je donekle poboljšao filtriranje oglašanih slobodnih radnih mesta na svojoj internet stranici, nisu pronađeni dokazi da su organi uveli napredne pretraživače na svojim stranicama za filtriranje oglasa o slobodnim radnim mestima.</p>

180 Dostupno na: <https://bit.ly/3juNuZO> (poslednji pristup 9. jun 2021.).

181 SUK, "Priliv i odliv kadrova", <https://www.suk.gov.rs/tekst/909/priliv-i-odliv-kadrova.php> (poslednji pristup 9. jun 2021. godine).

182 Videti više na: <https://www.paragrafsr/dnevne-vesti/071220/071220-vest16.html> (poslednji pristup 9. jun 2021.).

<p>11. Organi državne uprave treba da ulažu napore da javne konkurse učine razumljivijim za eksterne kandidate. Birokratski jezik bi trebalo prevesti u jednostavniji i jasniji jezik, uključiti vizuelne elemente kao što su infografike ili video zapisi koji objašnjavaju korake u procesu selekcije, kao i objaviti listu najčešće postavljenih pitanja sa pojašnjenjima na osnovu prethodne prakse. Ovu listu treba ažurirati kako kandidati šalju nove zahteve za pojašnjenjima, tako da svi zainteresovani mogu da budu blagovremeno informisani. Sve ovo će podstaći eksterne kandidate da konkurišu i omogućiti im da razumeju opis posla i uslove za prijavljivanje. Dugoročno gledano, ovo će obezbediti konkurentniji proces selekcije i zapošljavanja.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Tekstovi javnih konkursa su dugački i napisani su u birokratskom stilu. I dok su opisi kompetencija koje se testiraju tokom procesa selekcije veoma dugački, ne postoje vizuelni ili drugi elementi koji bi kandidatima učinili jasnijim različite faze prijavljivanja. Birokratski žargon se obično koristi kada se govori o kompetencijama („posebne funkcionalne kompetencije“) sa kojima se ne očekuje da kandidati budu upoznati. SUK je unapredio aktivnosti vezane za pružanje podrške potencijalnim kandidatima u 2020. godini, što je izvan ovog perioda praćenja: počeo je da objavljuje vizuelno atraktivan sadržaj na Facebook-u, na internet sajtu je razvio odeljak „Kutak za kandidate“ sa objašnjenjima nekih elemenata konkursa, uključujući mapu konkursnog procesa iz perspektive kandidata,¹⁸³ a pruža i mogućnost zainteresovanim kandidatima da javno postavljaju pitanja putem Viber-a i dobiju odgovore koje mogu videti svi članovi grupe.</p>
<p>12. Vlada treba da ukloni elemente koji odvrćaju eksterne kandidate od prijavljivanja na konkurs. Na primer, položen državni stručni ispit ne bi trebalo da bude preduslov, već dugoročni uslov za zaposlenje u sistemu državnih službenika na položaju. Kao alternativa i kao minimum, polaganje državnog ispita treba da bude besplatno, vremenski rok za polaganje ispita treba da bude produžen, a kandidatima treba ponuditi besplatan pristup kursevima i tutorialima kako bi im to pomoglo da polože ispit. Za radna mesta mlađeg savetnika i mlađeg saradnika, zakon treba da jasno propisuje da se bilo koje radno iskustvo u istoj struci u trajanju od godinu dana, ili alternativno pet godina, bilo kog drugog radnog iskustva ostvarenog pre sticanja potrebnog nivoa kvalifikacija smatra relevantnim dokazom traženog prethodnog radnog iskustva, s obzirom na to da je ovo pozicija na početnom nivou. Ovo bi stvorilo jednake uslove za eksterne kandidate i kandidate koji konkurišu unutar uprave.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Član 11 Uredbe o internom i javnom konkursu navodi da pojedinci koji se prijavljuju na radna mesta službenika na položaju moraju da podnesu dokaz o položenom državnom ispitu u roku od 20 dana nakon isteka roka za prijavu. To znači da se od kandidata za položaje očekuje da imaju pripremljene državne ispite prilikom prijavljivanja za datu poziciju. Izmene i dopune ZDS-a iz 2018. poboljšale su formulaciju o zahtevima za mlađeg savetnika i mlađeg saradnika: „završen pripravnički staž“ zamenjuje se sa „najmanje jednu godinu dana“ (za mlađeg savetnika) ili „najmanje devet meseci“ (za mlađeg saradnika) radnog iskustva u struci, ili najmanje pet godina radnog staža u državnim organima za oba zvanja.</p>
<p>13. Faza podnošenja dokumentacije treba da nametne minimalni administrativni teret kandidatima u pogledu papirologije. Ona bi trebalo da bude organizovana u najmanje dve faze, a prvi stepen bi bio samo podnošenje prijavnog formulara. Formular treba da sadrži relevantne informacije o kandidatu, kao i izjavu kandidata, datu pod materijalnom odgovornošću, da ispunjava zahteve konkursa i da su dati podaci tačni. U narednim fazama, kada se podnosi dokaz o obrazovanju, kandidatima bi trebalo dozvoliti da dopune dokumentaciju koja nedostaje u roku od najmanje pet radnih dana.</p>	<p>Potpuno sprovedeno</p>	<p>Član 56 ZDS-a predviđa da se postupak sprovodi u više obaveznih faza, pri čemu je faza intervjua poslednja. Prema članu 55 Zakona, tokom prve faze se od podnosilaca prijave očekuje da popune i predaju obrazac za prijavu sa obaveznom informacijama o imenu, adresi i broju lične karte. Dokumenti u štampanoj formi (ili overene kopije) traže se u kasnijim fazama, i to samo za kandidate koji stignu do faze intervjua. Stoga se zaključuje da faza podnošenja dokumentacije nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima.</p>
<p>14. Pojedinačni elementi izbornog postupka treba da budu profesionalizovani i da se učine u potpunosti transparentnim kako bi garantovali nepristrasni i objektivni izbor kandidata. Kao prvo, kandidate treba rangirati na osnovu kompletnog procesa testiranja, a ne samo na osnovu intervjua. Testovi u pisanoj formi treba da budu anonimni i obavezni i treba da postoji pisani trag za svaku fazu testiranja. Drugo, članovi komisije za izbor treba da budu obučeni za sprovođenje izbornog postupka i intervjua sa kandidatima za poslove u državnoj upravi. Zahtevi za izveštavanje o izbornom postupku treba da budu propisani detaljno, kako bi se obezbedilo jasno vidljivo obrazloženje rangiranja i izbora kandidata. Zakonodavstvo treba da eksplicitnije utvrdi osnove za poništavanje javnih konkursa i da eliminiše prostor za njihovo zaobilaženje.</p>	<p>Potpuno sprovedeno</p>	<p>Zakonski amandmani iz 2018. doneli su veću transparentnost i dodatno profesionalizovali proces regrutovanja. Kandidati se rangiraju na osnovu njihovih kompetencija. Kompetencije se ispituju pismeno i usmeno (u zavisnosti od kompetencije), a kandidati se ocenjuju bodovima nakon svake provere kompetencije. Konkursna komisija vodi zapisnike o svom radu. Ne postoje dokazi o obuci članova konkursnih komisija, ali za izbor državnih službenika na položaju, predstavnici SUK-a pružaju podršku Visokom službeničkom savetu u primeni odredbi podzakonskih akata koji regulišu postupak i okvir kompetencija, sastavljanju zadataka i simulacija za ispitivanje posebnih funkcionalnih kompetencija. Spisak kandidata pod šifrom prijave, i ime i prezime kandidata koji je izabran u konkursnom postupku, objavljuju se na internet sajtovima organa državne uprave koji su raspisali konkurs i SUK-a. Izmene su dalje precizirale osnove za poništavanje javnih konkursa (član 60 ZDS).</p>
<p>15. Vlada treba da obezbedi maksimalnu transparentnost ishoda procesa izbora kandidata. Odluke i obrazloženja o rangiranju i izboru svih kandidata koji učestvuju na konkursu u svim fazama selekcije, kao i o poništavanju javnih konkursa, treba da budu javno dostupni, uz dužno poštovanje zaštite ličnih podataka, čime se omogućava pojačan eksterni nadzor i stvara dodatni pritisak za zapošljavanje na osnovu zasluga.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>SUK generalno čini (1) identitet uspešnih kandidata javno dostupnim (samo imenom kandidata, kako je propisano članom 57 ZDS-a), kao i (2) spisak kandidata koji nisu izabrani (pod šiframa). Drugi organi nisu dosledni u primeni ove prakse i internet sajtovi pojedinih organa ne sadrže takve informacije. Pored rang lista, odluke i obrazloženja o izboru nisu dostupna, niti se objavljuju javno odluke i razlozi za neuspeh javnih konkursa.</p>

183 SUK, „Kutak za kandidate“, dostupan na: <https://bit.ly/3ycoZVd> (poslednji pristup 9. jun 2021.).

16. Eksplicitno definisati „ozbiljan poremećaj“ iz člana 78 ZDS u vezi sa kriterijumima za razrešavanje sa položaja. To će povećati objektivnost i smanjiti mogućnosti za politički uticaj.	Delimično sprovedeno	Relevantni član je izmenjen da bi se dodalo da takvi poremećaji uključuju “odgovornosti za neostvarivanje planova rada i strateških ciljeva”. Iako preciznija nego ranije, ova odredba i dalje može ostaviti prostora za diskreciju jer metoda ili postupak kojim se takav poremećaj utvrđuje nisu navedeni.
17. Zakonodavstvo treba da uredi status vršilaca dužnosti na način koji nedvosmisleno pokazuje da je takav status izuzetak, da je privremen i da postoji isključivo u svrhu obezbeđenja kontinuiteta u radu organa ili sektora sa upražnjenim radnim mestom državnog službenika na položaju. Vršioci dužnosti bi trebalo postavljati samo iz redova državnih službenika, idealno u okviru istog sektora/organa/organizacije kojim/kojom će vršilac dužnosti upravljati. Pored toga, ukoliko Vlada ne postavi nikoga na položaj u zakonski propisanom roku, zakonom bi trebalo dozvoliti da službenik koji je bio vršilac dužnosti automatski bude postavljen na položaj.	Delimično sprovedeno	Amandmani iz 2018. godine ograničili su, u određenoj meri, mogućnost za zloupotrebu funkcije vršilaca dužnosti. Za vršioca dužnosti može biti postavljeno lice koje dolazi iz reda stalno zaposlenih državnih službenika i ispunjava zakonski definisane uslove za rad na upražnjenom radnom mestu (član 67a ZDS). Ne postoji odredba o automatskom postavljenju u slučaju neuspeha u sprovođenju konkursnog postupka: radno mesto ostaje upražnjeno do imenovanja državnog službenika po osnovu konkursa.
18. Vlada treba hitno da prekine sa praksom postavljenja i ponovnog postavljenja vršilaca dužnosti i da počne sa postavljenjima državnih službenika na položaj u skladu sa zakonskim odredbama.	Nisu preduzete aktivnosti	Intervjuisani državni službenici na položaju navode da se u praksi dešava da vršioci dužnosti često ostaju u tom statusu mnogo duže nego što je to propisano zakonom. Praćenjem su utvrđeni slučajevi da iste osobe budu ponovo postavljene za vršioci dužnosti, kao i slučajevi kada su iste osobe rotirane sa jedne pozicije vršioca dužnosti na drugu (unutar jedne institucije) čiji opis poslova nije nužno povezan.
19. Postavljenja državnih službenika na položaj treba da budu izuzeta iz nadležnosti Kadrovske komisije Vlade, a predloge kandidata od strane rukovodilaca organa državne uprave koji popunjava upražnjeno radno mesto treba slati direktno na sednice Vlade radi odobravanja.	Nisu preduzete aktivnosti	Nije bilo promena od polaznog PAR Monitora. Odredbe Vladinog poslovnika ostaju iste: <i>Kadrovska komisija predlaže Vladi postavljenja, imenovanja i razrešenja iz nadležnosti Vlade.</i>
20. Informacije o ponuđenim platama za poslove u državnoj upravi treba da budu deo javnih konkursa koji se oglašavaju putem široko dostupnih kanala na nacionalnom nivou.	Nisu preduzete aktivnosti	Oglasi za posao ne sadrže nikakve informacije u vezi sa platama.
21. Internet stranice MDULS i SUK treba da sadrže podatke o prosečnim ukupnim platama prema različitim kategorijama državnih službenika. Ovi podaci treba da budu dostupni u najviše tri klika od početne stranice date institucije.	Nisu preduzete aktivnosti	Ni na jednom od dva internet sajta nisu pronađene informacije o platama državnih službenika. Postoje samo opšte informacije o visini plata.
22. Oba internet sajta treba da pruže objašnjenja prilagođena građanima ili vizuelne prezentacije sa informacijama o platama. Ovi ilustrativni prikazi treba da budu laki za razumevanje i napisani nebirokratskim jezikom i dostupni na tri klika od početnih strana internet sajtova ovih institucija.	Nisu preduzete aktivnosti	Ni na jednom od dva internet sajta nisu pronađene informacije o platama državnih službenika. Postoje samo opšte informacije o visini plata.
23. Centralni ograni državne uprave treba da kontinuirano promovisu sistem zaštite uzbunjivača kod svojih zaposlenih. Ovo se može postići putem internih radionica širom državne uprave u cilju podizanja svesti, jednostavnim instruktivnim brošurama, i putem savetovanja o mogućnostima koje se pružaju uzbunjivačima, uključujući slučajeve i primere iz stvarnog života.	N/A	Nema dovoljno dokaza da bi se u potpunosti utvrdio status ove preporuke. Opšti program obuke NAJU za državne službenike za 2019. i 2020. godinu obuhvatio je obuku o zaštiti uzbunjivača kao deo tematske oblasti Prevencija i borba protiv korupcije. U 2019. godini, ukupno 23 polaznika učestvovala su u dve obuke u ovoj oblasti, od kojih je jedna bila o zaštiti uzbunjivača. ¹⁸⁴ To znači da su maksimalno 23 osobe u celoj državnoj upravi prošle obuku za zaštitu uzbunjivača u 2019. godini. U 2020. godini održana je jedna obuka sa 77 učesnika u ovoj oblasti, ali nema dokaza da je zaštita uzbunjivača bila obuhvaćena. ¹⁸⁵

184 NAJU, Evaluacija obuka 2019, dostupna na: <https://bit.ly/2UaLVpf> (poslednji pristup 10. jun 2021.).

185 NAJU, Evaluacija obuka 2020, dostupna na: <https://bit.ly/3hriZ49> (poslednji pristup 10. jun 2021.).

PREPORUKE PAR MONITORA 2019/2020

Većina preporuka iz PAR Monitora 2017/2018. je i dalje relevantna, te je veliki broj njih ponovljen. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom okviru, ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2017/2018

1. Vlada bi trebalo da obezbedi potpunu interoperabilnost informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (Centralna kadrovska evidencija) sa drugim relevantnim sistemima, kao što je registar koji sadrži podatke o zaradama, i na taj način da obezbeđuje punu pouzdanost podataka koje sadrži. Neunošenje podataka u CKE imalo bi za rezultat automatsko blokiranje isplate plata/naknada pojedincima, što bi stvorilo interni pritisak u sistemu da se podaci redovno ažuriraju.
2. Vlada treba da donese posebnu uredbu o CKE. Uredba treba izričito da propiše sadržaj, učestalost i metode njenog ažuriranja, upravljanje i praćenje, kao i metode za verifikaciju tačnosti podataka, kao i sankcije za one organe koji ne primenjuju odredbe ZDS i Uredbe (koji ne ažuriraju podatke u evidenciji).
3. MDULS i SUK treba da redovno objavljuju statističke podatke o državnoj upravi i čine ih dostupnim u otvorenom formatu podataka. Podatke o broju državnih službenika trebalo bi klasifikovati barem prema osnovnim zvanjima/funkcijama i prema organima. Takvi skupovi podataka takođe bi trebalo da budu objavljeni na centralnom Portalu otvorenih podataka, dostupni za besplatno preuzimanje i ponovnu upotrebu.
4. SUK, NAJU i Ministarstvo finansija treba da izrade i objave sveobuhvatne godišnje izveštaje o državnoj upravi iz oblasti u njihovoj nadležnosti, a koji se trenutno ili ne izrađuju ili se ne objavljuju. To uključuje planiranje i zapošljavanje, vrednovanje radne uspešnosti, karijerni razvoj i sistem plata. Pored kvantitativnih elemenata, izveštaji treba da sadrže komponente usmerene na ishode koje bi se bavile kvalitetom rada državne uprave i procenama njene profesionalizacije i depolitizacije.
5. Vlada, SUK i MDULS treba da pojačaju aktivnosti na promovisanju izveštaja i podataka o državnoslužbeničkom sistemu putem najpopularnijih nacionalnih medijskih sredstava, kao što su internet stranice, društveni mediji, saopštenja za javnost i izjave za medije. Takva promocija može doprineti poboljšanju javne slike o državnoj upravi, većoj transparentnosti i poverenju, kao i povećanju privlačenja potencijalnih visokokvalitetnih kandidata za rad u državnoj upravi.
6. Vlada treba da eksplicitno ograniči trajanje privremenog zapošljavanja i propiše nedvosmislene kriterijume za selekciju privremenih kadrova u državnoj upravi. Trajanje svih oblika ugovora o privremenom radnom angažovanju (ugovor na određeno vreme u skladu sa ZDS, ugovori i privremenim i povremenim poslovima i ugovori o delu u skladu sa Zakonom o radu) treba da bude zakonski ograničeno na najviše godinu dana i treba da postoje jasni i transparentni kriterijumi za potencijalno obnavljanje takvih ugovora nakon isteka perioda. Kriterijumi za privremeno zapošljavanje treba da sadrže zahteve i/ili kompetencije koji su jednaki ili slični onima koje se traže od državnih službenika koji obavljaju zadatke (poslove) sličnog nivoa složenosti.
7. Organi državne uprave treba da budu u obavezi da sprovode javne konkurse za sve vrste privremenog angažovanja u državnoj upravi. Kompetencije kandidata treba proveravati na osnovu jasno postavljenih kriterijuma za privremeni angažman.
8. Organi državne uprave koji oglašavaju upražnjena radna mesta treba da prevedu birokratski jezik javnih konkursa na jednostavniji i jasniji jezik, i da uključe vizuelne elemente kao što su infografici ili video snimci koji objašnjavaju korake u procesu zapošljavanja, kao i da objave najčešće postavljena pitanja i odgovore u kojima objašnjavaju najzahtevnija pitanja iz prakse. Sva naredna pitanja i zahteve sa pojašnjenjima treba objaviti sa odgovarajućim odgovorom.
9. Položen stručni državni ispit ne bi trebalo da bude preduslov, već dugoročni uslov za zaposlenje u sistemu državnih službenika na položaju. Kao alternativa i kao minimum, polaganje državnog ispita treba da bude besplatno, vremenski rok za polaganje ispita treba da bude produžen, a kandidatima treba ponuditi besplatan pristup kursevima i tutorijalima kako bi im to pomoglo da polože ispit. Ovo bi stvorilo jednake uslove za eksterne kandidate i kandidate koji konkurišu unutar uprave.
10. Odluke i obrazloženja o rangiranju i izboru svih kandidata koji učestvuju na konkursu u svim fazama selekcije, kao i o poništavanju javnih konkursa, treba da budu javno dostupni, uz dužno poštovanje zaštite

ličnih podataka, čime se omogućava pojačan eksterni nadzor i stvara dodatni pritisak za zapošljavanje na osnovu zasluga.

11. Vlada treba hitno da prekine sa praksom postavljenja i ponovnog postavljenja vršilaca dužnosti i da počne sa postavljenjima državnih službenika na položaj u skladu sa zakonskim odredbama. Zakonom bi trebalo omogućiti da vršioci dužnosti službenika na položaju automatski budu postavljeni na ova radna mesta ukoliko organ ne uspe da sprovede konkursni postupak u zakonski propisanom roku.
12. Postavljenja državnih službenika na položaj treba da budu izuzeta iz nadležnosti Kadrovske komisije Vlade. Predloge kandidata od strane rukovodilaca organa državne uprave koji popunjava upražnjeno radno mesto treba slati direktno na sednice Vlade radi odobravanja.
13. Informacije o ponuđenim platama za poslove u državnoj upravi treba da budu deo javnih konkursa koji se oglašavaju putem široko dostupnih kanala na nacionalnom nivou. Internet stranice MDULS i SUK treba da sadrže podatke o prosečnim ukupnim platama prema različitim kategorijama državnih službenika. Ovi podaci treba da budu dostupni u najviše tri klika od početne stranice.
14. Oba internet sajta treba da pruže objašnjenja prilagođena građanima ili vizuelne prezentacije sa informacijama o platama. Ovi ilustrativni prikazi treba da budu laki za razumevanje i napisani nebirokratskim jezikom i dostupni na tri klika od početnih strana internet sajtova ovih institucija.
15. Centralni ograni državne uprave treba da kontinuirano promovišu sistem zaštite uzbunjivača kod svojih zaposlenih. Ovo se može postići putem internih radionica širom državne uprave u cilju podizanja svesti, jednostavnim instruktivnim brošurama, i putem savetovanja o mogućnostima koje se pružaju uzbunjivačima, uključujući slučajeve i primere iz stvarnog života.

Nove preporuke 2019/2020

16. Uparedo sa omogućenom interoperabilnošću, nova Centralna kadrovska evidencija treba da omogući generisanje brzih izveštaja o relevantnim temama ULJR, kao što je godišnji obrt za različite kategorije kadrova ili organa uprave ili razvrstavanje podataka o državnim službenicima po zvanjima ili organima uprave.
17. Pored toga, SUK bi trebalo da javno obelodani sve izveštaje o stanju i predložene mere u vezi sa odlivom kadrova, koji su izrađeni u skladu sa članom 7 Uputstva o metodologiji za praćenje i analiziranje stanja u vezi sa odlivom kadrova i njegovim uticajem na rad organa državne uprave.
18. Organi državne uprave trebalo bi da intenziviraju oglašavanje konkursa o slobodnim radnim mestima putem društvenih mreža, i da ulože napore da sadržaj oglasa bude vizuelno atraktivan i prilagođen zainteresovanim kandidatima.
19. Organi koji oglašavaju slobodna radna mesta treba da na svojim internet sajtovima uvedu pretraživače za filtriranje oglasa o slobodnim radnim mestima prema više kriterijuma.
20. Kancelarija za IT i eUpavu treba da odredi poseban odeljak na portalu eUprave posvećen javnim konkursima za radna mesta u državnoj upravi. Organi koji oglašavaju javne konkurse treba da koriste portal eUprave, u skladu sa članom 54 ZDS-a. Sa povećanom vidljivošću portala u poslednjih godinu dana, ovo može poboljšati oglašavanje slobodnih radnih mesta i doprineti većem udelu kandidata u konkursnom postupku koji ispunjavaju uslove konkursa.
21. Potrebno je oglasiti konkurse za sve pozicije na kojima su trenutno vršioci dužnosti. Štaviše, Vlada treba da dovrši sve aktuelne konkursne postupke koje sprovodi Visoki službenički savet, tako što će izabrati kandidate za postavljenje.

V. ODGOVORNOST

V.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI ODGOVORNOSTI I VREDNOSTI ZA SRBIJU

ACC_P2_I1: Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama od javnog značaja



ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa



V.2 STANJE I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA U OBLASTI ODGOVORNOSTI OD 2018. GODINE

Kao što je navedeno u polaznom PAR Monitoru 2017/2018, glavni pravci razvoja u ovoj oblasti odnose se na očekivane promene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji.¹⁸⁶ Obnovljena inicijativa MDULS-a za izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama pokrenuta je 2018. godine, ali je dugotrajan proces izmena i dopuna bio praćen velikim interesovanjem svih zainteresovanih strana i rezultirao time da amandmani ne budu usvojeni u 2019. godini. Ovome je doprinelo i odlaganje izbora novog Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), konačno izabranog u julu 2019. godine.

Kao što je pomenuto u polaznom PAR Monitoru, obim i pravac predloženih izmena i dopuna izazvali su zabrinutost javnosti, posebno po pitanju potencijalnog izuzeća iz okvira ovog Zakona društva kapitala sa udelima u državnom vlasništvu ili u čijem upravljanju učestvuje država. Zbog obima komentara, izveštaj o javnoj raspravi koji je MDULS objavio 2018. godine grupisao je komentare po temama, navodeći da će isti biti detaljno razmotreni.¹⁸⁷ Međutim, dalje informacije o postupanju sa primljenim komentarima nisu objavljene od tada.

MDULS je u novembru 2019. godine konačno obavestio javnost o koracima koji slede nakon javne rasprave održane godinu i po dana ranije. Ovom prilikom su rekapitulirane informacije o procesu konsultacija sa civilnim društvom i javnoj raspravi, razmeni mišljenja sa organima uprave, kao i mišljenjima koja je SIGMA iznela u ime Evropske komisije. Ova najava sadrži i pregled odredbi koje su nakon konsultacija izmenjene.¹⁸⁸

Izbijanje pandemije izazvane virusom COVID-19 i parlamentarni izbori tokom 2020. godine, uključujući i formiranje nove Vlade, dodatno su odložili ovaj ionako dug proces.¹⁸⁹ Ipak, izveštaj Evropske komisije iz oktobra 2020. godine govori u prilog potrebi da se ulože dodatni napor kako bi se proces zakonskih izmena priveo kraju, navodeći da predložene izmene i dopune „uključuju odredbe koje ograničavaju pristup informacijama od javnog značaja, a koje se odnose na društva kapitala sa udelima u državnom vlasništvu. Iako bi bilo legitimno obezbediti jednak položaj svih društava (društava koja se u potpunosti privatno finansiraju i preduzeća sa udelima u državnom vlasništvu), takve odredbe ostavile bi prostor za arbitrarno odbijanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja“.¹⁹⁰ Konačno, nakon dodatnog rada na izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2019. i 2020. godini, i nakon uključivanja Poverenika u radnu grupu za izmene i dopune,¹⁹¹ MDULS je u maju 2021. najavio novu javnu raspravu o nacrtu izmena i dopuna koja je trajala do 16. juna.

¹⁸⁶ Videti *Nacionalni PAR Monitor za Srbiju 2017/2018*, dostupno na adresi: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-reports-2017-2018/>. Prema Akcionom planu za Poglavlje 23 procesa pristupanja EU, usvajanje amandmana je, takođe, obaveza Srbije. U jednoj od prethodnih verzija ovog AP-a, izmene zakona planirane su za 2016. godinu, dok njegova revidirana verzija definiše poslednji kvartal 2020. godine kao krajnji rok. Obe verzije Akcionog plana dostupne su na: <https://bit.ly/3grOfks> (stari), i <https://bit.ly/3cKEBqU> (revidirani, poslednji pristup 1. juna 2021.).

¹⁸⁷ Izveštaj o javnoj raspravi, dostupan na adresi: <https://bit.ly/2IN7OWd> (poslednji pristup 17. novembra 2020.).

¹⁸⁸ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, dostupno na adresi: <https://bit.ly/3fb2gR9> (poslednji pristup 17. novembra 2020.).

¹⁸⁹ MDULS je odlučilo da sačeka da nova Vlada donese odluku o predlozima novih amandmana i odobrenju nacrtu. Beleške sa sastanka radne grupe Partnerstva za otvorenu upravu, dostupne na adresi: <https://bit.ly/3gw3bxK> (poslednji pristup 17. novembra 2020.).

¹⁹⁰ Evropska komisija, Srbija 2020 izveštaj, str. 29, dostupan na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf (poslednji pristup 17. novembra 2020.).

¹⁹¹ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, dostupno na adresi: <https://bit.ly/3xqhR7r> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

Tokom vanrednog stanja uvedenog usled izbijanja pandemije COVID-19, Vlada Srbije usvojila je uredbu kojom se menjaju rokovi u upravnim postupcima, što je značilo i mogućnost odlaganja bilo kog zahteva za pristup informacijama koji se nije odnosio na situaciju u vezi sa pandemijom.¹⁹² Prema izvorima iz civilnog društva, mnogi organi javne vlasti tumačili su saopštenje Poverenika, kojim pozdravlja usvajanje takve uredbe, kao da nemaju dužnost da odgovaraju na zahteve za pristup informacijama sve dok traje vanredno stanje.¹⁹³

Iako u senci važnosti i obima izmena Zakona, kao i položaja i nadležnosti Poverenika, tema proaktivnog informisanja javnosti bila je sastavni deo tekućih zakonskih promena. Pored naglašavanja obaveze organa javnih vlasti da objavljuju informatore o radu kao sredstvo za proaktivno informisanje, predloženi amandmani su precizirali i potrebu za objavljivanjem informatora u elektronskom i otvorenom (mašinski čitljivom) formatu putem jedinstvenog informacionog sistema. Ipak, nema značajnijih promena u periodu nakon polaznog PAR Monitora, s obzirom na to da otvaranje informatora o radu u potpunosti zavisi od ključne prekretnice - usvajanja izmena Zakona.¹⁹⁴ Mali pomaci ipak postoje, i uz spoljnu projektnu podršku, dizajnirano je i pilotirano softversko rešenje za elektronske informatore o radu u nekoliko jedinica lokalne samouprave, što je pomoglo podizanju svesti i izgradnji kapaciteta lokalnih državnih službenika, kao i testiranju ovog informacionog sistema.¹⁹⁵ Iako još uvek nije zvanično u upotrebi, informacioni sistem dostupan je na internet sajtu Poverenika.¹⁹⁶ Konačno, u decembru 2018. godine, Vlada je usvojila uredbu koja bliže definiše standarde za kreiranje i ažuriranje veb prezentacije organa na svim nivoima vlasti.¹⁹⁷ Uredba uključuje odredbe o tačnosti i potpunosti podataka na internet sajtovima, uslugama koje pružaju nadležni organi, aspektima pristupačnosti i vidljivosti, navigaciji, bezbednosti i drugim elementima od značaja za razvoj internet sajtova.

V.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?

SIGMA Princip koji se odnosi na pravo na pristup informacijama u javnom sektoru je jedini princip koji se trenutno prati u oblasti odgovornosti. Princip se odnosi i na proaktivnu i na reaktivnu stranu.

Princip 2: Pravo na pristup informacijama od javnog značaja je usvojeno u zakonodavstvu i dosledno se primenjuje u praksi.

Ovaj princip je od najvećeg značaja kako za povećanje transparentnosti uprave i njene odgovornosti prema civilnom društvu i građanima, tako i za očuvanje prava na informisanost javnosti kao preduslova za bolju upravu. WeBER pristup ovom Principu ne uzima u obzir ocene zakonskih rešenja inkorporiranih u akte o slobodnom pristupu informacijama, već stavlja fokus na praksu organa uprave u reaktivnom i proaktivnom pružanju informacija. S jedne strane, ovaj pristup uzima u obzir iskustvo civilnog društva u primeni zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, a s druge strane zasnovan je na direktnoj analizi internet sajtova organa uprave.

Praćenje se vrši korišćenjem dva WeBER indikatora. Prvi indikator se u potpunosti usredsređuje na percepciju civilnog društva o opsegu prava pristupa informacijama od javnog značaja i da li sprovođenje omogućava civilnom društvu da ostvaruje ovo pravo na svrsishodan način. Kako bi se istražila percepcija, sprovedeno je ispitivanje stavova organizacija civilnog društva na Zapadnom Balkanu putem onlajn platforme za anketiranje u periodu od druge polovine juna do početka avgusta 2020. godine.¹⁹⁸ Jedinstveni upitnik sa 28 pitanja korišćen

¹⁹² Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja, Službeni glasnik Republike Srbije br. 41/20, 43/20, dostupna na: <https://bit.ly/3f5jj7l> (poslednji pristup 17. novembra 2020.).

¹⁹³ Videti: Komitet pravnik za ljudska prava, Ljudska prava i COVID-19, 2020, dostupno na adresi: <https://bit.ly/3wq73Gh> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

¹⁹⁴ Milena Lazarević, Dragana Bajić, Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI). Završni izveštaj za Srbiju 2016–2018. str. 26, <https://bit.ly/3lEUth1> (poslednji pristup 17. novembra 2020.).

¹⁹⁵ Ibid, str. 26-27.

¹⁹⁶ Elektronski informator o radu organa javne vlasti, dostupan na adresi: <https://informatore.poverenik.rs/naslovna> (poslednji pristup 1. decembra 2020.).

¹⁹⁷ Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa, Službeni glasnik Republike Srbije br. 104/2018, dostupna na adresi: <https://bit.ly/3d4E2sf> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

¹⁹⁸ Istraživanje OCD sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika. Metoda prikupljanja podataka obuhvatala je CASI (Computer-Assisted Self-Interviewing). U Srbiji je istraživanje sprovedeno u periodu od 23. juna do 24. jula 2020. Uzorak ankete bio je N = 184.

je u celom regionu, čime je obezbeđen ujednačen pristup u sprovođenju ispitivanja. Upitnik je distribuiran na lokalnim jezicima preko postojećih mreža i platformi organizacija civilnog društva koje imaju velike baze kontakt podataka, ali i kroz centralizovane kontakt tačke kao što su kancelarije Vlade zadužene za saradnju sa civilnim društvom. Kako bi se osiguralo da ispitivanje bude usmereno na što je moguće više organizacija prema njihovoj vrsti, geografskoj raspodeli i oblasti delovanja, a u cilju reprezentativnosti, po potrebi su učinjeni dodatni naponi radi povećanja ukupnog broja odgovora. Pored toga, sprovedena je fokus grupa sa predstavnicima OCD u cilju dopune rezultata ispitivanja stavova kvalitativnim informacijama. Važno je napomenuti da se rezultati fokus grupe ne koriste za izračunavanje vrednosti indikatora.

Drugi indikator ima u fokusu proaktivno informisanje javnosti od strane organa, pre svega praćenjem sveobuhvatnosti, blagovremenosti i jasnoće informacija objavljenih putem zvaničnih internet sajtova. Ukupno je odabrano 18 različitih informacija, koje su ocenjivane u odnosu na dve grupe kriterijuma: 1) osnovni kriterijumi, kojima se sagledava potpunost i ažuriranost informacija, i 2) napredni kriterijumi, kojima se uzima u obzir pristupačnost informacija i njihova prilagođenost građanima (*citizen friendliness*).¹⁹⁹ Informacije se pretražuju preko zvaničnih internet sajtova sedam organa uprave obuhvaćenih uzorkom koji čine tri resorna ministarstva različitih tematskih okvira – jedno veliko ministarstvo, jedno srednje i jedno manje ministarstvo, zatim ministarstvo sa horizontalnim funkcijama planiranja i koordinacije, organ centra Vlade, organ uprave u sastavu ministarstva i organ zadužen za pružanje usluga.

¹⁹⁹ Izuzetak čine informacije o linijama odgovornosti u organima uprave, koje su ocenjene samo prema prvoj grupi kriterijuma, i informacije o dostupnosti otvorenih podataka, koje su procenjene odvojeno.

V.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

PRINCIP 2: PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA JE USVOJENO U ZAKONODAVSTVU I DOSLEDNO SE PRIMENJUJE U PRAKSI.

WeBER indikator ACC_P2_I1: Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama od javnog značaja

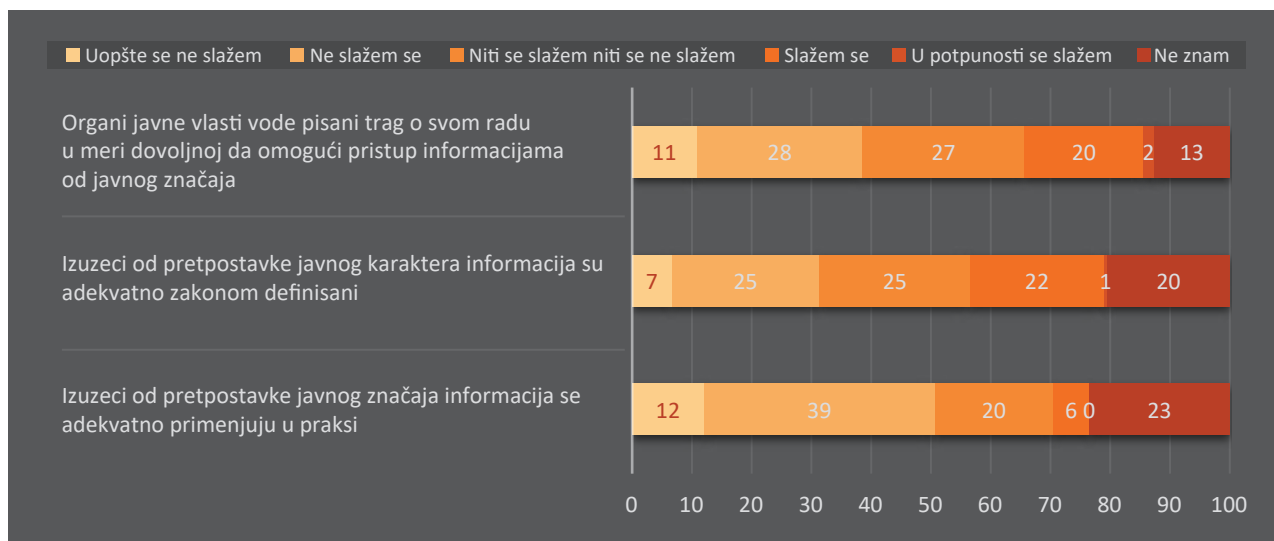
Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 OCD smatraju da organi vlasti dokumentuju dovoljno informacija za primenu prava na pristup informacijama od javnog značaja	0/4	0/4
E.2 OCD smatraju da su izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno definisani	0/2	0/2
E.3 OCD smatraju da se izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno primenjuju	0/4	0/4
E.4 OCD potvrđuju da su informacije dostavljene u traženom formatu	1/2	1/2
E.5 OCD potvrđuju da su informacije dostavljene u propisanim rokovima	1/2	1/2
E.6 OCD potvrđuju da se informacije dostavljaju besplatno	2/2	2/2
E.7 OCD potvrđuju da osoba koja zahteva pristup nije dužna da daje razloge za podnošenje zahteva za pristup javnim informacijama	1/2	1/2
E.8 OCD potvrđuju da se u praksi dostavljaju delovi poverljivih materijala koji nisu obeleženi kao poverljivi	0/4	0/4
E.9 OCD smatraju da se tražene informacije dostavljaju bez delova koji sadrže podatke o ličnosti	1/2	1/2
E.10 OCD smatraju da kada se objavljuju samo delovi poverljivih materijala, to se ne čini da bi se lice koje je podnelo zahtev dovelo u zabludu dobijanjem delimičnih informacija	0/2	0/2
E.11 OCD smatraju da je imenovano nadzorno telo kroz svoju praksu postavilo dovoljno visoke standarde prava na pristup informacijama od javnog značaja	2/4	4/4
E.12 OCD smatraju da su mere koje nadzorni organ nalaže organima vlasti delotvorne	0/2	1/2
E.13 OCD smatraju da ovlašćenje nadzornog organa za izricanje sankcija dovodi do dovoljno ozbiljnih posledica za odgovorna lica u organu koji nije postupio po zahtevu	0/2	0/2
Ukupno bodova	8/34	11/34
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁰⁰	1	1

Rezultati istraživanja percepcije civilnog društva u Srbiji i dalje ukazuju na značajne prepreke u pogledu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Tačnije, manje od četvrtine ispitanika (22-23%) je izrazilo pozitivan stav o postojanju preduslova za potpuno ostvarivanje ovog prava, odnosno o tome da li vlasti beleže dovoljno informacija o svom radu, i da li zakon propisuje adekvatne izuzetke od javnog karaktera informacija. Samo 6% ima pozitivan stav kada je reč o tome da li se izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija pravilno primenjuju u praksi. S obzirom na to da su OCD među glavnim korisnicima ovog prava, njihovi pogledi na prepreke pristupu informacijama u praksi imaju značajnu težinu.²⁰¹

200 Raspodela bodova: 0-6 bodova = 0; 7-11 bodova = 1; 12-17 bodova = 2; 18-23 bodova = 3; 24-28 bodova = 4; 29-34 bodova = 5.

201 U 2019. godini Poverenik je primio 69% zasebnih žalbi građana, dok su OCD uputile 12,7% žalbi. Novinari i predstavnici medija su bili treći po udelu, podnevši 7,5% od ukupnog broja žalbi. Godišnji izveštaj o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, str. 39, dostupno na adresi: <https://bit.ly/37Gaj6z> (poslednji pristup 22. decembra 2020.).

Grafikon 13. Na osnovu iskustva Vaše organizacije sa ostvarivanjem prava na slobodan pristup informacijama, navedite nivo saglasnosti (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Uzorak za ova pitanja je bio n=166 ispitanika.

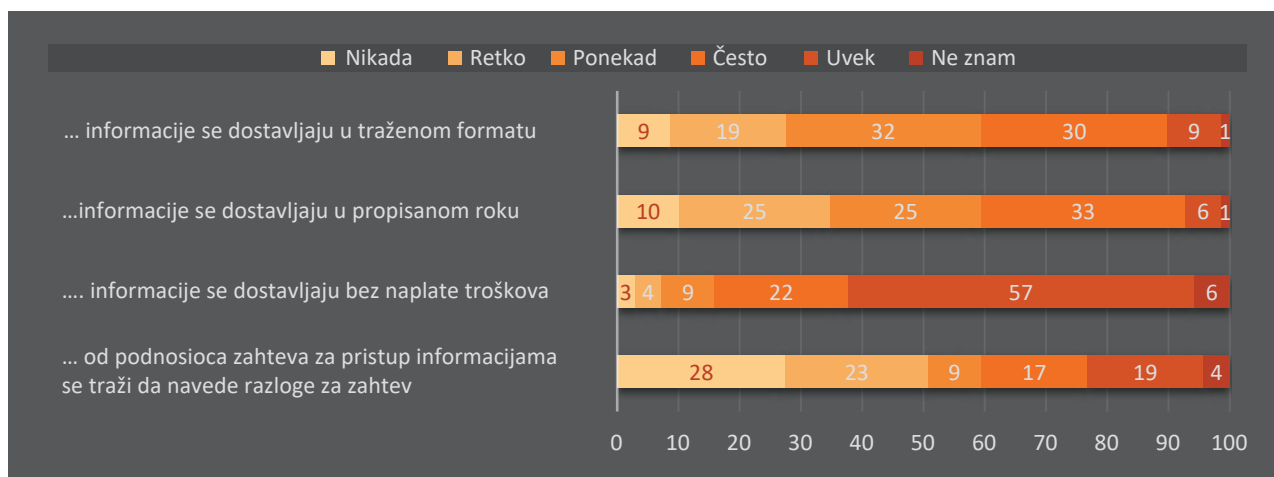
Pojedinačna svedočenja predstavnika OCD otkrivaju povezanost između opšte percepcije i iskustva OCD sa organima vlasti kojima često dostavljaju zahteve za pristup informacijama.²⁰² Primeri problema u praksi uključuju nepotpune, neadekvatno razrađene ili čak binarne odgovore (da/ne) u slučajevima kada je tražilac zahtevao detaljnije podatke. Na osnovu iskustva OCD, određena ministarstva često obavestavaju da im je potrebno odobrenje od političke instance kako bi im se omogućio pristup (kao što je slučaj sa Ministarstvom unutrašnjih poslova), dok ih druga ostavljaju bez odgovora (Ministarstvo finansija i organi uprave u njegovom sastavu). Iako zakonodavstvo dozvoljava organima vlasti da uskrate pristup informacijama na osnovu nerazumnih, opterećujućih ili zahteva koji se ponavljaju, OCD i dalje prijavljuju zloupotrebu ovog pravnog izuzeća. Takođe, određeni podaci po pravilu nisu dostupni, pre svega zapisnici i izveštaji parlamentarnih odbora i vladinih sednica. Sa druge strane, neki od navedenih nedostataka ili nedoslednosti prisutni su i na nižim nivoima vlasti. Na primer, OCD navode da lokalne vlasti češće odgovaraju na zahteve nego ranije, međutim, njihovi zvanični odgovori su ponekad nepotpuni ili neprecizni, a ponekad ukazuju i na nesvesnost o postojanju traženih dokumenata.

Ispitane OCD koje su u poslednje dve godine poslale zahteve imaju nešto pozitivniji stav prema određenim tehničkim, ali značajnim detaljima u vezi sa dobijanjem traženih informacija. Otprilike 78% njih kaže da se informacije često ili uvek pružaju besplatno. Pored toga, postoji umereni nivo saglasnosti (više od jedne trećine, ali i dalje manje od polovine) da se informacije često ili uvek pružaju u traženom formatu i u propisanim rokovima. Iako je polovina ispitanika (51%) navela da ih retko ili nikada nisu pitali za razloge koji stoje iza traženih informacija, značajan deo ispitanika (45%) je istakao da se to i dalje dešava, često ili uvek. Drugim rečima, rezultati ukazuju da, suprotno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, postoji šansa da će od osobe koja traži informacije biti zatraženo da navede razloge.²⁰³ Ipak, na osnovu rezultata ispitivanja percepcija, pomenuti aspekti ostaju najmanje sporni iz perspektive civilnog društva, uprkos blagom negativnom trendu u poređenju sa polaznim PAR Monitor izveštajem za 2017/2018. godinu.

²⁰² Fokus grupa sa OCD održana 15. oktobra 2020.

²⁰³ Član 15, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 predviđa da tražilac informacija ne mora da navede razloge za zahtev.

Grafikon 14. Kada moja organizacija podnosi zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja... (%)

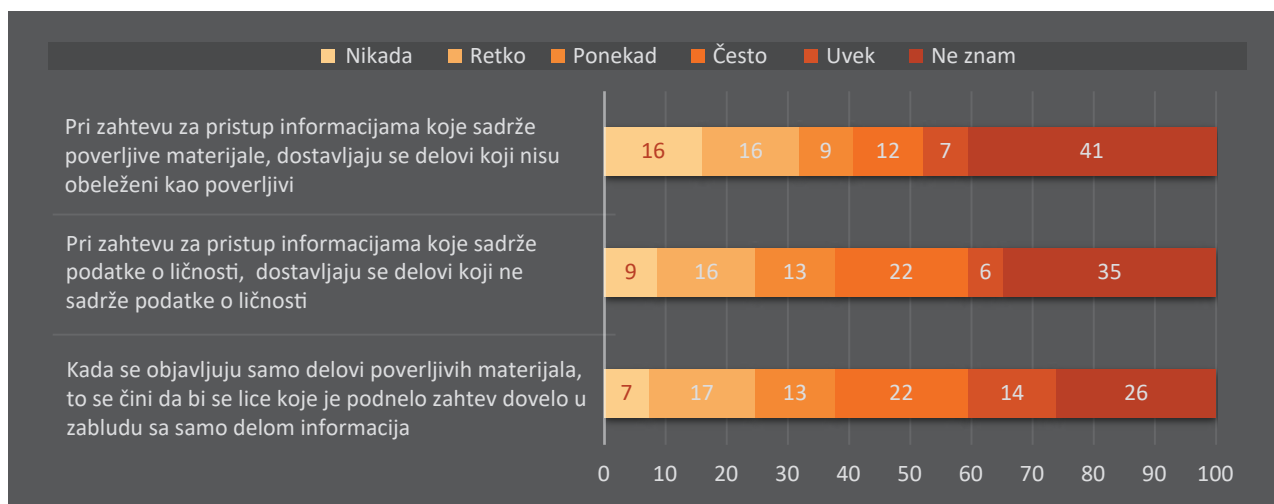


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Uzorak za ova pitanja je bio n=69 ispitanika.

S druge strane, preslikavajući rezultate iz polaznog PAR Monitora, stavovi OCD pokazuju da su zahtevi za pristup informacijama koje mogu sadržati poverljive ili lične podatke i dalje nepoznanica. Mali je udeo odgovora koji potvrđuju da se 1) delovi informacija koji nisu označeni kao poverljivi često ili uvek dostavljaju i 2) da se ovi delovi ne objavljuju na obmanjujući način (grafikon 14). „Ne znam“ se i dalje pojavljuje kao najčešći odgovor. Iako je procenat odgovora „ne znam“ u nekim slučajevima značajno opao (za 6 odnosno 12 procentnih poena) u poređenju sa polaznim PAR Monitorom, ispitanici i dalje biraju ovaj ponuđeni odgovor, a ponekad u više od trećine slučajeva. Na osnovu ovih nalaza nameće se zaključak da je civilno društvo ili još uvek nedovoljno informisano o ovim pitanjima, ili da su zahtevi koji sadrže poverljive podatke još uvek retkost u praksi.

Na pitanje da li se delovi podataka koji nisu podaci o ličnosti dostavljaju u slučajevima zahteva za pristup informacijama koje sadrže podatke o ličnosti, učestalost odgovora „ne znam“ pokazala je najznačajniji zaokret – sa 44% u polaznom monitoringu, na 26% u ovom izdanju. Ipak, udeo onih koji smatraju da se deo sa ličnim podacima često ili uvek izostavlja iznosi nešto više od trećine ispitanika i ostaje gotovo nepromenjen u odnosu na ciklus praćenja 2017/2018.

Grafikon 15. Percepcija civilnog društva o pristupu informacijama koje sadrže poverljive podatke ili podatke o ličnosti (%)

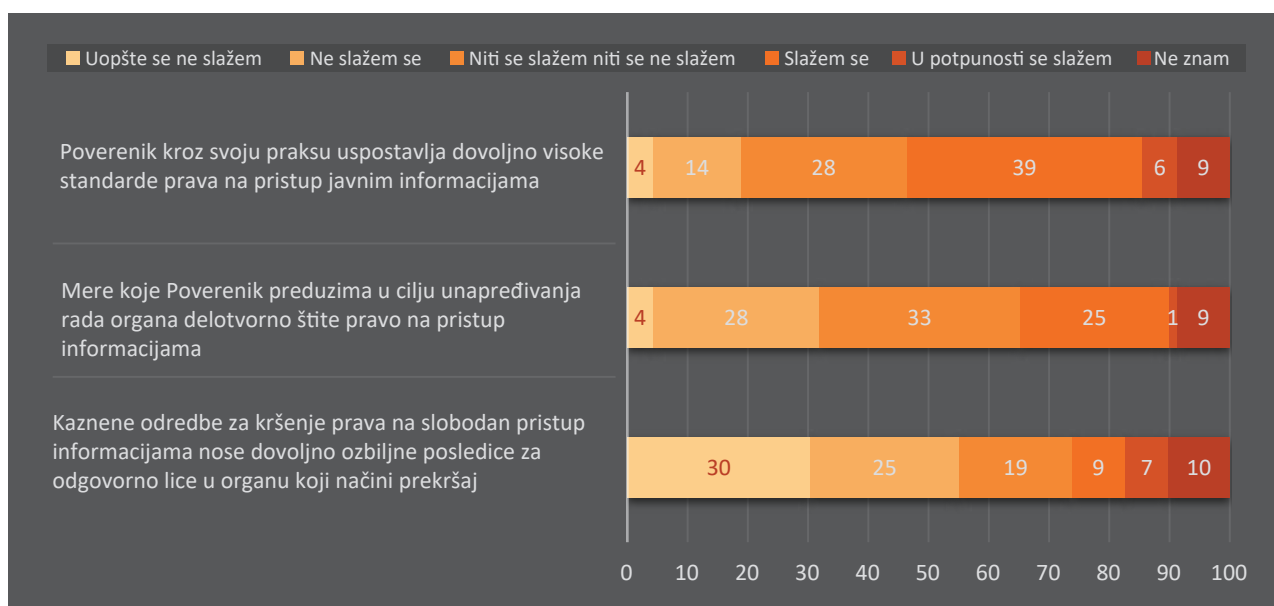


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Uzorak za ova pitanja je bio n=69 ispitanika.

Diskusija u fokus grupi ukazuje na učestalo pribegavanje argumentima o poverljivosti i zaštiti podataka o ličnosti u određenim oblastima od interesa za OCD, kako bi se izbeglo dostavljanje traženih informacija.²⁰⁴ S tim u vezi, u praksi dolazi i do neslaganja između OCD koje podnose zahteve i odgovornog organa oko toga da li je predmet zahteva poslovna tajna ili druga vrsta poverljivog podatka. To se pre svega odnosi na zahteve kojima su zatražene informacije o broju disciplinskih postupaka ili druge informacije relevantne iz ugla sumnje na korupciju, i u svojim odgovorima organi vlasti neretko opširno navode pravni osnov za ograničenje slobodnog pristupa takvim informacijama. Iako se pravo na slobodan pristup može ograničiti kada se odnosi na informacije i dokumenta koji se zakonski čuvaju kao državna, službena, poslovna ili druga tajna,²⁰⁵ OCD veruju da se takva razlozi neopravdano koriste u pojedinim slučajevima.

Konačno, u poređenju sa PAR Monitorom 2017/2018, došlo je do negativne promene u percepciji rada Poverenika i OCD su mišljenja da je sposobnost Poverenika da u praksi zaštiti pravo na slobodan pristup informacijama ograničena. Postoji umeren nivo saglasnosti među OCD (45% ispitanika se „slaže“ i „u potpunosti se slaže“) da su standardi koje je postavio Poverenik dovoljno visoki da zaštite slobodan pristup informacijama. Međutim, ovo predstavlja pad od 15 procentnih poena u odnosu na polazno praćenje kada je 3 od 5 anketiranih predstavnika OCD verovalo da je to slučaj. Pad je još izraženiji po pitanju mera na raspolaganju Povereniku za unapređivanje javnosti rada organa vlasti, s obzirom na to da se svega četvrtina ispitanika slaže da su takve mere delotvorne, što predstavlja pad od 35 procentnih poena. Zajedno sa znatno niskom percepcijom sposobnosti Poverenika da izrekne efikasne kazne koje bi dovele do značajnih posledica za one koji se ne pridržavaju zakona (otprilike 16%), percepcija civilnog društva o uticaju Poverenikovih mera je prilično ubedljiva. Relativno visok udeo neutralnih odgovora na ova pitanja („niti se slažem niti se ne slažem“), koji ide i do jedne trećine, samo potvrđuje generalno nepovoljne utiske OCD o položaju Poverenika.

Grafikon 16. Percepcija civilnog društva o efikasnosti nadzorne uloge Poverenika (%)

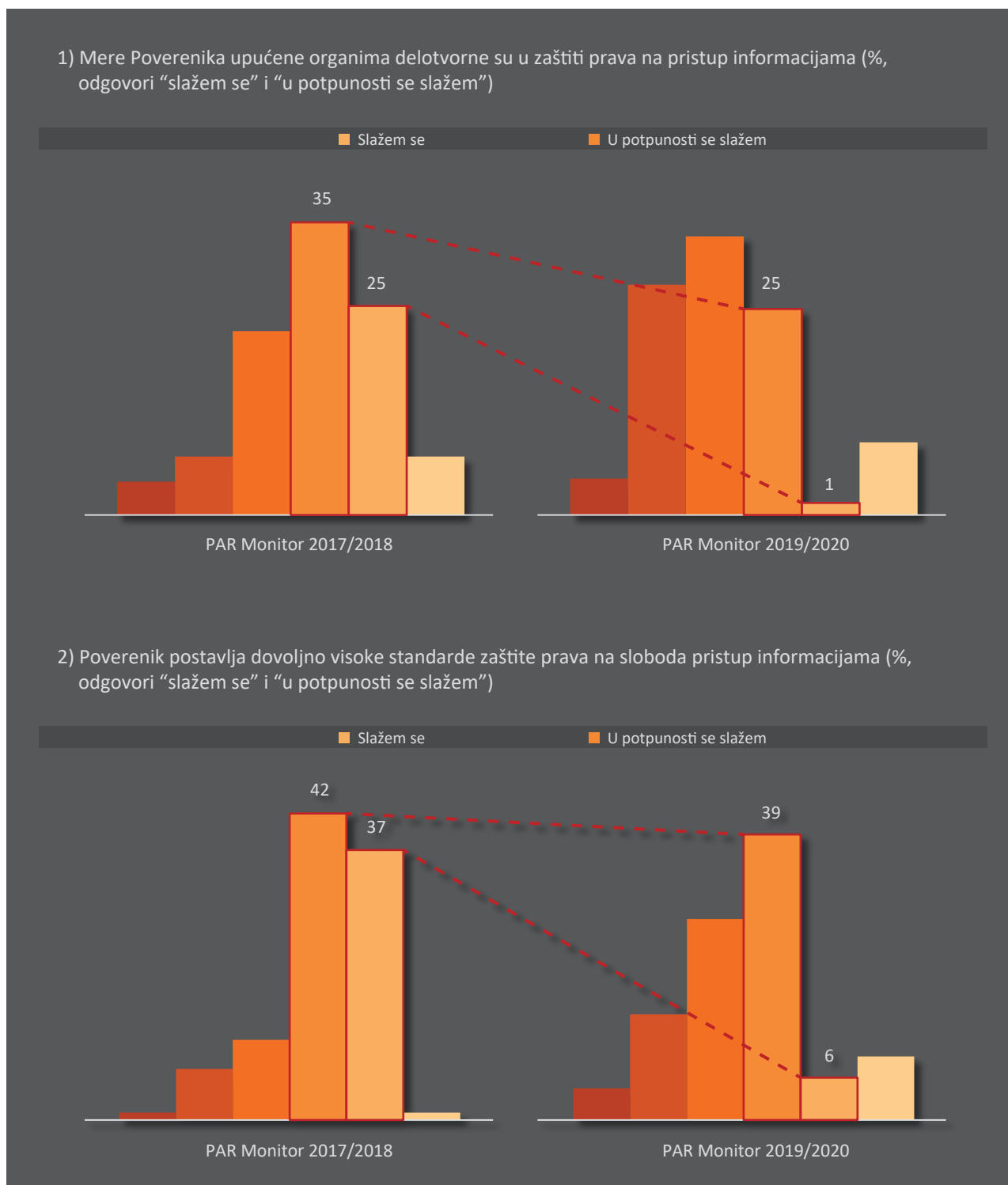


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Uzorak za ova pitanja je bio n=69 ispitanika.

204 Fokus grupa sa OCD održana 15. oktobra 2020.

205 Član 9, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Grafikon 17. Poređenje percepcije OCD za ciklus praćenja 2017/2018 i 2019/2020, na sledećim izjavama:



Značajno je napomenuti da rezultati fokus grupe ukazuju na poklapanje sa percepcijom o ograničenim ovlašćenjima Poverenika nad organima vlasti koji ne poštuju zakon.²⁰⁶ Iskustvo predstavnika OCD je da se odluke Poverenika često ne poštuju dok, takođe, navode da organi vlasti ponekad reaguju nakon što se postupak pred Poverenikom formalno pokrene, a pre nego što Poverenik donese odluku, što govori o kasnom reagovanju na zahteve pod pritiskom. Nalazi održane fokus grupe dalje ukazuju da čak i u slučajevima kada se odluke Poverenika poštuju, odgovori su i dalje često nepotpuni ili nisu u skladu sa početnim zahtevom. Na kraju, kao i u polaznom PAR Monitoru, OCD su često primorane da deluju proaktivno i kontaktiraju organe

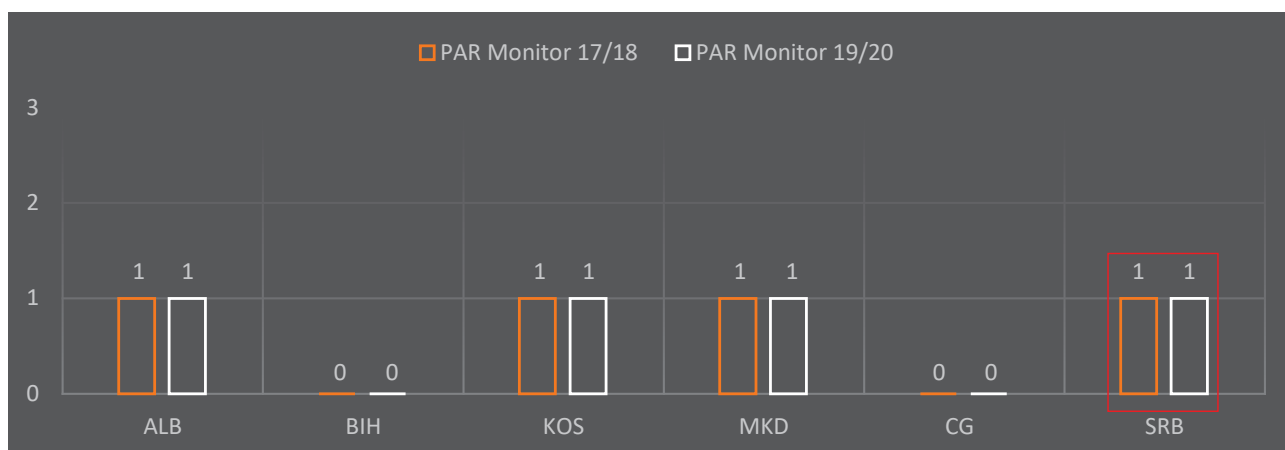
206 Fokus grupa sa OCD održana 15. oktobra 2020.

vlasti kako ne bi morali čekaju na odgovore ili kako bi predupredili da njihovi zahtevi budu zanemari. Ovakva i slična iskustva govore da su za slobodan pristup informacijama u Srbiji u određenom slučajevima potrebni kako formalni tako i neformalni načini komunikacije.

Ukupno gledano, u poređenju sa polaznim PAR Monitorom, uočljiva je značajna razlika u percepciji civilnog društva o standardima zaštite slobodnog pristupa informacijama koje postavlja Poverenik. Dok se prethodno otprilike 80% ispitanika složilo da Poverenik postavlja visoke standarde, udeo slaganja se ovog puta gotovo prepolovio (45%), što se može staviti i u kontekst isteka mandata prethodnog Poverenika i izbora novog 2019. godine. Na sličan način, percepcija efikasnosti mera na raspolaganju Povereniku takođe je znatno opala – sa otprilike 60% ispitanika koji se slažu da su ove mere efikasne, do samo jedne četvrtine u ovom PAR Monitoru (videti grafikon 17 iznad). Uprkos ovakvom negativnom trendu, vrednost indikatora za Srbiju dodeljena u polaznom PAR Monitoru ostala je nepromenjena.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator ACC_P2_I1: Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama od javnog značaja.



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na:
www.par-monitor.org

WeBER indikator ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o delokrugu rada	4/4	4/4
E.2 Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o delokrugu rada	0/2	1/2
E.3 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o odgovornosti (navodi se kome organi odgovaraju)	4/4	4/4
E.4 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o relevantnim dokumentima javnih politika i propisima	0/4	4/4
E.5 Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o relevantnim dokumentima javnih politika i propisima	0/2	1/2
E.6 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o studijama i analizama relevantnim za javne politike u okviru nadležnosti organa	0/4	2/4
E.7 Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o studijama i analizama relevantnim za javne politike u okviru nadležnosti organa	0/2	0/2
E.8 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane godišnje izveštaje	0/4	0/4
E.9 Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene godišnje izveštaje	0/2	0/2
E.10 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o budžetu organa	2/4	4/4
E.11 Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o budžetu organa	0/2	0/2
E.12 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane kontakt informacije	2/4	4/4
E.13 Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene kontakt informacije	2/2	2/2
E.14 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane organigrame koji uključuju celokupnu organizacionu strukturu	2/4	4/4
E.15 Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene organigrame koji uključuju celokupnu organizacionu strukturu	2/2	2/2
E.16 Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o kontakt tačkama za saradnju sa civilnim društvom i ostalim zainteresovanim stranama, uključujući informacije o procesima javnih konsultacija	2/4	0/4
E.17 Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o načinima ostvarivanja saradnje sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, uključujući informacije o procesima javnih konsultacija	1/2	0/2
E.18 Organi vlasti proaktivno sprovode politiku otvorenih podataka	0/4	0/4
Ukupno bodova	23/56	32/56
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁰⁷	2	3

Nalazi za ovaj indikator odražavaju stanje u periodu od februara do marta 2020. godine, odnosno momenta u kojem se odvijalo praćenje internet sajtova u ovom ciklusu PAR Monitora. Analiza za ovaj indikator odnosi se samo na uzorak od sedam organa državne uprave (tabela x), a svi elementi ovog indikatora, osim elemenata 3 i 18, procenjuju se na osnovu četiri kriterijuma – kompletnost informacija koje se pružaju onlajn, ažuriranost informacija, dostupnost informacija mereno brojem klikova potrebnih za pristup, kao i njihova prilagođenost građanima.

207 Raspodela bodova: 0-10 bodova = 0; 11-19 bodova = 1; 20-28 bodova = 2; 29-37 bodova = 3; 38-46 bodova = 4; 47-56 bodova = 5.

Tabela 6. Uzorak organa državne uprave u Srbiji za ciklus praćenja 2019/2020

Linijsko ministarstvo (veliko)	Linijsko ministarstvo (srednje)	Linijsko ministarstvo (malo)	Ministarstvo (horizontalna funkcija)	Organ centra Vlade	Organ uprave u sastavu	Organ zadužen za pružanje usluga
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Ministarstvo kulture i informisanja	Ministarstvo za evropske integracije	Generalni sekretarijat Vlade	Agencija za zaštitu životne sredine	Poreska uprava

Uopšteno govoreći, opisi delokruga rada svih organa državne uprave iz uzorka poklapaju se važećim zakonodavstvom, ažurirani su i lako dostupni. Međutim, svi osim jednog organa doslovno su kopirali opise nadležnosti iz propisa. Samo se MDULS istaklo u tom pogledu, uspevši da sumira svoj delokrug na način prilagođen javnosti.²⁰⁸ Kada je reč o informacijama o linijama odgovornosti, svi organi vlasti su pružili referencu ka organu kome su odgovorni u i svojim informatorima o radu, koji su bili ključni izvor za potvrdu ovih informacija.²⁰⁹

Organi su, takođe, popisali najnovije dokumente javnih politika i zakone koje primenjuju u svom radu, i kojima je lako pristupiti na internet sajtovima organa. Međutim, izlistani dokumenti i propisi i dalje nisu predstavljeni na način prilagođen građanima, kroz kratke i jednostavno sročene uvode.

Ipak, u poređenju sa polaznim PAR Monitorom, manji broj organa iz uzorka je proaktivno objavio kompletne i ažurirane analize i studije o javnim politikama iz svog delokruga, kao i druga dokumenta analitičkog karaktera (43% uzorka), pri čemu su samo Ministarstvo za evropske integracije (MEI), MDULS i Agencija za zaštitu životne sredine (SEPA) to činili redovno. U slučaju SEPA-e, pored više analiza objavljenih poslednjih godina, internet sajt sadrži i izveštaje o redovno objavljivanim podacima iz njene nadležnosti, na primer, dnevne izveštaje o kvalitetu vode.²¹⁰ U slučaju MEI, internet sajt nudi ažurirane mesečne analize medijskog izveštavanja o procesu pristupanja Srbije EU, kao i rezultate istraživanja javnog mnjenja o stavovima u vezi sa procesom evropskih integracija i reformama koje su sastavni deo ovog procesa (u vreme pisanja ovog izveštaja, rezultati poslednjeg ispitivanja javnog mnjenja su iz decembra 2019. godine).²¹¹ Istovremeno, u slučaju ova tri organa državne uprave, analitičke publikacije bile su uglavnom prilagođene građanima s obzirom na to da su relativno jednostavno predstavljene na sajtovima ovih organa bez birokratskog žargona, a takođe, i dostupne onlajn uz minimalan napor. Ipak, uočljiv je veliki pad raspoloživih analitičkih dokumenata i podataka u poređenju sa uzorkom iz polaznog PAR Monitora 2017/2018, kada su svi osim jednog posmatranog organa državne uprave izradili slične publikacije.

S druge strane, organi nastavljaju da ne izveštavaju o svom radu. Objavljivanje godišnjih izveštaja o radu organa iz uzorka izostalo je u ovom ciklusu praćenja, kao i u slučaju polaznog PAR Monitora. Tokom praćenja 2020. godine, Generalni sekretarijat Vlade (GS) učinio je lako dostupnim poslednji godišnji izveštaj o sprovođenju Plana rada Vlade za čije sastavljanje je odgovoran. Izveštaji o radu Vlade sadrže opis aktivnosti organa državne uprave, posebnih organizacija i vladinih službi, međutim, s obzirom na to da pokrivaju rad Vlade u celosti, smatraju se nedovoljnim prema metodologiji PAR Monitora za ocenu redovnosti godišnjeg izveštavanja organa pojedinačno. Zbog opšteg izostanka godišnjeg izveštavanja, ni u ovom ciklusu praćenja nije moguće oceniti niti lakoću pristupa godišnjim izveštajima o radu organa državne uprave, ni njihovu prilagođenost građanima.

Organi iz uzorka su ipak bili rigorozniji kada su u pitanju godišnji finansijski izveštaji i planovi – 6 od 7 organa iz uzorka proaktivno je objavilo i finansijski plan za tekuću godinu i poslednji dostupni finansijski izveštaj u skladu sa zakonskim rokovima, a samo MEI nije objavilo finansijski plan za 2020. godinu na svom sajtu u vreme praćenja. Dodatno, samo je MDULS uspelo da predstavi svoj godišnji finansijski plan na način prilagođen građanima, dok ostali organi, slično kao i u polaznom PAR Monitoru, nisu svoje budžete ili izveštaje o izvršenju

208 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, dostupno na adresi: <http://mduls.gov.rs/o-ministarstvu/> (poslednji pristup 18. maja 2021.).

209 Informatori o radu su zakonski obavezni za sve organe vlasti, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i imaju strogo definisanu strukturu.

210 Agencija za zaštitu životne sredine, dostupno na: <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=5000&id=1304&akcija=showDocuments> (poslednji pristup 18. maja 2021.).

211 Ministarstvo za evropske integracije, dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srp/informacije/javno-mnjenje/> (poslednji pristup 18. maja 2021.).

budžeta jednostavno prikazali ili saželi, već su ih samo naveli u svojoj osnovnoj formi. MDULS je na svom internet sajtu navelo na jasan i razumljiv način iznos predviđen za 2020. godinu, uz prpratne informacije.²¹² Kao i u ciklusu praćenja 2017/2018, organi iz uzorka su u skladu sa zakonskom obavezom uglavnom koristili informatore o radu da predstavljaju svoje budžetske planove i izveštaje, dok su ih pojedini dodatno objavili na drugim lokacijama internet sajtova.²¹³

Organi iz uzorka oglašavali su svoje kontakt podatke na potpun, pristupačan i građanima prilagođen način. Internet sajtovi organa po pravilu imaju odeljke za kontakt koji prikazuju relevantne detalje (adresu lokacije, brojeve telefona i adrese elektronske pošte), s tim što su informatori o radu još jednom bili relevantan izvor dodatnih kontakt podataka, posebno za unutrašnje organizacione jedinice. Suprotno ostalim organima iz uzorka, GS nije imao odeljak za kontakt na svom internet sajtu, već samo kontakt podatke za određene unutrašnje jedinice. Internet sajt GS-a je vredan pažnje i zbog svoje nedoslednosti između verzije na ćirilici i latinici. Na primer, u smislu potpunosti i dostupnosti informacija, informator o radu iz februar 2020. bio je dostupan samo na ćirilichnoj verziji dok su dva različita, zastarela informatora bila dostupna na latinichnoj.

Organizacione šeme organa iz uzorka su uglavnom kompletne i ažurirane, jednostavno predstavljene i dostupne na početnim stranicama internet sajtova u nekoliko klikova.²¹⁴ Takođe, sa izuzetkom GS-a i SEPA-e, organi iz uzorka su uglavnom proaktivno objavljivali potpune i ažurirane kontakt podatke osoba za saradnju sa civilnim društvom i drugim spoljnim zainteresovanim stranama. S obzirom na to su opšti kontakti za saradnju sa civilnim društvom uglavnom nepostojeći, organi objavljuju ovakve kontakt informacije prevashodno u okviru pojedinačnih poziva građanima i drugim zainteresovanim stranama za učešće u javnim konsultacijama i javnim raspravama, i ti pozivi su uglavnom prilagođeni ciljnim grupama. Značajno je napomenuti da je bivša Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (danas deo Ministarstva za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog) pokrenula krajem 2019. godine stvaranje baze kontakt podataka za saradnju sa OCD, koja se trenutno sastoji od 191 imenovanog lica iz 140 organa vlasti (od koji su 23 organa državne uprave).²¹⁵

Na kraju, mnogi državni organi iz uzorka nisu objavili relevantne otvorene podatke iz svog delokruga. Samo troje njih je objavilo bar jedan otvoreni set podataka na svojoj internet prezentaciji,²¹⁶ a treba napomenuti da za SEPA-u i Ministarstvo kulture i informisanja (MKI) postoji mnoštvo objavljenih setova podataka na Portalu otvorenih podataka.²¹⁷

U poređenju sa polaznim PAR Monitorom, koji je obuhvatio drugi uzorak institucija, niži ukupni rezultat i konačna vrednost indikatora za Srbiju ukazuju na neujednačenu praksu proaktivnog objavljivanja informacija među organima državne uprave. U praksi, ne postoji standard ni za jedan od četiri kriterijuma koje WeBER koristi za merenje proaktivnog pružanja informacija. Takođe, određeni broj organa je svoje internet sajtove modernizovao od 2019. godine, čineći ih koherentnijim i više orijentisanim ka korisnicima, i ostaje da se vidi da li će ovaj pristup biti primenjen i u ostatku državne uprave. Međutim, nije zabeležen napredak po pitanju nedostataka identifikovanih tokom polaznog ciklusa praćenja, poput izostanka prakse objavljivanja godišnjih izveštaja o radu. Pored toga, utvrđeno je da su organi iz uzorka objavili manje analiza i studija o javnim politikama iz svog delokruga u odnosu na one iz ciklusa 2017/2018. Generalno, loš učinak u ovom indikatoru je velikim delom rezultat potpunog odsustva određene vrste informacija, kao i nedovoljnih napora da se informacije dostupne onlajn predstave na način koji je prilagođen građanima.

212 Dostupno na adresi: <http://mduls.gov.rs/javnost-u-radu/budzet-ministarstva/> (poslednji pristup 18. maja 2021.).

213 Jedinice lokalne samouprave u Srbiji nedavno su putem portala počele da objavljuju otvorene podatke o budžetskim planovima i rashodima, dostupno na <https://budzeti.data.gov.rs/> (poslednji pristup 18. maja 2021.).

214 Prema metodologiji PAR Monitora, procene zavise od upoređivanja organizacionih šema sa najnovijim aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. U nekim slučajevima su poslali zahtevi za dobijanje najnovijeg akta (na koje samo GS nije odgovorio).

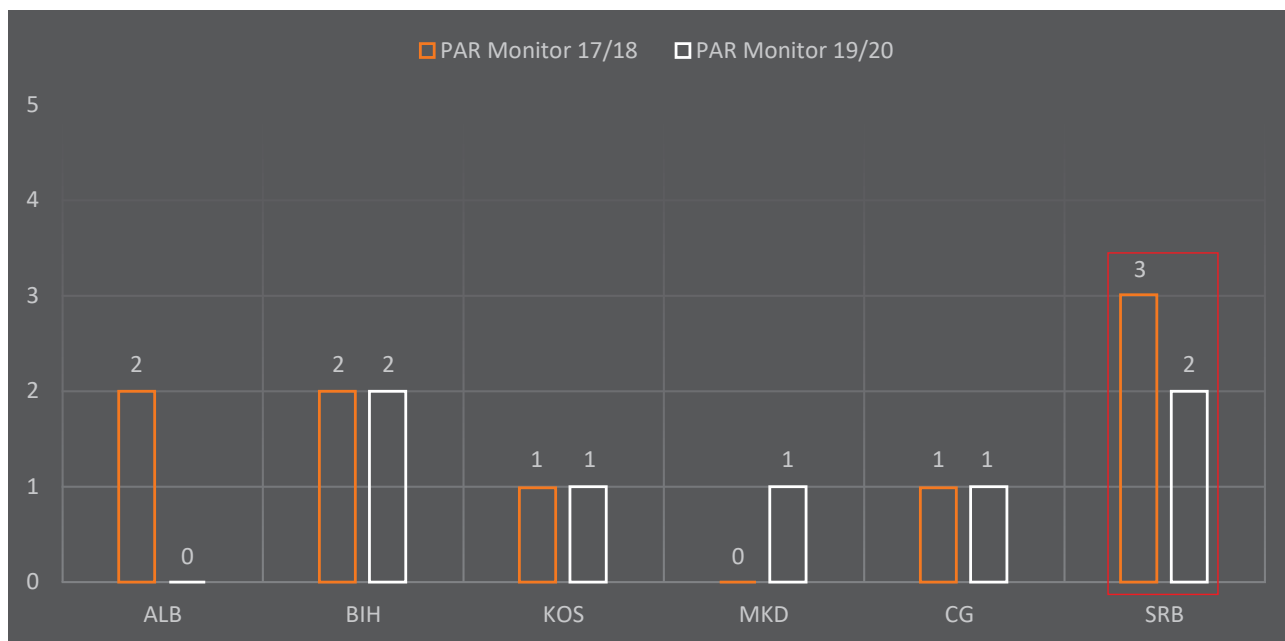
215 Dostupno na adresi: <https://bit.ly/2TF7g9V> (poslednji pristup 18. maja 2021.).

216 Prema metodologiji PAR Monitora, za dodelu bodova u okviru ovog elementa prati se da li je svaki organ iz uzorka objavio najmanje jedan otvoreni set podataka u okviru svoje nadležnosti i jedan set podataka relevantan sa aspekta slobodnog pristupa informacijama (kao što su spiskovi zaposlenih i funkcionera i podaci o njihovim platama, pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, plan javnih nabavki, finansijski plan itd.). Ukoliko su setovi podataka objavljeni na Portalu otvorenih podataka, metodologija takođe zahteva da na internet sajtovima organa postoji referenca ili link ka Portalu.

217 Setovi podataka Ministarstva kulture i informisanja i Agencije za zaštitu životne sredine na Portalu otvorenih podataka: <https://data.gov.rs/sr/organizations/ministarstvo-kulture-i-informisanja/> i <https://data.gov.rs/sr/organizations/agensija-za-zashtitu-zivotne-sredine/> (poslednji pristup 19. maja 2021.).

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na:
www.par-monitor.org

V.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: ODGOVORNOST

U oblasti odgovornosti, percepcija OCD u Srbiji o primeni i sprovođenju prava na slobodan pristup informacijama značajno se promenila u pogledu rada Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U ovom ciklusu, 45% OCD je bilo saglasno da Poverenik postavlja dovoljno visoke standarde za zaštitu prava na pristup informacijama, u poređenju sa 60% OCD u polaznom PAR Monitoru. Isto tako, OCD su više oklevale da ocene mere Poverenika kao efikasne, sa samo četvrtinom saglasnih ispitanika, što je uticalo da rezultat bude za 35 procentnih poena lošiji u odnosu na polazni PAR Monitor. Istovremeno, delotvornost izricanja kazni Poverenika u praksi OCD i dalje smatraju prilično nezadovoljavajućom ili je smatraju zanemarljivom.

U poređenju sa prethodnim ciklusom praćenja, nešto manji udeo ispitanika smatra da postoje osnovni predušlovi za slobodan pristup informacijama, u smislu da vlasti beleže dovoljno informacija o svom radu, i da su izuzeci od javnog karaktera informacija adekvatno definisani u zakonodavstvu – ispod 25% saglasnosti na oba pitanja. Međutim, na pitanje da li se ovi izuzeci adekvatno primenjuju u praksi, saglasnost je zanemarljivo niska i iznosi 6%, što je manje nego u ciklusu 2017/2018 (10%). Kao i u polaznom PAR Monitoru, OCD koje su upućivale zahteve za pristup informacijama blagonaklono gledaju na određene tehničke detalje koji ostaju najmanje osporavani – 78% potvrđuje da se tražene informacije pružaju besplatno, dok nešto više od polovine ispitanika navodi da se od njih ne traži da otkriju razloge za upućivanje zahteva. Nešto manji udeo ispitanika (39%) ističe da informacije dobija u zakonskom roku i u traženom formatu, što je za 5 procentnih poena manje nego u prethodnom ciklusu praćenja.

Stavovi OCD o postupanju sa zahtevima za pristup informacijama koji mogu da sadrže poverljive ili lične podatke ukazuju, kao i u ciklusu 2017/2018, na to da civilno društvo i dalje ima malo iskustva sa takvim zahtevima. Generalno, mali je udeo OCD koji potvrđuju da se delovi koji nisu označeni kao poverljivi često ili uvek dostavljaju, kao i da se nikada ili retko dostavljaju na način kojim bi se obmanule osobe koje upućuju zahtev. Udeo odgovora „ne znam“ po ovom pitanju iznosi jednu trećinu, i uprkos određenom padu, ostaje najčešće izabrana opcija.

Kada je u pitanju proaktivnost pružanja informacija organa državne uprave putem internet sajtova, nedostaci utvrđeni u polaznom PAR Monitoru kao što su manjak napora da se informacije objave na pristupačan, građanima prilagođen način ili nedostatak određenih kategorija informacija (kao što su godišnji izveštaji o radu ili građanski budžeti), i dalje su široko rasprostranjeni. S druge strane, informacije o delokrugu, dokumentima javnih politika u propisima, linijama odgovornosti, organizacionim šemama ili kontakt podacima ostaju najpotpunije i najažurnije u uzorku, kao i u prethodnom ciklusu. Ipak, dostupnost studija i analiza je ovog puta daleko manja, s izuzetkom MEI, MDULS i SEPA. Organi, uglavnom, objavljuju informacije o budžetu na sličan način kao u ciklusu 2017/2018, tako što pružaju osnovne budžetske planove i podatke o izvršenju na svojim internet sajtovima ili kao deo informatora o radu. U celokupnom uzorku od sedam organa državne uprave, MDULS je u nekoliko slučajeva izdvojeno kao pozitivan primer zbog pristupa koji je prilagođen građanima – pri predstavljanju iznosa plana budžeta za 2020. godinu i pri sumiranju delokruga rada, bez nepotrebnog birokratskog žargona u najvećoj meri. Kada su u pitanju kontakti za saradnju sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, organi su u velikoj meri proaktivni u objavljivanju ovih kontakata kada sprovode konsultacije i javne rasprave, osim GS-a i SEPA-e. Konačno, tri institucije iz uzorka su učinile dostupnim onlajn bar jedan otvoreni set podataka iz svoje nadležnosti, što predstavlja neznatno poboljšanje u odnosu na polazni ciklus, dok su SEPA i MKI objavili link do vladinog Portala otvorenih podataka.

V.6 PREPORUKE ZA OBLAST ODGOVORNOSTI

PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2017/2018

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuka	Status	Komentar
<p>1. Organi vlasti treba da informišu koristeći jednostavan, za građane razumljiv, jezik na svojim internet sajtovima, usredsređujući se na lakši pristup i bolje iskustvo korisnika. Naročito:</p> <p>a. Prilikom objavljivanja dokumenata (dokumenata javnih politika, propisa, izveštaja i sl.), njihov sadržaj i svrhu treba kratko predstaviti/objasniti bez birokratske terminologije, fokusirajući se na najvažnije aspekte i kakav je njihov uticaj na svakodnevni život građana, udruženja, manjinskih ili drugih grupa u društvu.</p> <p>b. Prilikom pružanja informacija o organizacionom delokrugu i nadležnosti, uslugama koje organ pruža ili sličnim administrativnim informacijama (bilo u Informatorima o radu ili na drugi način onlajn), treba strogo izbegavati kopiranje teksta iz zakonskih akata, već ih prilagoditi prosečnom građaninu.</p>	Započeto	Praksa u organima državne uprave ostaje neujednačena. U posmatranom uzorku ovog PAR Monitora, MEI, MDULS i SEPA su, u određenim slučajevima, imali objave ili postavili analitičke dokumente koji se smatraju prilagođenim građanima – jednostavno su predstavljeni i lako dostupni. S druge strane, delokrug rada i opis nadležnosti se obično doslovno prepisuju iz zakona. Zbog neujednačene prakse i nepostojanja zajedničkih standarda, preporuka je označena kao započeta, a ne delimično sprovedena. Takođe, internet sajtovi pojedinih organa državne rekonstruisani su u periodu nakon praćenja, i usklađeni sa dizajnom i strukturom Vladinog portala. ²¹⁸
2. Organi na nivou državne uprave treba da proaktivno objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu onlajn.	Nisu preduzete aktivnosti	Kao što je istaknuto u ovom PAR Monitoru, organi državne uprave iz uzorka ne objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu onlajn.
3. Organi javne vlasti treba da započnu sa izradom i objavljivanjem svojih godišnjih budžeta (finansijskih planova) na način koji je prilagođen građanima.	Nisu preduzete aktivnosti	Iako redovno objavljuju godišnje budžete na svojim internet sajtovima, organi iz uzorka ih nisu prilagodili građanima. Nijedan posmatrani organ nije objavio „građanski budžet“ nalik onom koji je objavilo Ministarstvo finansija za državni budžet, ali je budžet MDULS-a ipak ocenjen kao najprilagođeniji građanima. Naime, odeljak o budžetu na internet stranici ovog ministarstva je lako dostupan i predstavlja godišnje finansijske planove i izveštaje iz proteklih godina, a sam iznos budžeta je jednostavno predstavljen u nekoliko uvodnih rečenica. ²¹⁹
4. Organi javne vlasti bi trebalo da počnu da objavljuju najmanje po jedan set podataka u okviru svog delokruga rada u skladu sa standardima otvorenih podataka.	Delimično sprovedeno	Većina organa iz uzorka nije objavila relevantne otvorene podatke na svojim internet sajtovima. Kada je u pitanju nacionalni Portal otvorenih podataka, SEPA je objavila 23 seta podataka, MKI 13, dok je MDULS objavio jedan. Pored toga, SEPA i MKI su na svojim internet sajtovima obezbedili link do portala. ²²⁰

218 Primeri: MDULS, O ministarstvu – <http://mduls.gov.rs/o-ministarstvu/>, SEPA, Izveštaji – <https://bit.ly/34YDJLO> (poslednji pristup 10 juna. 2021.).

219 Primer: MDULS – <http://mduls.gov.rs/javnost-u-radu/budzet-ministarstva/> (poslednji pristup 10 juna. 2021.).

220 Portal otvorenih podataka: <https://data.gov.rs/sr/organizations> (poslednji pristup 10 juna. 2021.).

<p>5. Informacije o saradnji sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama treba jasno prikazati – poželjno putem lako dostupnog odeljka na početnoj stranici internet sajta.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Kao što je istaknuto u ovom PAR monitoru, sa izuzetkom GS-a i SEPA-e, javni organi proaktivno objavljuju informacije onlajn o saradnji sa organizacijama civilnog društva. Ipak, neretko to čine kroz najave javnih konsultacija i javnih rasprava, a ne kroz namenski odeljak na internet sajtu. Iako postoje primeri lako dostupnih odeljaka o civilnom društvu na početnim stranicama internet sajtova nekih državnih organa (npr. Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture), takva praksa nije ujednačena.</p>
<p>6. Za potrebe informisanja o javnim konsultacijama i javnim raspravama o dokumentima javnih politika i o propisima, potrebno je učiniti dostupnim posebni odeljak sajta za tu namenu. Alternativno, organi javne uprave mogu postaviti jasan link ka Portalu eUprava, na kojem bi trebalo objaviti sve javne rasprave i konsultacije.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Većina organa iz uzorka ima odeljke posvećene javnim konsultacijama i javnim raspravama. Ipak, odeljci nisu nužno prikazani na početnoj stranici, a informacije o konsultacijama se pružaju neujednačeno. Ministarstvo rada pruža ove informacije odvojeno za svaki sektor, odnosno pod različitim odeljcima na internet sajtu. Internet sajt MDULS-a ima pododeljak o javnim raspravama i konsultacijama u okviru odeljka <i>aktivnosti</i>. MKI navodi link o javnim raspravama koji vodi posetioca do arhive koja sadrži prethodno održane javne rasprave, dok internet sajt MEI sadrži odeljak o javnim raspravama (sa zastarelim unosom) i zaseban odeljak za javne pozive. Zbog neujednačene prakse, ova preporuka se smatra delimično sprovedenom.²²¹</p>
<p>7. Organi javne vlasti uvek treba da pruže informacije u traženom formatu/formatima.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Rezultati istraživanja percepcija OCD sprovedenog u okviru ovog PAR Monitora, pokazuju da 39% ispitanika navodi da organi pružaju informacije u traženom formatu često ili uvek, dok 32% navodi da to čine ponekad.</p>
<p>8. Organi javne vlasti treba da u potpunosti izbegavaju pružanje informacija u formi skeniranih dokumenata.</p>	<p>n/a</p>	<p>Nema dostupnih podataka za procenu ove preporuke. Međutim, podaci do kojih se došlo u ovom ciklusu PAR Monitora ukazuju da je pružanje traženih informacija u formi skeniranih dokumenata još uvek povremena praksa.</p>
<p>9. Kada nisu sigurni da li su pripremili prave informacije i da li su dobro odgovorili na zahtev, organi javne vlasti treba da kontaktiraju tražioce informacija u cilju dostavljanja adekvatnog odgovora.</p>	<p>n/a</p>	<p>Nema dostupnih podataka za procenu ove preporuke. Međutim, podaci do kojih se došlo u ovom ciklusu PAR Monitora ukazuju da se organi javne vlasti ponekad obrate podnosiocima zahteva kako bi zatražili pojašnjenja.</p>
<p>10. Najzad, očekivane promene zakonskog okvira u Srbiji trebalo bi da osiguraju delotvorne sankcije za sve organe javne vlasti koji ne poštuju zakon, kako bi se u potpunosti zaštitila prava na slobodan pristup informacijama.</p>	<p>Započeto</p>	<p>U momentu pisanja ovog PAR Monitora, izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama bile su još uvek na čekanju. Status ove preporuke zavisi od zakonskih promena i primene kazni izrečenih zbog nepoštovanja zakona u praksi. Trenutno, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predlaže promene u vezi sa kaznenim odredbama. Prvo, dodavanjem člana 28a i člana 28b, Nacrt precizira da „novčana kazna koja se izriče prvi put ne može biti veća od 20.000 dinara. Novčana kazna može biti izrečena više puta, s tim da zbir izrečenih novčanih kazni ne može iznositi više od 200.000 dinara. Izrečenu novčanu kaznu izvršava sud u skladu sa zakonom kojim se reguliše izvršenje i obezbeđenje“ (Nacrt, član 15). Drugo, Poverenik je ovlašćen za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Pod određenim uslovima, i sam tražilac informacije je ovlašćen da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka (Nacrt, član 15). Konačno, izmenama člana 46, novčane kazne koje su se kretale u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara su pooštrene i nacrtom izmena predviđene novčane kazne bi iznosile od 20.000 do 100.000 dinara i bile bi izrečene rukovodiocima organa (Nacrt, član 27).²²²</p>

221 Primeri: MKI – <https://www.kultura.gov.rs/tekst/sr/5916/javne-rasprave.php>, MDULS – <http://mduls.gov.rs/category/javne-rasprave-i-konsultacije/> (poslednji pristup 10. juna 2021.).

222 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja: <https://bit.ly/2UdsSKY> (poslednji pristup 10. juna 2021.).

PREPORUKE PAR MONITORA 2019/2020

Većina preporuka iz PAR Monitora 2017/2018 je i dalje relevantna, te je veliki broj njih ponovljen. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom ili strateškom okviru, ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2017/2018

1. Organi državne uprave treba da informišu koristeći jednostavan, za građane razumljiv jezik na svojim internet sajtovima, usredsređujući se na lakši pristup i bolje iskustvo korisnika. U najboljem slučaju, ovo je, dugoročno gledano, moguće postići kroz usvajanje sveobuhvatnog pristupa na nivou cele Vlade umesto sadašnje prakse gde svaka institucija ima svoju internet stranicu.
2. Prilikom objavljivanja dokumenata (dokumenata javnih politika, propisa, izveštaja i sl.), organi državne uprave treba da ukratko objasne/predstave njihov sadržaj i svrhu bez birokratske terminologije, fokusirajući se na najvažnije aspekte i njihov uticaj na svakodnevni život građana, udruženja, privrede, manjinskih ili drugih grupa u društvu.
3. Prilikom pružanja informacija o organizacionom delokrugu i nadležnosti, uslugama koje organ pruža ili sličnim administrativnim informacijama (bilo u Informatorima o radu ili na drugi način onlajn), organi državne uprave treba da strogo izbegavaju kopiranje teksta iz zakonskih akata, i da ih prilagode prosečnom građaninu.
4. Organi na nivou državne uprave treba da onlajn, proaktivno, objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu.
5. Organi državne uprave treba da započnu sa izradom i objavljivanjem svojih godišnjih budžeta (finansijskih planova) na način koji je prilagođen građanima.
6. Organi državne uprave bi trebalo da objavljuju najmanje jedan set podataka iz svog delokruga rada u skladu sa standardima otvorenih podataka.
7. Organi državne uprave treba jasno da prikažu informacije o saradnji sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, poželjno putem lako dostupnog odeljka na početnoj strani internet sajta.
8. Za potrebe informisanja o javnim konsultacijama i javnim raspravama o dokumentima javnih politika i o propisima, potrebno je da organi državne uprave učine dostupnim poseban odeljak internet stranice za tu namenu. Alternativno, organi mogu postaviti jasan link ka novom portalu eKonsultacije, čim isti postane operativan, na kojem bi trebalo da budu objavljene sve javne rasprave i konsultacije.
9. Kako bi se u potpunosti zaštitilo pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, očekivane promene zakonskog okvira u Srbiji treba da osiguraju delotvorne sankcije za sve organe vlasti koji ne poštuju zakon, kao i da se Poverenikove mere adekvatno sprovode.

Novе preporuke 2019/2020

10. Uredbu o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa iz 2018. godine trebalo bi izmeniti tako da obuhvati odredbe koje definišu upotrebu jezika koji je prilagođen građanima prilikom komunikacije i objavljivanja informacija na internet sajtovima.
11. Nadležni organ, trenutno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, treba da ažurira i promoviše bazu kontakata za saradnju sa civilnim društvom, koju je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom pokrenula 2019. godine.
12. Organi državne uprave koji su imenovali kontakt osobu za saradnju sa civilnim društvom trebalo bi da to jasno naznače na svojim internet sajtovima – bilo pružajući eksterni link ka postojećoj bazi kontakata ili pružanjem informacija o imenovanim kontakt osobama na jasno vidljivom mestu.
13. Organi državne uprave treba da na odgovarajući način evidentiraju i dokumentuju sve informacije i podatke koji su rezultat njihovog rada, kako bi omogućili slobodan pristup informacijama u potpunosti.
14. Trebalo bi zakonski definisati obavezu proaktivnog i lako dostupnog objavljivanje svih ili većine dokumenata, podataka i informacija koji nastaju u rada organa, uz ograničene, jasne i opravdane izuzetke (open by default), uključujući njihovo objavljivanje u mašinski čitljivom formatu.

VI. PRUŽANJE USLUGA

VI.1 WEBER INDIKATORI ZA PRAĆENJE OBLASTI PRUŽANJA USLUGA I VREDNOSTI ZA SRBIJU

SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti uprave prema građanima



SD_P3_I1: Percepcija javnosti i dostupnost povratnih informacija građana o kvalitetu administrativnih usluga



SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti administrativnih usluga



SD_P4_I2: Dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga na internet stranicama pružalaca



VI.2 STANJE U OBLASTI PRUŽANJA USLUGA I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA OD 2018. GODINE

Prilagođavanje javnih usluga potrebama građana i dalje je prioritet Vlade, kako u zakonodavnom smislu, tako i u praksi. Prema oceni OECD, Srbija je postigla značajno poboljšanje u pružanju usluga između SIGMA ciklusa praćenja 2017. i 2019. godine.²²³ Globalna pandemija i vanredno stanje stvorili su niz izazova i Vlada je bila primorana da reorganizuje pružanje usluga,²²⁴ ubrza digitalizaciju i uvede nove digitalne usluge povezane sa zdravstvom.²²⁵ Uprkos napretku, analiza stanja u svrhu ovog poglavlja ukazuje na preostale izazove kao što su: usklađivanje sektorskih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku (ZUP), spor proces optimizacije usluga, nedostatak systemske kontrole i osiguranje kvaliteta i još uvek ograničena dostupnost usluga korisnicima sa posebnim potrebama (više u nastavku).

Ne postoji jedinstvena nacionalna politika pružanja usluga, niti jedinstven mehanizam koordinacije za sve dokumente javnih politika koji pokrivaju ovu oblast. Umesto toga, okvir javne politike pružanja usluga sastoji se od niza strategija, od kojih je najopsežnija nedavno usvojena Strategija RJU za period 2021-2030. godine i njen Akcioni plan za period 2021-2025.²²⁶ U odnosu na prethodnu, ova Strategija stavlja veći naglasak na pružanje usluga, svrstavajući pružanje usluga kao deo opšteg cilja i jedno od šest tematskih područja.²²⁷ Strategijom se nastoji doći do poboljšanja pružanja usluga kroz 1) razvoj i optimizaciju usluga u skladu sa potrebama korisnika, 2) podizanje administrativnih (ljudskih, tehničkih i tehnoloških) kapaciteta i 3) poboljšanje kontrole i obezbeđenja kvaliteta usluga. Sprovedenjem Akcionog plana za period 2018-2020. godine u potpunosti je sprovedeno manje od polovine aktivnosti (43%) do kraja ciklusa primene, na nivou specifičnog cilja koji pokriva usluge.²²⁸

Najmanje dve dodatne sektorske strategije dopunjuju okvir javne politike za pružanje usluga. U junu 2020. godine, Vlada je usvojila novi Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2020-2022. godine

223 „Sve zemlje ocenjene u oblasti pružanja usluga u 2019. godini (...) i Srbija – napravile su značajna poboljšanja u poređenju sa 2017. godinom (povećanje ocena za 42%)“, OECD, „Government at a Glance: Western Balkans“, OECD Publishing, Pariz, 2020, str. 31, <https://doi.org/10.1787/a8c72f1b-en> (poslednji pristup 4. februara 2021).

224 Na primer, Vlada je usvojila zaključak kojim se obustavlja direktan kontakt licem u lice sa strankama / korisnicima usluga (Službeni glasnik RS br. 35/2020-18, 37/2020-3) i uredbu kojom se uređuju rokovi u upravnom postupku tokom vanrednog stanja (Službeni glasnik RS br. 41/20, 43/20). Shodno tome, veliki udeo u interakciji i komunikaciji sa tražiocima usluga preusmeren je na daljinu, a rokovi za okončanje administrativnih postupaka pomereni su za period nakon završetka vanrednog stanja.

225 Na primer, neke od novih digitalnih usluga uključivale su zahtev za dozvolu kretanja tokom policijskog časa, prijavu za PCR testiranje na lični zahtev, kao i usluge elektronskog obaveštavanja o rezultatima PCR testa.

226 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, dostupna na <https://monitoring.mduls.gov.rs/downloadFile/?id=11263&type=doc> (poslednji pristup 7. juna 2021).

227 U okviru svog opšteg cilja, strategija uključuje obezbeđivanje visokokvalitetnih usluga građanima i poslovnim subjektima (str. 14). Pored pružanja usluga, kao jednog od tematskih područja, druga područja uključuju razvoj i koordinaciju politika, upravljanje javnim službama i ljudskim resursima, odgovornost i transparentnost, upravljanje javnim finansijama i sistem lokalne samouprave.

228 Specifični cilj 4, „Povećanje pravne sigurnosti i poboljšanje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga“, videti: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, monitoring statistike sprovođenja Strategije RJU, <https://bit.ly/3pFCgTq> (poslednji pristup 26. maja 2021.).

sa akcionim planom čiji je cilj da administraciju transformiše iz činovničke u digitalizovanu i orijentisanu ka korisnika, uz aktivno angažovanje korisnika u dizajniranju i pružanju usluga.²²⁹ Do kraja 2020. godine završena je oko trećina aktivnosti prvobitno planiranih za tu godinu i postignut je pokazatelj učinka za opšti cilj Programa.²³⁰

Kada je u pitanju pojednostavljenje administrativnih postupaka, usvajanjem programa „ePapir“ u 2019. godini dovršen je okvir javne politike u ovoj oblasti.²³¹ Program predviđa uspostavljanje transparentnijeg i predvidljivijeg poslovnog okruženja uklanjanjem suvišnih, i pojednostavljenjem i digitalizacijom drugih upravnih postupaka, kao i uspostavljanje jedinstvenog registra upravnih postupaka. Napori za pojednostavljenje polako napreduju: od 2600 zabeleženih postupaka za preduzeća, do kraja 2020. godine, 5 je ukinuto,²³² 130 postupaka je pojednostavljeno i 27 je u potpunosti digitalizovano.²³³ RSJP je pokrenuo isti proces za postupke povezane sa građanima.

Usvajanjem ZUP-a 2016. godine uveden je princip „samo jednom“ (*once only principle*),²³⁴ ali uspeh njegove primene je varirao. Jedan od najvećih izazova odnosi se na dugotrajan proces usklađivanja 270 posebnih zakona sa ZUP-om, prvobitno planiran za 2018., a zatim za 2020. godinu.²³⁵ Drugi izazov odnosi se na odlaganje usvajanja podzakonskih akata. Pored pandemije i parlamentarnih izbora 2020. godine, koji su zaustavili zakonodavne aktivnosti u zemlji, do nepoštovanja rokova delimično dolazi i zbog ograničenih kapaciteta MDULS-a (da nadgleda usklađivanje) i resornih ministarstava i drugih državnih organa (za rad na zakonskim izmenama i dopunama).²³⁶ Rezultat je nastavak regulatorne nesigurnosti za pojedince i preduzeća.²³⁷

Nakon usvajanja dva značajna zakona u oblasti eUprave.²³⁸ zakonodavni okvir je dalje ažuriran zakonima kojima se uvode posebni registri, kao što su Zakon o centralnom registru stanovništva (2019)²³⁹ i Zakon o registru upravnih postupaka (2021).²⁴⁰ Dok prvi registar centralizuje skup zvaničnih registara koje su prvobitno vodile javne institucije (npr. o državljanstvu, podacima iz matičnih knjiga, prebivalištu itd.), drugi ima za cilj da obezbedi centralizovanu javnu bazu podataka svih upravnih postupaka u Srbiji.

229 Program razvoja e-uprave Republike Srbije za period 2020-2022. godine i Akcioni plan za njegovu primenu, str. 31, <https://bit.ly/3zaxRfw> (poslednji pristup 31. maja 2021.).

230 Prema rezultatima merenja Evropske unije o e-Upravi prosek iznosi 43,75%. Videti: Aneks 3 Tabela aktivnosti Programa razvoja e-uprave kao deo Godišnjeg izveštaja o sprovođenju AP Strategije RJU za 2020. godinu, <https://bit.ly/3cOu7Xj> (poslednji pristup 17. juna 2021.).

231 Program za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „ePapir“ za 2019-2021 godinu, <https://bit.ly/3v3hjmg> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

232 „Ukinuto je pet administrativnih postupaka, od kojih je jedan u potpunosti ukinut, a četiri su pretvorena u nevidljive usluge javne uprave.“ Strategija RJU, op. cit., str. 187.

233 Analiza efekata na Nacrt zakona o Registru upravnih postupaka, <https://bit.ly/3cr5b8g> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

234 Princip samo jednom podrazumeva „da građani i preduzeća pružaju podatke samo jednom u kontaktu sa javnom upravom, dok organi uprave preduzimaju mere za internu razmenu i ponovnu upotrebu ovih podataka – čak i preko granica – uvek poštujući propise o zaštiti podataka i druga ograničenja“. TOOPEU, The Once-Only Principle Project, <http://toop.eu/once-only> (poslednji put pristup 4. februara 2021.).

235 Član 214. Zakona o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS br. 18/2016-10, 95/2018-441 (autentično tumačenje), <https://bit.ly/356yrwN> (poslednji pristup 7. juna 2021.); SIGMA/OECD, Izveštaj o praćenju za Srbiju 2019, str. 41, <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

236 SIGMA, Izveštaj o monitoringu Srbija 2019, str. 41, <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf> (poslednji pristup 7. juna 2021.).

237 Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju 2020, str. 18, <https://bit.ly/2T5zMRy> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

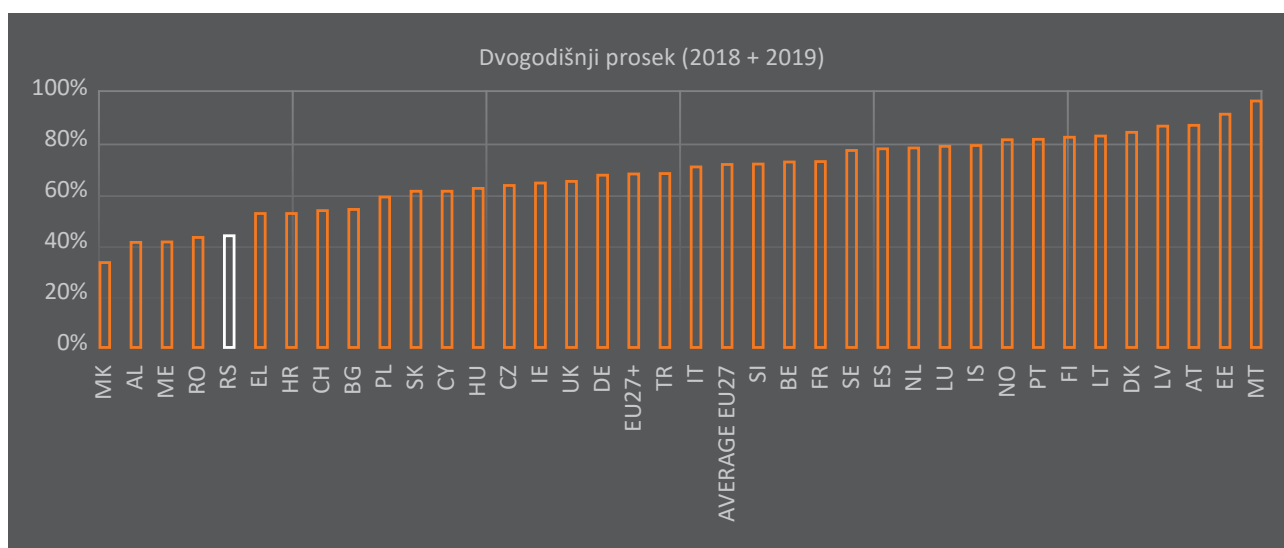
238 Zakon o elektronskoj upravi, Službeni glasnik RS br. 27/2018, i Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama poverenja u elektronskom poslovanju, Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 52/2021.

239 Službeni glasnik RS br. 17/2019-3, <https://bit.ly/34YiYii> (poslednji pristup 31. maja 2021.).

240 Službeni glasnik RS br. 44/2021-9, <https://bit.ly/3zedCNM> (poslednji pristup 31. maja 2021.).

Došlo je, takođe, do novina u pogledu pružanja digitalnih usluga, ali one tek treba da daju rezultate. Početkom 2020. godine Vlada je redizajnirala i ponovo pokrenula portal eUprave, koji je poboljšani i prilagođen mobilnom interfejsu. Među novim funkcijama, omogućena je i dvofaktorska potvrda identiteta pomoću mobilnog telefona.²⁴¹ opcija plaćanja putem interneta za pojedine usluge²⁴² i e-ispоруka administrativnih akata.²⁴³ Broj korisnika i dalje mora da raste s obzirom na to da do sada 1,02 miliona građana (oko 15% ukupne populacije)²⁴⁴ koristi ovaj portal.²⁴⁵ Vlada je, takođe, uspostavila nacionalni portal za eID,²⁴⁶ a učinak u domenu digitalizacije odražava se na ukupan napredak zemlje na međunarodnim rang listama. Merilo eUprave Evropske unije za 2020. godinu²⁴⁷ postavlja Srbiju na 32. mesto od 36 posmatranih EU27+ zemalja,²⁴⁸ na osnovu dvogodišnjeg proseka za 2018. i 2019. godinu (grafikon 18). Jedan od istaknutih identifikovanih problema je i nedostatak transparentnosti u pružanju usluga.²⁴⁹ Pored toga, na osnovu UN-ove ankete o eUpravi za 2020. godinu, Srbija je zauzela 58. mesto od 193 zemlje, ispod svih država članica EU.²⁵⁰

Grafikon 18: EU merilo eUprave 2020: Učinak vlade u EU27+ zemljama



Izvor: EU merilo eUprave 2020

241 Portal eUprave, dvofaktorska prijava za autentifikaciju, <https://euprava.gov.rs/prijava-dvofaktorskom-autentifikacijom-za-korisnike-sa-kvalifikovanim-elektronskim-sertifikatom> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

242 Portal eUprave, „Plaćanje taksi i naknada onlajn“, <https://euprava.gov.rs/usluge/6344> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

243 Lokalne poreske uprave počele su da koriste funkciju e-ispоруke za dostavljanje odluka o porezu na imovinu građanima za 2020. godinu. Portal eUprave, „Rešenja o porezu na imovinu za 2020. dostavljaju se elektronski“, 1.8.2020, <https://euprava.gov.rs/esenje-poreza-na-imovinu> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

244 Ukupan broj stanovnika u 2019. godini iznosio je 6 945 235. Videti: Republički zavod za statistiku, Procene stanovništva prema starosti i polu (početak, sredina i kraj godine), <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/18010403?languageCode=en-US> (poslednji pristup 31. maja 2021.).

245 Zvanični podaci sa početne stranice portala su 1 026 347, <https://www.euprava.gov.rs> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

246 eID portal: <https://eid.gov.rs/sr-Cyrl-RS/pocetna> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

247 Evropska komisija, DG CONNECT, „Merilo eUprave 2020: eUprava koja radi za ljude“, 2020: <https://bit.ly/3rn15o5> (poslednji pristup 4. februara 2021.).

248 Uključuje 27 država članica Evropske unije, kao i Island, Norvešku, Crnu Goru, Srbiju, Švajcarsku, Tursku, Ujedinjeno Kraljevstvo, Albaniju i Severnu Makedoniju.

249 Merilo „Transparency of Service Delivery“ pokazuje u kojoj su meri vlade transparentne u pogledu procesa pružanja usluga. Videti: Evropska komisija, DG CONNECT, „eGovernment Benchmark 2020 Country Factsheets“, str. 88, 2020, <https://bit.ly/2RyHWBR> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

250 Odeljenje za globalne komunikacije Ujedinjenih nacija, United Nations E-Government Survey 2020, Njujork, <https://bit.ly/3gj7zPt> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

Dodatno, ne postoji jedinstveno telo za razvoj javne politike i kontrolu i osiguranje kvaliteta u oblasti pružanja usluga. Koordinaciju i vođstvo i dalje deli nekoliko institucija²⁵¹ i međuinstitucionalnih koordinacionih struktura koje čine visoki predstavnici Vlade.²⁵² Kao rezultat, nedostaje centralni sistem za praćenje i izveštavanje javnosti o kvalitetu pružanja usluga, uključujući zadovoljstvo korisnika²⁵³, a usluge se retko dizajniraju na osnovu učešća stvarnih korisnika.²⁵⁴ Zajednički standardi i alati za upravljanje kvalitetom u pružanju usluga tek treba da budu uvedeni u celoj upravi.²⁵⁵ Brojne institucije uglavnom koriste standard ISO 9001 (postavljanje zahteva za sistem upravljanja kvalitetom), ali se alati za upravljanje kvalitetom ne promovišu, niti se sistematski primenjuju u celoj upravi. MDULS je prvo telo koje je primenilo Zajednički okvir za procenu (CAF).²⁵⁶ Nova Strategija reforme javne uprave namerava da ove nedostatke prevaziđe do 2025. godine nizom aktivnosti, uključujući uspostavljanje nezavisne agencije za praćenje, kontrolu i osiguranje kvaliteta pružanja usluga, primenu CAF-a u 10 organa državne uprave, razvoj metodologija za merenje učinka pružalaca usluga i zadovoljstvo korisnika, kao i sprovođenje tih merenja.²⁵⁷

Konačno, pristupačnost javnih usluga osobama sa posebnim potrebama i ugroženim delovima stanovništva ostaje izazov, jer je pružanje usluga i dalje neravnomerno rasprostranjeno širom zemlje.²⁵⁸ U vreme pisanja ovog izveštaja, 14 opština u Srbiji je dobilo sredstva od MDULS-a i uspostavilo jedinstvena upravna mesta, kako je definisano ZUP-om.²⁵⁹ Međutim, pet godina nakon usvajanja ZUP-a, ove aktivnosti se nastavljaju bez planirane uredbe o regulisanju uslova i kriterijuma za uspostavljanje jedinstvenih upravnih mesta, kao i saradnje između organa u tom pogledu.

U pogledu pristupačnosti digitalnih usluga, krajem 2018. godine Vlada je usvojila podzakonski akt kojim se uređuju detaljni uslovi za razvoj i održavanje internet stranica organa.²⁶⁰ Ova uredba propisuje kriterijume pristupačnosti za internet stranice, uglavnom u skladu sa međunarodnim standardima informaciono-komunikacione (ICT) pristupačnosti, kao što je WCAG 2.0.²⁶¹ Prema nedavnoj proceni, značajan udeo internet stranica još uvek ne ispunjava u potpunosti zahteve elektronske dostupnosti. U 2020. godini, 47,47% organa državne uprave, 35,58% jedinica lokalne samouprave, i 45,9% organa u autonomnim pokrajinama ispoštovalo je kriterijume e-pristupačnosti.²⁶³ U istraživanju koje je sprovedla Međunarodna telekomunikaciona unija, osobe sa invaliditetom izrazile su primedbe na prilagođenost eUprave, kao što su nedostatak jasnijih uputstava, zahtevi za ličnom posetom pre korišćenja digitalnih usluga, i preterano zahtevne procedure za registraciju.²⁶⁴

251 Vodeće institucije u pružanju usluga uključuju MDULS, Kancelariju za IT i eUpravu, Kabinet premijera, kao i Republički sekretarijat za javne politike (u smislu administrativnog pojednostavljenja).

252 Na primer, koordinaciono telo za praćenje sprovođenja programa ePaper. Videti Odluku o uspostavljanju Koordinacionog tela za praćenje sprovođenja Programa za pojednostavljenje upravnih postupaka i uredbe „e-Paper“ za period 2019-2021. (Službeni glasnik RS br. 64 / 2019-7), <https://bit.ly/3zlaaRV> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

253 Kao što je SIGMA istakla: „Statistika o obimu usluga koje se pružaju putem različitih kanala, cena po usluzi ili informacije o povratnim informacijama korisnika ne prikupljaju se centralno, niti su dostupne na bilo koji drugi način.“ Videti: SIGMA / OECD, Izveštaj o monitoringu Srbija 2019, op. cit., str. 43.

254 Videti: Dragana Bajić, „Dizajniranje boljih javnih usluga u Srbiji: sa građanima, ne samo za njih“, Centar za evropsku politiku, Beograd, 2019, <https://bit.ly/2THRZVU> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

255 Strategija RJU 2021-2030, op. cit., str. 148

256 Ibid.

257 Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021-2025, str. 31-31, http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP_SRJ_2021-2025_eng.pdf (poslednji pristup 7. juna 2021.).

258 SIGMA / OECD, Izveštaj o monitoringu Srbija 2019, op. cit., str. 33.

259 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, „Osam gradova i opština dobija 40 miliona dinara za uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta“, 22.4.2021, <https://bit.ly/3pBXRfW> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

260 Uredba o detaljnim uslovima za razvoj i održavanje veb stranica organa, Službeni glasnik RS br. 104 / 2018-10.

261 WCAG, smernice za pristupačnost veb sadržaja (Web Content Accessibility Guidelines), dostupno na <https://www.w3.org/TR/WCAG20/> (poslednji pristup 18. juna 2021.).

262 Međunarodna telekomunikaciona unija, Studija o proceni politika digitalne pristupačnosti u Republici Srbiji, 2021, str. 38. <https://bit.ly/3wDSoaC> (poslednji pristup 18. juna 2021.).

263 Ibid., str. 21.

264 Ibid., str. 26.

VI.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?

U okviru oblasti pružanje usluga, prate se tri SIGMA Principa.

Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentisana ka građanima i koja se primenjuje.

Princip 3: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga.

Princip 4: Obezbeđena je dostupnost javnih usluga.

Iz ugla civilnog društva i šire javnosti, navedeni Principi su najznačajniji za razmatranje jer se tiču aspekata uprave okrenutih ka građanima i koji su od suštinskog značaja za svakodnevno pružanje usluga i kontakt sa administracijom. U tom smislu, navedeni principi su od najveće važnosti za kvalitet svakodnevnog života građana.

Pristup praćenju ovih principa se pre svega oslanja na ispitivanje javnog mnjenja o pružanju usluga, uključujući i to do koje mere je država otvorena za poboljšanje javnih usluga na osnovu povratnih informacija dobijenih građana. Ovi podaci se dopunjuju ispitivanjem percepcije civilnog društva o različitim aspektima pružanja usluga. Takođe, pristup odabranim principima obuhvata i nalaze izvan okvira percepcija, odnosno razmatra se da li su informacije o uslugama dostupne i pristupačne putem interneta.

Korišćena su četiri indikatora, od kojih su dva u potpunosti merena na osnovu podataka o percepciji (percepcija građana i civilnog društva), a preostala dva kombinovanjem podataka o percepciji i javno dostupnim podacima. Ispitivanje javnog mnjenja sprovedeno je na slučajnom, troetapnom uzorku građana. Ispitivanje je usmereno na orijentisanost pružanja usluga ka građanima u praksi i obuhvata različite aspekte informisanosti, efikasnosti, digitalizacije, i mehanizme za dobijanje povratne informacije.²⁶⁵ Budući da je istraživanje percepcije javnosti sprovedeno tokom pandemije COVID-19, građanima su postavljena i dodatna pitanja o tome koliko su od izbijanja pandemije zainteresovani da više istražuju o elektronskim uslugama i koliko često su ih koristili tokom njenog trajanja. Podaci o percepciji iz ovih pitanja nisu korišćeni za merenje vrednosti indikatora.

Prilikom merenja pristupačnosti usluga ranjivim grupama, kao i onima u udaljenim oblastima, korišćena je anketa za civilno društvo, a fokus grupa sa odabranim OCD²⁶⁶ je održana kako bi se podaci iz ankete dopunili kvalitativnim nalazima. Postojanje mehanizma za dobijanje povratne informacije analizirano je kombinovanjem podataka o percepciji građana i podataka dostupnih onlajn na uzorku od pet administrativnih usluga.²⁶⁷ Na kraju, internet stranice pružalaca usluga iz istog uzorka analizirane su sa ciljem da se prikupe informacije o pristupačnosti usluga i njihovim cenama.

265 Percepcija se analizira ispitivanjem javnog mnjenja (osobe starije od 18 godina) na Zapadnom Balkanu. Za ispitivanje javnog mnjenja korišćen je troetapni, reprezentativni uzorak, a ispitivanje je sprovedeno kombinovanjem onlajn i telefonske ankete pomoću računara (CAWI – Computer Assisted Web Interviewing, i CATI – Computer Assisted Telephone Interviewing), koristeći standardizovani upitnik za omnibus ankete.

266 Istraživanje stavova OCD sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika. U Srbiji je istraživanje sprovedeno u periodu od 23. juna do 24. jula 2020. godine. Metoda prikupljanja podataka bila je samointervjuisanje uz pomoć računara (CASI – Computer Assisted Self-Interviewing). Uzorak ankete je bio N = 184 organizacija civilnog društva.

267 Pet obuhvaćenih usluga su: 1) registracija nepokretnosti, 2) registracija preduzeća 3) registracija vozila 4) izdavanje ličnih dokumenata: pasoša i lične karte i 5) prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost (PDV).

VI.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

PRINCIP 1: POSTOJI POLITIKA JAVNE UPRAVE KOJA JE ORIJENTISANA KA GRAĐANIMA I KOJA SE PRIMENJUJE

WeBER indikator SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti uprave prema građanima

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Građani su upoznati sa inicijativama ili projektima države u vezi sa pojednostavljanjem administrativnih procedura	2/2	1/2
E.2 Građani potvrđuju da su inicijative ili projekti države u vezi sa pojednostavljanjem administrativnih procedura unapredili pružanje usluga	4/4	4/4
E.3 Građani potvrđuju da je kontakt sa upravom olakšan	4/4	2/4
E.4 Građani potvrđuju da je vreme potrebno za dobijanje administrativnih usluga smanjeno	4/4	2/4
E.5 Građani smatraju da se uprava kreće u pravcu digitalizacije	2/2	2/2
E.6 Građani su upoznati sa dostupnošću e-usluga	2/2	1/2
E.7 Građani su upoznati sa načinima na koje se koriste e-usluge	2/2	2/2
E.8 Građani koriste e-usluge	2/4	2/4
E.9 Građani smatraju da su e-usluge prilagođene korisnicima	2/2	2/2
E.10 Građani potvrđuju da uprava traži povratnu informaciju od njih u pogledu načina na koji se pružanje administrativnih usluga može unaprediti	1/2	1/2
E.11 Građani potvrđuju da uprava koristi povratne informacije za unapređenje administrativnih usluga	4/4	4/4
Ukupno bodova	29/32	23/32
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁶⁸	5	4

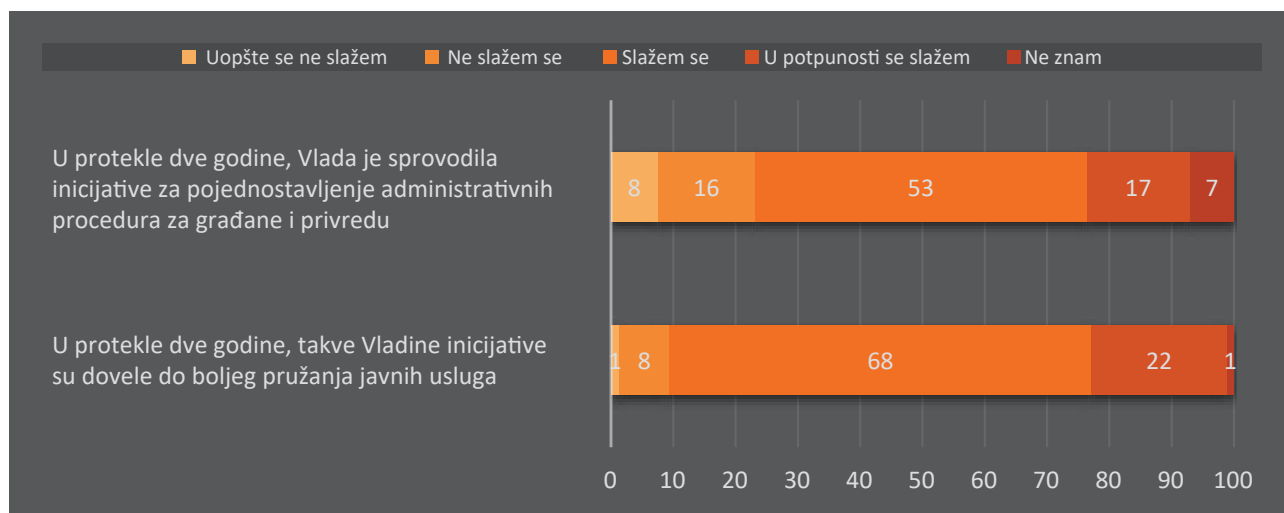
Građani Srbije doživljavaju državnu upravu uglavnom kao usmerenu ka građanima, s obzirom na to da je merenje svih elemenata ovog indikatora otkrilo opštu pozitivnu percepciju. Indikator je stoga toga postigao maksimalnu vrednost na petostepenoj skali, i povećanje u poređenju sa ciklusom praćenja 2017/2018. Značajan nalaz, međutim, jeste i tendencija da građani koji su bili u kontaktu sa administracijom u protekle dve godine imaju nešto manje pozitivnog iskustva i niži stepen zadovoljstva u poređenju sa ukupnom populacijom.

Najpre, nalazi ankete ukazuju na povećanu vidljivost administrativnih pojednostavljenja. Sedam od deset (70%) građana Srbije prepoznaje Vladine inicijative za pojednostavljanje administrativnih postupaka za građane i preduzeća, što predstavlja skok od 15 procentnih poena u poređenju sa polaznim PAR Monitorom. Percepcija onih koji su komunicirali sa administracijom u protekle dve godine podjednako je pozitivna (69,5%). Među građanima koji su svesni takvih napora Vlade,²⁶⁹ postoji značajna saglasnost (blizu 90%) i da su takvi naponi zapravo doveli do poboljšanja pružanja usluga. Ovakvi nalazi potvrđuju da pojednostavljanje korisničkog iskustva može imati direktan efekat na zadovoljstvo korisnika usluga, što može poslužiti kao podsticaj za dalja pojednostavljenja.

268 Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-11 bodova = 1; 12-17 bodova = 2; 18-22 bodova = 3; 23-27 bodova = 4; 28-32 bodova = 5

269 Oni koji su na prethodnu izjavu odgovorili „Slažem se“ ili „Potpuno se slažem“ („U protekle dve godine, vlada je sprovodila inicijative za pojednostavljenje administrativnih procedura za građane i privredu“), n = 701.

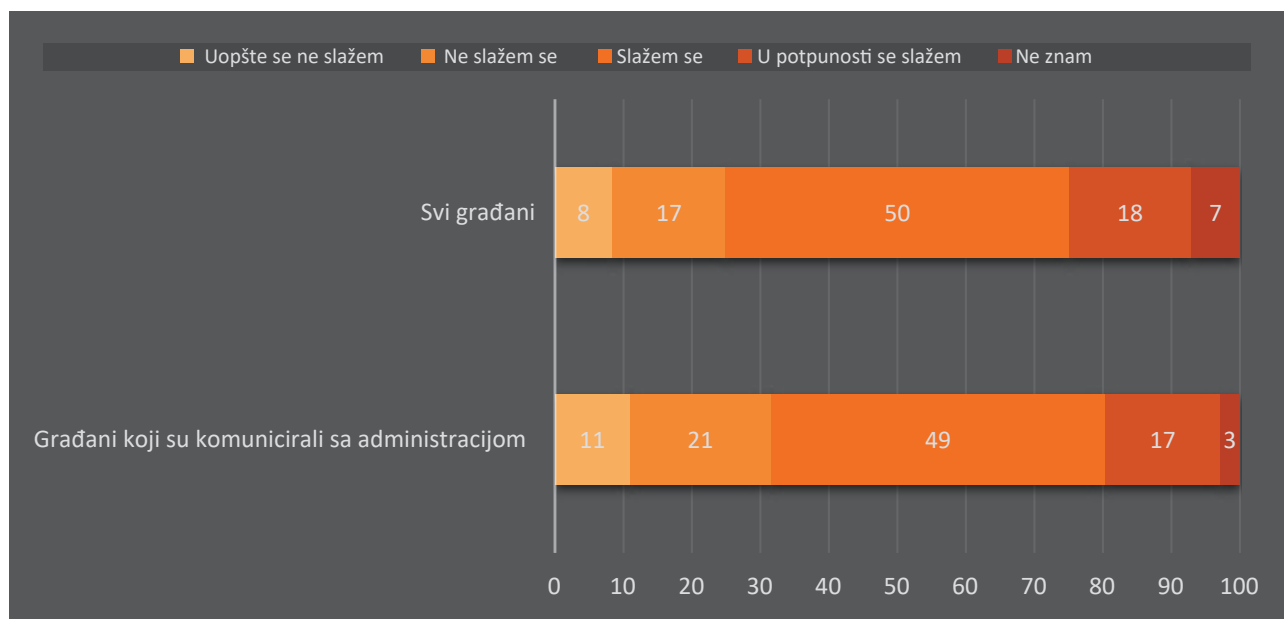
Grafikon 19. Percepcija javnosti o pojednostavljenju administrativnih usluga (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N = 1005; n = 701.

Percepcija građana o drugim, konkretnim aspektima interakcije sa administracijom takođe se poboljšala u poređenju sa ciklusom praćenja 2017/2018. Većina građana veruje da je kontakt sa administracijom postao lakši u poslednje dve godine (65%) i da je potrebno manje vremena za dobijanje administrativnih usluga (68%). Ukupno gledano, nalazi pokazuju porast pozitivne percepcije na obe izjave u odnosu na polazno merenje, kada je stopa saglasnosti za svako od dva analizirana pitanja bila oko 40%. Razlozi za poboljšanje mogu se tražiti u pojednostavljenim postupcima, ali i u boljoj primeni principa efikasnosti, kako je predviđeno ZUP-om. Suprotno tome, otprilike četvrtina građana koji ne prepoznaju poboljšanja u praksi sugerise da je potrebno sprovesti temeljniju kontrolu kvaliteta i praćenje sprovođenja usluga.

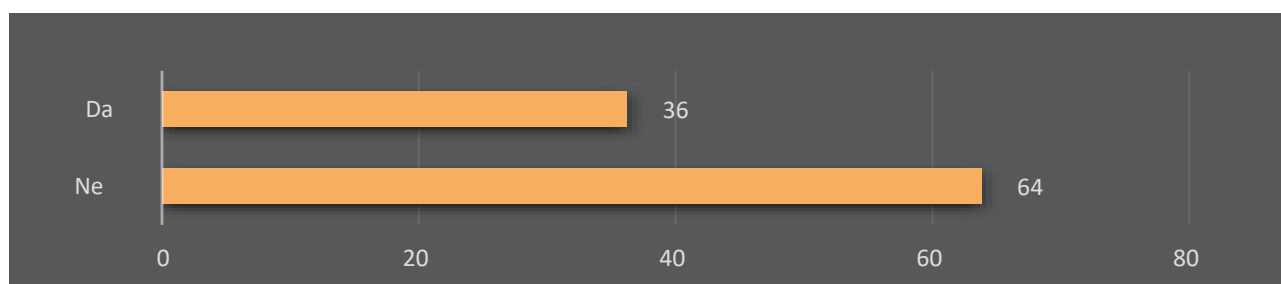
Grafikon 20. U poslednje dve godine, skraćeno je vreme koje je potrebno da bi se dobile administrativne usluge. (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N = 1005; n = 556.

Slično ovim rezultatima, povećava se i svest javnosti o reformi digitalne uprave i dostupnosti digitalnih usluga. Četiri od pet (81%) građana prepoznaje da Vlada ide ka digitalizaciji, što je porast u odnosu na ispitivanje u ciklusu 2017/2018, kada je 70% imalo isti odgovor. Značajno poboljšanje, koje se ogleda u porastu od čak 23 procentna poena, takođe je u tome što više od polovine stanovništva Srbije (64%) zna da Vlada nudi e-usluge. Paralelno sa ovim ohrabrujućim nalazima, više od trećine (36%) još uvek nema saznanja da postoje e-usluge. Gledajući strukturu stanovništva, 58% starijih od 60 godina ne zna za digitalne kanale, što ne predstavlja iznenađenje, ali akcenat se može staviti na 32% populacije između 45 i 60 godina i više od četvrtine stanovnika između 30 i 44 godine koja nije upoznata sa e-uslugama. Štaviše, od onih koji su bili u kontaktu sa administracijom u protekle dve godine, četvrtina (25%) nema znanja o ovim uslugama. Nalazi poput ovih mogu se dalje analizirati u cilju boljeg informisanja i promotivnih aktivnosti u budućnosti.

Grafikon 21. Da li ste upućeni u dostupnost elektronskih usluga (tj. pružanje administrativnih usluga putem interneta)? (%)



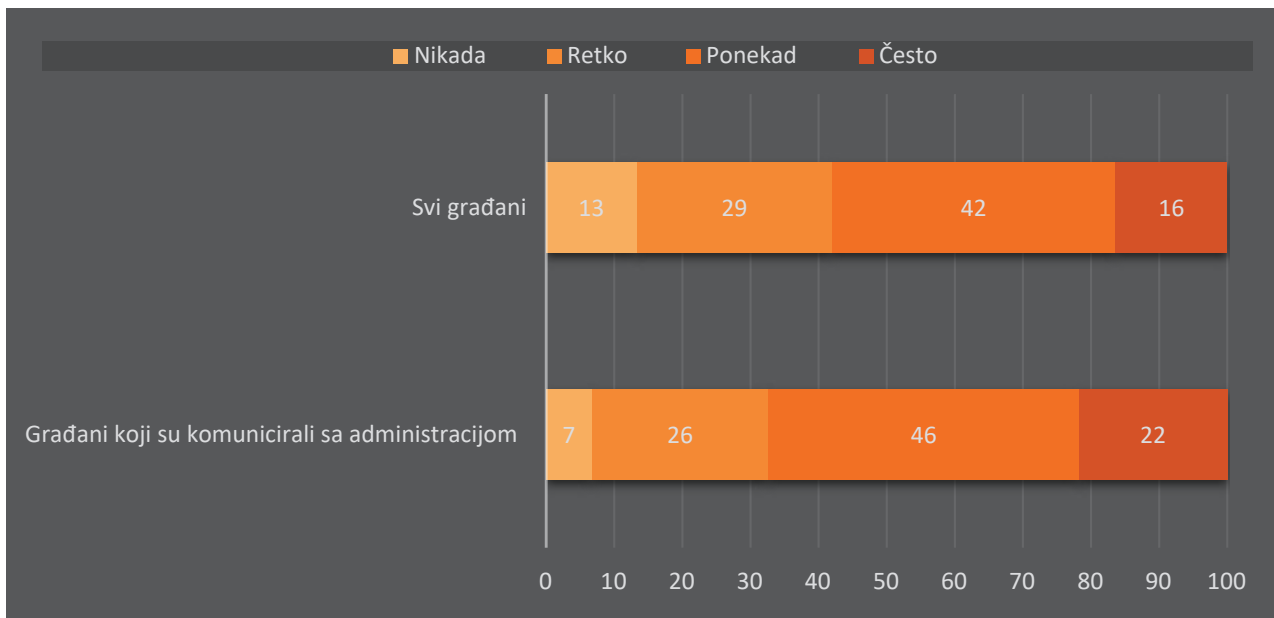
Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N = 1005.

Učestalost korišćenja e-usluga još uvek može da se poboljša. Građani koji su ih svesni i znaju kako da ih koriste,²⁷⁰ dodatno su pitani koliko su često koristili takve usluge u poslednje dve godine. Većina (58%) je odgovorila „ponekad“ ili „često“. Ovo označava poboljšanje u odnosu na ciklus praćenja 2017/2018, kada je bilo manje od polovine redovnih korisnika. Međutim, dva od pet (42%) ispitanika retko ili nikada nisu koristili e-usluge. Zanimljivo je primetiti da je čak 21% ispitanika koji žive u južnim i istočnim delovima Srbije na ovo pitanje odgovorilo „nikada“, što je najveći procenat u poređenju sa drugim regionima. Ovakvi nalazi o donekle ograničenoj upotrebi e-usluga mogu poslužiti raspravi o razlikama u proklamovanim ciljevima i ishodima. Razlozi za ovo relativno sporije podizanje nivoa korisnika e-usluga, koje je potrebno dalje analizirati, mogli bi se odnositi na još uvek složene procedure, obeshrabrujuća rešenja za korišćenje digitalnog potpisa, ograničenu digitalnu pismenost stanovništva, ili ograničenu dostupnost usluga osobama sa invaliditetom.

270 88% onih koji su svesni.

Konačno, nalazi percepcije stanovništva sugerišu da su e-usluge pretežno prilagođene korisnicima. Velika većina (83%) građana koji su koristili ove usluge u poslednje dve godine potvrđuju da su jednostavne za upotrebu. S druge strane, više od trećine stanovništva nije uvek moglo da završi započetu proceduru do kraja: dok je 47% uspelo da dobije željenu uslugu, 39% je to uspelo samo ponekad, 11% retko i 2% nikada.

Grafikon 22. Koliko ste često u poslednje dve godine koristili elektronske usluge administracije? (%)

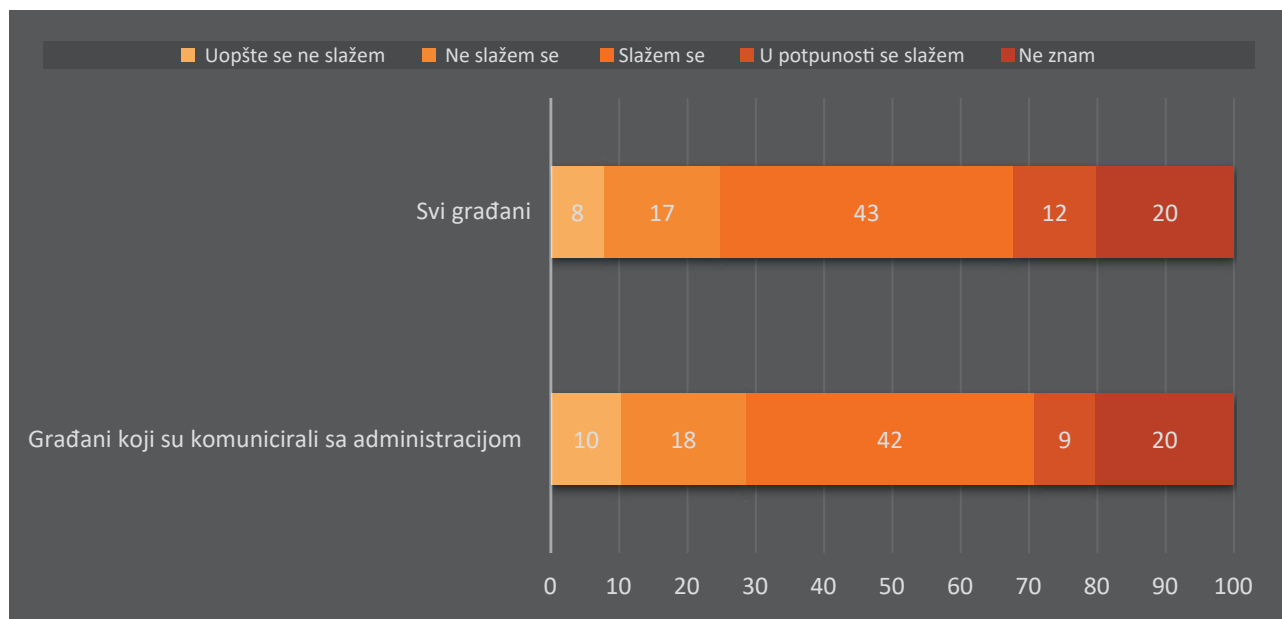


Napomena: Na pitanje su odgovorili građani koji su svesni e-usluga, i znaju kako da ih koriste. Rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n = 611, n = 413.

Konačno, kada je u pitanju uključivanje korisnika u predlaganje unapređenja administrativnih usluga, građani se osećaju uključijenijim nego ranije, ali ovaj napredak je veoma postepen. Više od polovine (55%) slaže se da je uprava u poslednje dve godine tražila predloge građana za unapređenje (u ciklusu 2017/2018. otprilike jedna trećina), uz nešto manje saglasnosti među onima koji su nedavno bili u kontaktu sa upravom (51%). Ipak, 20% ne zna da li takva praksa postoji, a četvrtina (25%) veruje da to nije slučaj. Građani koji su dali pozitivan odgovor²⁷¹ dodatno su pitani da li Vlada, zapravo, koristi takve predloge za unapređenje, i 89% njih je potvrdilo da je to slučaj, što je za jedan procentni poen više u odnosu na prethodni ciklus. Stoga, navedeni nalazi ukazuju na sveukupno pozitivne, ali spore promene od ciklusa praćenja 2017/2018.

²⁷¹ Oni koji su na prethodnu izjavu odgovorili „Slažem se“ ili „Potpuno se slažem“ („U poslednje dve godine administracija je tražila predloge građana o tome kako poboljšati administrativne usluge“), n = 553.

Grafikon 23. U protekle dve godine, uprava je tražila od građana predloge za unapređenje administrativnih usluga (%)

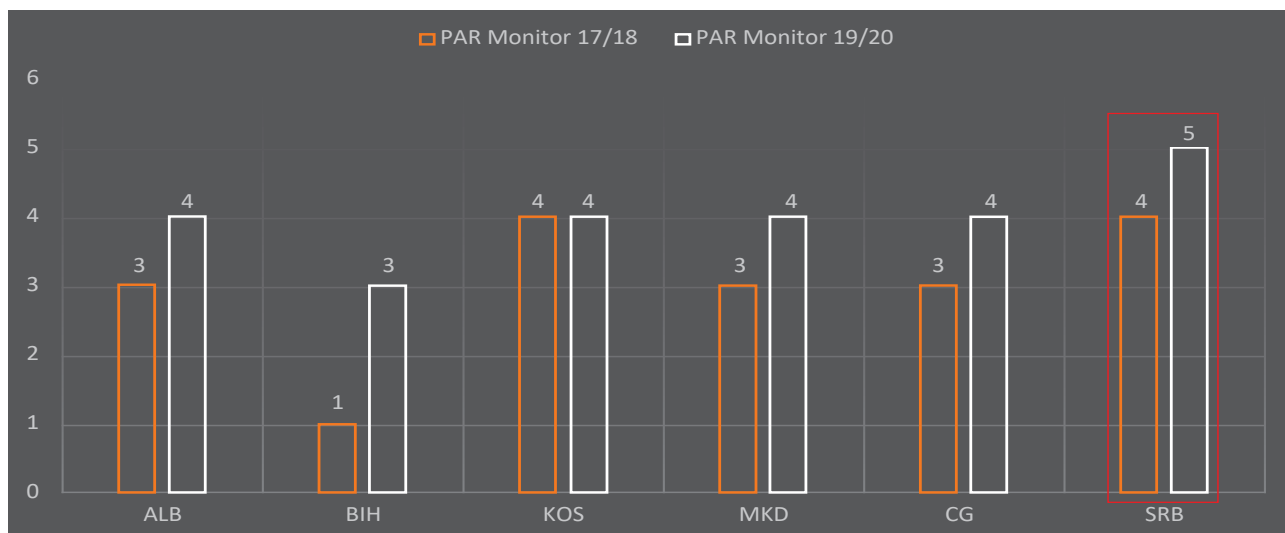


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N = 1005; n = 566.

Generalno gledano, građani Srbije doživljavaju upravu kao pretežno orijentisanu ka građanima. Kao rezultat toga, za ovaj indikator ostvarena je najveća vrednost na petostepenoj skali i predstavlja poboljšanje u odnosu na PAR Monitor 2017/2018. Percepcija građana Srbije u celini je pozitivnija od proseka na Zapadnom Balkanu. Sa druge strane, građani koji su bili u kontaktu sa upravom u poslednje 2 godine imaju nešto manje pozitivnog iskustva u poređenju sa celokupnom populacijom, za razliku od rezultata istog istraživanja iz ciklusa praćenja 2017/2018, kada su imali pozitivnije mišljenje od ukupne populacije.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti uprave prema građanima



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 3: POSTOJE MEHANIZMI KOJI OBEZBEĐUJU KVALITET JAVNIH USLUGA.

WeBER indikator SD_P3_I1: Percepcija javnosti i dostupnost povratnih informacija građana o kvalitetu administrativnih usluga

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Građani smatraju da imaju mogućnost davanja povratne informacije o kvalitetu administrativnih usluga	2/2	1/2
E.2 Građani smatraju da su mehanizmi za dobijanje povratne informacije jednostavni za korišćenje	2/4	4/4
E.3 Građani smatraju da oni i civilno društvo učestvuju u praćenju i oceni administrativnih usluga	2/4	0/4
E.4 Građani smatraju da su administrativne usluge poboljšane zahvaljujući praćenju i oceni od strane građana	4/4	4/4
E.5 Osnovne informacije o povratnim informacijama građana o administrativnim uslugama su javno dostupne	0/4	2/4
E.6 Detaljne informacije o povratnim informacijama građana o administrativnim uslugama su javno dostupne	0/2	0/2
Ukupno bodova	10/20	11/20
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁷²	2	2

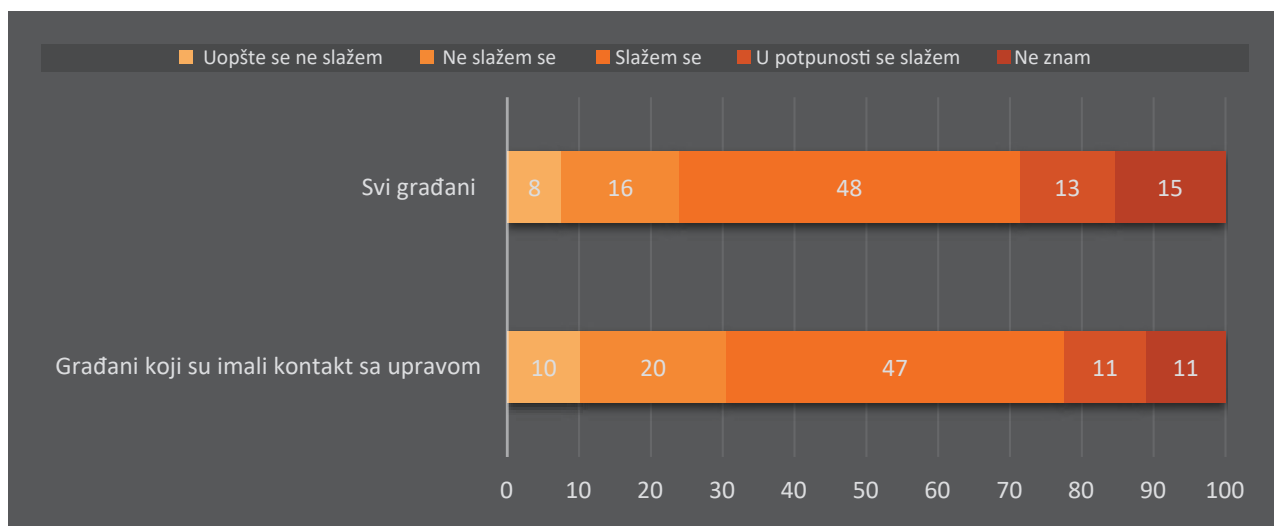
Prethodni indikator posmatrao je da li uprava proaktivno traži predloge građana o tome kako da poboljša pružanje usluga uopšte. Ovaj pokazatelj uzima užu perspektivu i analizira da li građani kao korisnici javnih usluga mogu direktno pružiti povratnu informaciju o kvalitetu određenih usluga koje dobijaju. Nalazi pokazuju da javnost uglavnom ima pozitivnu percepciju o mogućnostima pružanja povratnih informacija u momentu korišćenja usluge. S druge strane, analiza internet stranica pružaoca usluga otkriva da oni retko objavljuju podatke o primljenim povratnim informacijama.

272 Raspodela bodova: 0-4 boda = 0; 5-8 bodova = 1; 9-11 bodova = 2; 12-14 bodova = 3; 15-17 bodova = 4; 18-20 bodova = 5

Većina građana potvrđuje da su dostupni kanali za povratne informacije. Tri od pet (61%) građana smatra da ima mogućnost da pruži povratne informaciju o kvalitetu pojedinačnih usluga, što je za 28 procentnih poena više u odnosu na prethodni ciklus praćenja. S druge strane, 24% stanovništva ne veruje da takva mogućnost postoji, a 15% nema jasno mišljenje. Percepcija onih koji su nedavno bili u kontaktu sa administracijom je neznatno manje pozitivna, sa 58,5% onih koji potvrđuju postojanje kanala povratnih informacija, i 30% onih koji to nisu potvrdili.

Pozitivna percepcija pada kada je u pitanju prilagođenost mehanizama za povratne informacije korisnicima. Rezultati ankete sugerišu da su kanali za povratne informacije relativno jednostavni za upotrebu, ali se koriste u ograničenoj meri: manje od polovine (43%) onih koji vide mogućnost²⁷³ za davanje povratnih informacija tvrdi da su kanali jednostavni za upotrebu.²⁷⁴ Štaviše, sličan udeo građana (34%) nije ni koristio takve kanale u poslednje dve godine, dok ih 19% smatra teškim za upotrebu. Nizak stepen korišćenja kanala za davanje povratnih informacija skreće pažnju na pitanja njihove dostupnosti, vidljivosti i promocije, kao i na proaktivnost pružalaca usluga u podsticanju korisnika da daju povratne informacije, ali i na pitanja poverenja korisnika u efekte davanja povratnih informacija.

Grafikon 24. Kao korisnik/ca administrativnih usluga, imam mogućnost da dam svoje mišljenje o kvalitetu pojedinačne usluge koja mi je pružena? (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N = 1005; n = 566.

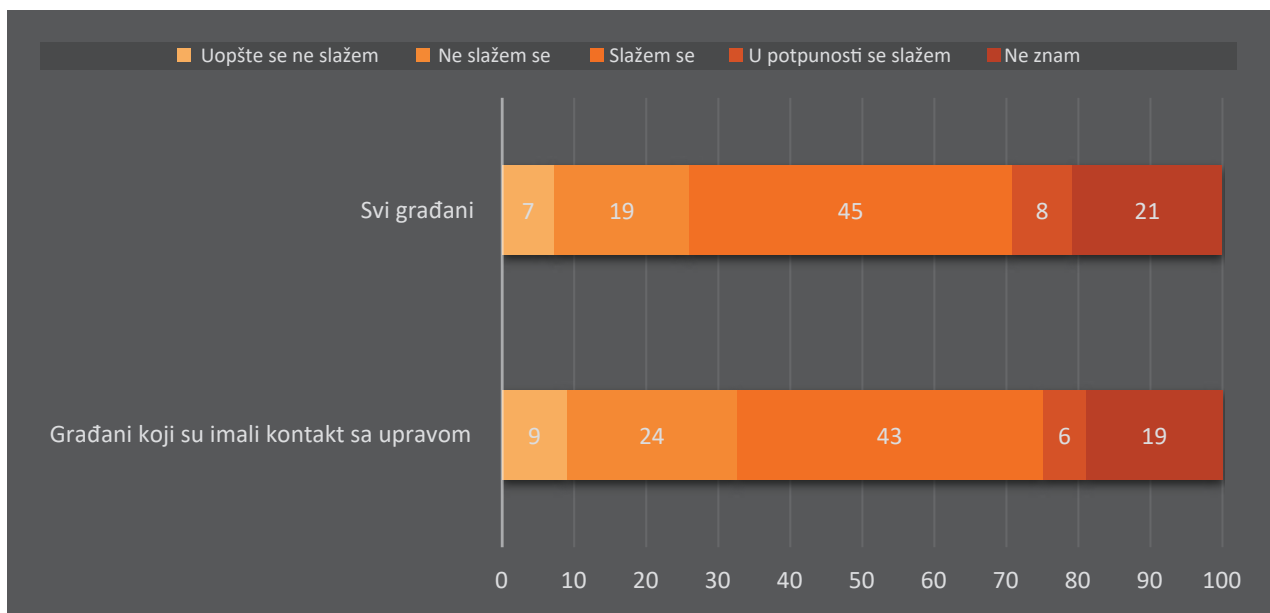
Došlo je do pozitivnog pomaka javnog mnjenja u pogledu uključivanja građana i OCD u praćenje administrativnih usluga. Nešto više od polovine stanovništva (53%) smatra da su civilno društvo ili građani bili uključeni u takvo praćenje u poslednje dve godine, što je gotovo udvostručen procenat u odnosu na ciklus 2017/2018. Ipak, građani koji su bili u kontaktu sa upravom opet imaju nešto manje pozitivno mišljenje (48% se slaže da su takve inicijative postojale). Sa druge strane, od ukupnog broja anketiranih, 47% smatra da nije bilo takvog angažmana građana i OCD u praćenju pružanja usluga (26%) ili nemaju mišljenje (21%). Uprkos ograničenoj upućenosti delova populacije u ova pitanja, ukupno gledano od početka WeBER praćenja došlo je do poboljšanja, s obzirom na to da je procenat onih koji nemaju mišljenje pao sa 42% na 21%. Konačno, od svih građana koji prepoznaju aktivnosti praćenja,²⁷⁵ 85% veruje da je takav pritisak odozdo nagore doveo do poboljšanja u pružanju usluga.

273 Oni koji su na prethodnu izjavu odgovorili „Slažem se“ ili „Potpuno se slažem“ („Kao korisnik administrativnih usluga imam mogućnosti da dam svoje mišljenje o kvalitetu pojedinačnih usluga koje dobijam“), n = 609.

274 Treba napomenuti da je istraživanje percepcije javnosti 2020. godine uključivalo manju modifikaciju kako bi se izbeglo suviše poduzorkovanje. Umesto da se postavi pitanje koje bi analiziralo da li su građani koristili priliku da daju mišljenja o kvalitetu administrativnih usluga, pitanje je ispitivalo koliko su takvi kanali bili laki ili teški, uključivalo je opciju „Nisam ih koristio“.

275 Oni koji su na izjavu odgovorili „Slažem se“ i „Potpuno se slažem“ („U poslednje dve godine građani ili civilno društvo bili su uključeni u praćenje administrativnih usluga“), n = 529.

Grafikon 25. U protekle dve godine, građani ili civilno društvo su bili uključeni u praćenje administrativnih usluga (%)



Napomena: Svi rezultati zaokruženi su na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N = 1005; n = 566.

Konačno, analiza ovog indikatora obuhvatila je i praksu javnog objavljivanja informacija (osnovnih²⁷⁶ ili naprednih²⁷⁷) o povratnim informacijama koje su dostavili građani. Pregled internet stranica pružalaca pet analiziranih administrativnih usluga²⁷⁸ utvrdio je opšti nedostatak transparentnosti po ovom pitanju. Samo u slučaju registracije preduzeća godišnji izveštaji Agencije za privredne registre (APR) predstavljaju aktuelne, osnovne informacije o broju primljenih i rešenih žalbi.²⁷⁹ Republički geodetski zavod (RGZ) objavljuje najčešće razloge zbog kojih se građani žale na prvostepene odluke koje se odnose na katastar nepokretnosti,²⁸⁰ ali informacije se odnose samo na 2016. godinu. Suprotno nalazima prethodnog PAR Monitora, redizajnirani portal eUprave isključuje mogućnost datu na prethodnoj verziji portala da korisnici usluga ostave komentar ili ocene uslugu i ne objavljuje povratne informacije prikupljene putem prethodne verzije. Naprednije informacije o utiscima građana takođe nedostaju za bilo koju od 5 analiziranih usluga, kao i u polaznom PAR Monitoru. Stoga, nalazi i dalje ukazuju na probleme kada je u pitanju merenje i javno izveštavanje o zadovoljstvu korisnika, što se ogleda u opštem nedostatku proaktivne transparentnosti.

Generalno, nalazi iz ovog ciklusa nisu uticali na promenu vrednosti indikatora u poređenju sa polaznim PAR Monitorom. Poboljšanja se odnose na to da građani imaju pozitivniji stav u pogledu postojanja mogućnosti da daju mišljenje kao korisnici usluga, kao i na pozitivniju percepciju o uključenosti građana ili civilnog društva u praćenje administrativnih usluga. S druge strane, građani koji su bili u kontaktu sa upravom u poslednje dve godine imaju manje pozitivno mišljenje. Redizajn portala eUprave, iako je doneo različita poboljšanja, onemogućio je posetioce da vide ocene usluga, što je do tada predstavljalo retku mogućnost informisanja o povratnim informacijama korisnika. Konačno, neki pružaoci usluga nisu ažurirali stranice sa žalbama korisnika.

276 Osnovne informacije odnose se na podatke iz najmanje jednog izvora, bilo da su to administrativni podaci, podaci iz anketa, podaci praćenja civilnog društva, ili neki drugi verodostojni izvor.

277 Napredne informacije odnose se na bilo koji od tri sledeća slučaja: 1) Podaci / informacije o povratnim informacijama građana uključuju one iz najmanje dva različita verodostojna izvora; 2) Podaci su klasifikovani na osnovu pola, ili drugih relevantnih pitanja (kao što je etnička pripadnost u zemljama u kojima je to relevantno, regionalna zastupljenost, urbana i ruralna područja i drugo); 3) Rade se dodatne analize (kao što su studije, unakrsne analize podataka iz različitih izvora ili druge vrste analiza).

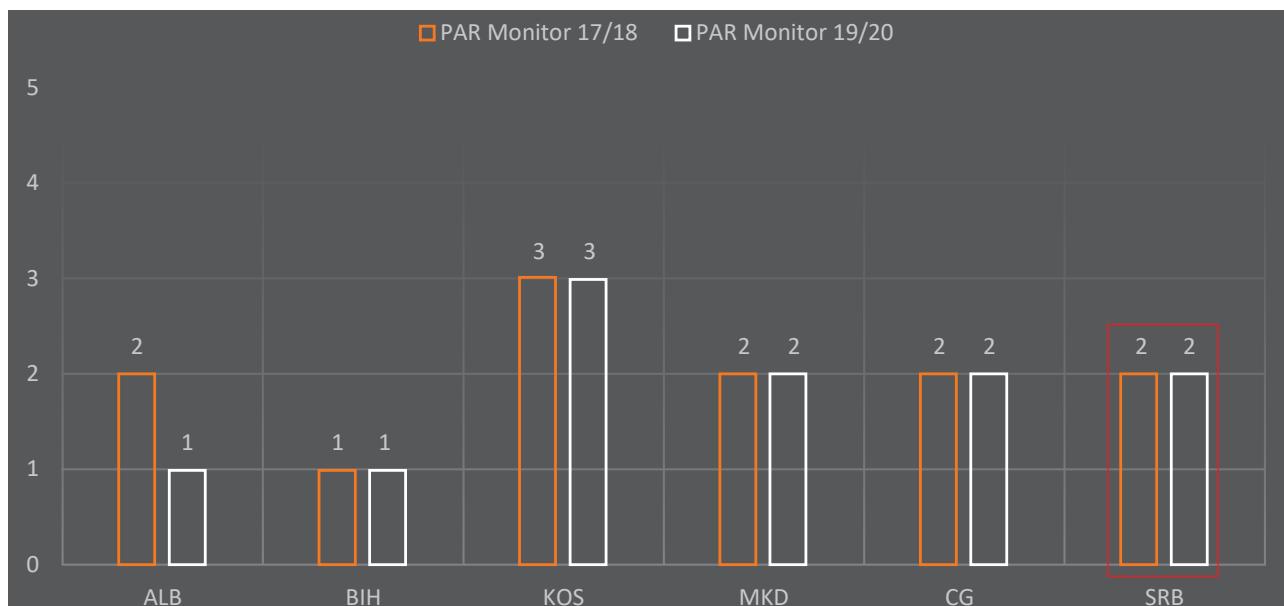
278 Indikator obuhvata sledeći uzorak usluga registraciju nepokretnosti, registraciju preduzeća, registraciju vozila, izdavanje ličnih dokumenata (pasoša i ličnih karata), i prijavu i plaćanje poreza na dodatu vrednost (PDV) za preduzeća.

279 Agencija za privredne registre objavljuje godišnje izveštaje o radu sa opštim statistikama o žalbama dobijenim tokom 2018. i 2019. godine. Videti: Agencija za privredne registre, „Godišnji izveštaji o radu“, <https://tinyurl.com/y8rolm15> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

280 Republički geodetski zavod, „Žalbe na prvostepena rešenja“, <https://bit.ly/3pzF3xt> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator SD_P3_I1: Percepcija javnosti i dostupnost povratnih informacija građana o kvalitetu administrativnih usluga



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 4: OBEZBEĐENA JE PRISTUPAČNOST JAVNIH USLUGA

WeBER indikator SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti administrativnih usluga

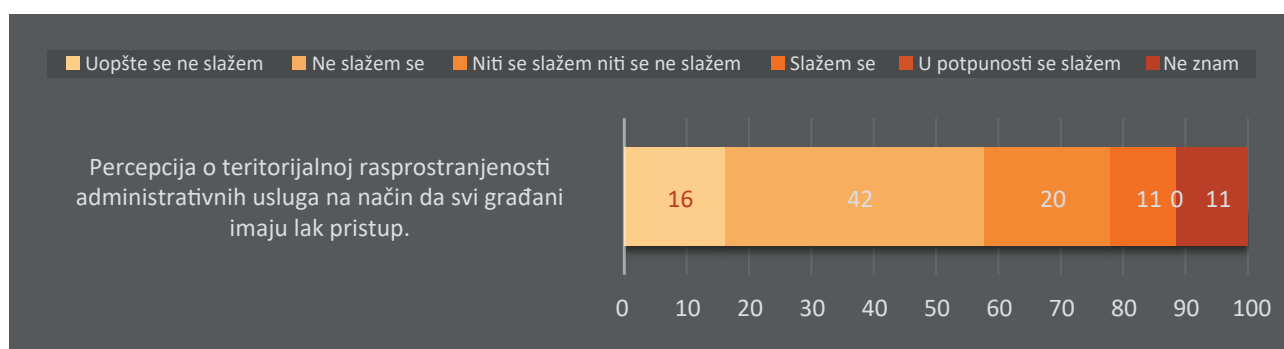
Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 OCD potvrđuju da je teritorijalna rasprostranjenost za pristup administrativnim uslugama adekvatna	0/4	0/4
E.2 OCD potvrđuju da je sistem jedinstvenih upravnih mesta pristupačan svima	0/4	0/4
E.3 OCD smatraju da administrativne usluge treba pružati na način koji zadovoljava pojedinačne potrebe ranjivih grupa	0/4	0/4
E.4 OCD potvrđuju da su pružaoci administrativnih usluga obučeni za postupanje sa ranjivim grupama	0/2	0/2
E.5 OCD potvrđuju da uprava pruža izbor kanala za dobijanje administrativnih usluga	1/2	0/2
E.6 OCD potvrđuju da su e-kanali lako pristupačni osobama sa invaliditetom	0/2	0/2
Ukupno bodova	1/18	0/18
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁸¹	0	0

OCD u Srbiji i dalje iskazuju nezadovoljstvo kada je u pitanju pristupačnost administrativnih usluga. Opšte uzev, veoma mali broj predstavnika OCD (oko 10% i manje) pozitivno gleda na različite aspekte pristupačnosti usluga osetljivim grupama, dok značajan udeo (oko 50% i više) izražava nezadovoljstvo. Rezultati fokus grupe sa OCD koje se bave pitanjima ugroženih grupa i osobama sa invaliditetom potvrđuju nalaze ispitivanja stavova.

281 Raspodela bodova: 0-3 boda = 0; 4-6 bodova = 1; 7-9 bodova = 2; 10-12 bodova = 3; 13-15 bodova = 4; 16-18 bodova = 5

Naime, nalazi ankete i fokus grupe ukazuju na nedosledno pružanje administrativnih usluga u celoj zemlji, što utiče na ostvarivanje prava građana.²⁸² Prvo, predstavnici OCD veruju da su pružaoci usluga neadekvatno rasprostranjeni širom Srbije. Više od polovine (58%) veruje da trenutna teritorijalna rasprostranjenost čini usluge nejednako dostupnim svim građanima, 11% ne vidi probleme u tom pogledu, a 20% je neutralno po ovom pitanju. Učesnici fokus grupe smatraju da „centralizacija usluga ostaje problem“, i ističu da organi vlasti u pojedinim unutrašnjim delovima zemlje često nemaju odgovarajuće nadležnosti, što korisnike primorava da putuju do nadležnih organa koji se nalaze u većim, ali udaljenijim mestima. Takođe, predstavnici OCD navode da je problem i neujednačena primena postupaka u različitim delovima zemlje, te da je čest slučaj da službenici koji pružaju usluge u glavnom gradu tumače iste zakonske odredbe drugačije od svojih kolega sa koji rade na jugu Srbije.²⁸³ Stoga, prema mišljenju OCD, nedostatak standarda u pružanju takođe utiče na jednak pristup.

Grafikon 26. Percepcija OCD o adekvatnosti teritorijalne rasprostranjenosti administrativnih usluga (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N=149.

Kada je u pitanju dostupnost jedinstvenih upravnih mesta koja se osnivaju u Srbiji, stavovi civilnog društva podjednako su negativni. Anketirani predstavnici OCD smatraju da geografska rasprostranjenost jedinstvenih upravnih mesta ne čini usluge lako dostupnim svim korisnicima. Dok 52% ispitanih deli ovakav stav, samo 8% se slaže da su sva jedinstvena upravna mesta pristupačna, ali nijedan ispitanik se ne slaže u potpunosti. Učesnici fokus grupe jednoglasni su u mišljenju da jedinstvena upravna mesta mogu značajno pojednostaviti korisničko iskustvo u različitim procedurama. Međutim, nisu primetili značajan napredak u omogućavanju fizičkog pristupa službenim zgradama osobama sa posebnim potrebama.

S tim u vezi, rezultati anketiranja dalje ukazuju na to da pružanju administrativnih usluga nedostaje prilagođen pristup, posebno prema korisnicima koji su deo ranjivih grupa. Samo 7% predstavnika OCD slaže se da je pružanje administrativnih usluga prilagođeno ranjivim grupama, a velika većina (60%) se ne slaže. Primer se odnosi na nedostatak tehničke pomoći prilikom popunjavanja obrazaca organa, kao i na nedovoljnu dostupnost pisanog materijala osobama sa oštećenim sluhom ili vidom.²⁸⁴ Rezultati ankete dodatno sugerišu da je službenicima potrebna bolja obuka o tome kako da pružaju usluge osetljivim kategorijama stanovništva: blizu 60% predstavnika OCD smatra da je osoblje neadekvatno obučeno, dok samo 5% smatra suprotno, dok je više od trećine ispitanika neutralno (36%) ili ne može da odgovori. Učesnici fokus grupa ističu potrebu za primenom kodeksa ponašanja koji bi sadržao jasna pravila za postupanje u pružanju usluga korisnicima sa posebnim potrebama. Istaknuti problemi odnose se na često neprijatne ili neosetljive komunikacije, pogoršane u slučajevima kada korisnici nisu jasni u vezi sa svojim pravima, a organi ih ne komuniciraju na jasan način.²⁸⁵ Problemi u komunikaciji, i pružanju informacija o uslugama, umnožili su se tokom vanrednog stanja usled

282 Fokus grupa organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama, održana 15. oktobra 2020.

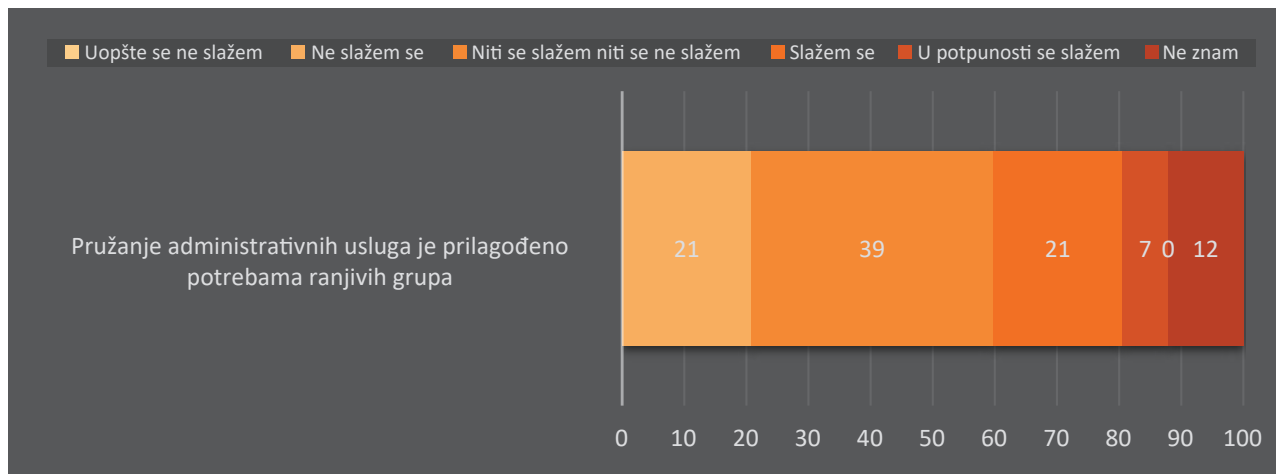
283 Ibid.

284 Fokus grupa organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama, održana 15. oktobra 2020.

285 Ibid.

pandemije COVID-19,²⁸⁶ kada su se osetljivi delovi stanovništva suočili sa ozbiljnim ograničenjima.²⁸⁷ Sve u svemu, ovi nalazi bacaju sumnju na primenu načela pomoći strankama, kao jednog od temeljnih načela u upravnom postupku, po kojem organi moraju po službenoj dužnosti voditi računa da neznanje i neukost stranke i drugog učesnika u postupku ne bude na štetu prava koja im pripadaju.²⁸⁸

Grafikon 27. Percepcija OCD o pružanju administrativnih usluga i potrebama ranjivih grupa (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N=149.

Izuzetak od preovlađujuće negativnog stanovišta civilnog društva odnosi se na dostupnost izbora kanala (npr. ličnim putem, ili elektronski) za dobijanje administrativnih usluga, iako ovi kanali ostaju nedovoljno dostupni za osobe sa invaliditetom. Skoro trećina ispitanika (30%) prepoznaje da administracija nudi različite kanale za pristup, što je bolji rezultat od proseka za Zapadni Balkan (26%), i porast od 4 procentna poena u odnosu na polazni ciklus praćenja 2017/2018. Ovakvo povećanje u pozitivnijem smeru u skladu je sa, ranije navedenom, povećanom vidljivošću digitalizacije uprave u celoj populaciji. Međutim, značajno je i to da se, otprilike, trećina ne slaže (29%), i neodlučna je (32%), kada im se postavi pitanje oko dostupnosti izbora kanala, dok 9% nema mišljenje. Pored toga, čak i kad ispitanici prepoznaju mogućnost korišćenja e-kanala, nisu toliko sigurni da su takvi kanali lako dostupni osobama sa invaliditetom: dok se 8% slaže, blizu polovine (48%) se ne slaže. Učesnici fokus grupe potvrđuju ovakve nalaze, i ističu da elektronski kanali dobro funkcionišu, ali im nedostaju jednostavnost i ujednačenost, preko potrebni za omogućavanje lakšeg pristupa korisnicima. Štaviše, pitanje digitalne podele ostaje prisutno, a naponi da se smanji jaz između napretka u digitalizaciji i povećanja digitalne pismenosti korisnika usluga su skromni.²⁸⁹ Mnogi korisnici sa iz ranjivih kategorija stanovništva nisu tehnički potkovani i teško mogu aktivno da koriste elektronske kanale.²⁹⁰

286 Ibid.

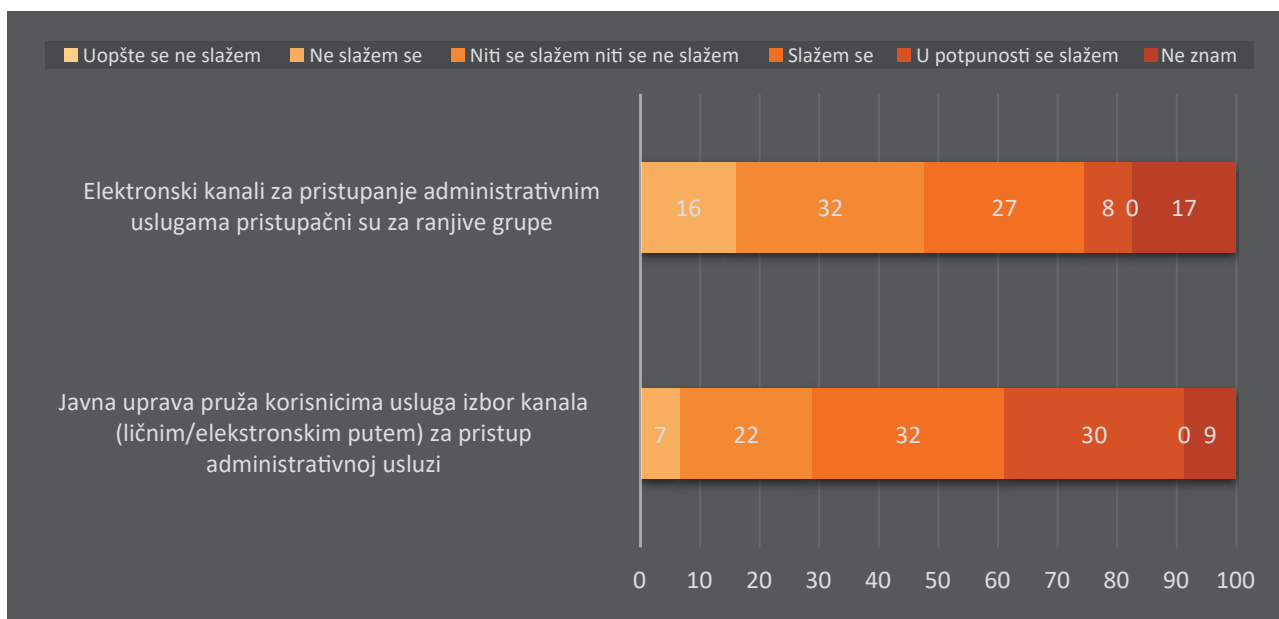
287 Videti: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, „Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2020. godinu“, Beograd, 2021, str. 102-127, <https://bit.ly/3w5IDTs> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

288 Član 8, Zakon o opštem upravnom postupku, op. cit.

289 Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva koje se bave pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama, održana 15. oktobra 2020.

290 Ibid.

Grafikon 28. Percepcija OCD o mogućnosti izbora i pristupačnosti kanala za dobijanje usluga elektronskim putem (%)

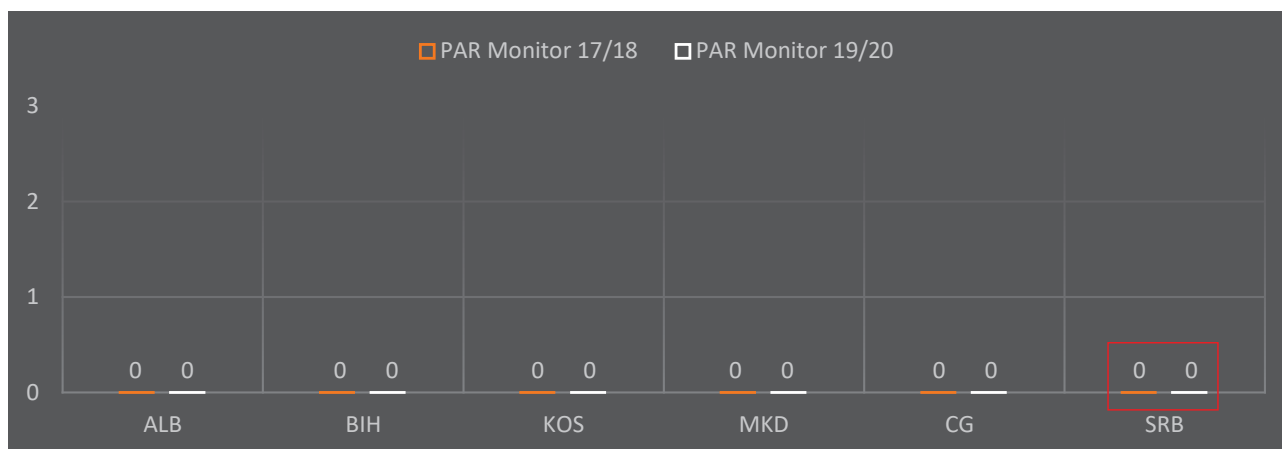


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N=149.

Opšta percepcija OCD ostaje jednako negativna kao i u polaznom ciklusu praćenja 2017/2018. Jedina utvrđena razlika u ovom ciklusu praćenja odnosi na zadovoljavajući nivoa saglasnosti predstavnika civilnog društva u Srbiji (30%) o postojanju izbora različitih kanala za pristup administrativnim uslugama. Odgovori na ostala pitanja koja se tiču pružanja administrativnih usluga osetljivim grupama stanovništva govore o negativnim stavovima OCD, i u prethodnom i u ovom ciklusu praćenja.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti administrativnih usluga



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

WeBER indikator SD_P4_I2: Dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga na internet stranicama pružalaca

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže kontakt podatke za davanje informacija o pružanju usluga	4/4	4/4
E.2 Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže osnovne proceduralne informacije o tome kako pristupiti uslugama	4/4	2/4
E.3 Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže smernice o pristupanju uslugama koje su prilagođene za građane	1/2	1/2
E.4 Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže informacije o pravima i obavezama korisnika	2/2	2/2
E.5 Pojedinačne institucije koje pružaju administrativne usluge na centralnom nivou objavljuju informacije o cenama ponuđenih usluga	4/4	4/4
E.6 Informacija o administrativnim uslugama jasno označava cenu usluga koje se pružaju elektronski i koje se pružaju lično	1/2	0/2
E.7 Informacije o administrativnim uslugama dostupne su u otvorenim formatima	0/2	0/2
Ukupno bodova	16/20	13/20
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁹¹	4	3

Drugi indikator o pristupačnosti uslugama zasnovan je na pregledu internet stranica pružalaca pet usluga koje su analizirane za potrebe prethodnih indikatora.²⁹² Tokom perioda merenja u maju 2020. godine, pristupi pružalaca usluga razlikovali su se u zavisnosti od vrste informacija koja je analizirana, ali je došlo do poboljšanja u poređenju sa polaznim praćenjem za ciklus 2017/2018. Informacije koje često nedostaju odnose se na uputstva i smernice za pristup uslugama koje su prilagođene građanima.

Naime, korisnici analiziranih usluga mogu lako, onlajn pronaći detalje o tome kome se mogu obratiti za odgovore na pitanja. Za svih pet usluga, pružaoci obezbeđuju elementarne kontakt informacije (telefon i e-poštu). Većina pružalaca usluga ima „informativne centre“, putem kojih objavljuju jasne opise vrste informacija koje ovi centri mogu pružiti, zajedno sa radnim vremenom. Takođe, obično su navedeni detalji za kontaktiranje filijala ili kancelarija širom Srbije. Kao i u polaznom PAR Monitoru, APR je nastavio dobru praksu davanja kontakt informacija unutrašnjih organizacionih jedinica zaduženih za različita pitanja,²⁹³ dok je RGZ primer u pogledu pružanja informacija o kontaktima katastarskih službi širom Srbije, koje uključuju i podatak o tome da li su njihove zgrade dostupne osobama sa invaliditetom.²⁹⁴

Pregled internet stranica dalje je podrazumevao da li korisnici mogu pronaći informacije o svojim pravima i obavezama u vezi sa dokumentima i informacijama koje treba da dostave. Drugim rečima, da li je naznačeno koje konkretne informacije, podatke ili dokumente uprava treba da im obezbedi po službenoj dužnosti, a koje treba samostalno da pribave i podnesu. Pružaoci svih pet usluga iz uzorka navode pomenute informacije na svojim internet stranicama. Na primer, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), u odeljku internet stranice posvećenom ličnim kartama građana, jasno razlikuje obaveze korisnika i dokumente koje uprava može dobiti po službenoj dužnosti. Ovakav nalaz sugerise da se primenjuje princip službene razmene podataka koji je uveo ZUP, iako se taj princip često ne primenjuje identično u praksi.²⁹⁵

291 Raspodela bodova: 0-4 boda = 0; 5-8 bodova = 1; 9-11 bodova = 2; 12-14 bodova = 3; 15-17 bodova = 4; 18-20 bodova = 5

292 Registracija nepokretnosti, registracija preduzeća, registracija vozila, izdavanje ličnih dokumenata (pasoša i ličnih karata) i prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost (PDV) za preduzeća. Pristupačnost informacija dostupnih onlajn analizira se kroz broj klikova neophodnih za pronalaženje informacija počev od početne stranice (ne više od tri), kao i analizom da li su informacije na logičnom mestu (pod odgovarajućom stranicom ili naslovom). Pored pojedinačnih internet stranica pružalaca, analiziran je i portal eUprave.

293 Videti Agencija za privredne registre, „Kontakti“ <https://bit.ly/2RBkP9Z> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

294 Videti Republički geodetski zavod, „Kontakti službi za katastar nepokretnosti“, <https://bit.ly/2RFAGV2> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

295 „Međutim, u praksi se često izveštava da zvaničnici sugerisu da bi podnosiocima zahteva bilo brže da sami podnesu dokument iz drugog vladinog tela“. Videti: SIGMA, Izveštaj o monitoringu Srbije 2019, op. cit., str. 41.

Pored informacija o kontaktima i neophodnim dokumentima, građani mogu lako pronaći informacije o cenama različitih naknada za usluge, što je ujedno i poslednji kriterijum pružanja informacija onlajn za koji je utvrđeno da je ispunjen u celom uzorku. Nejasnoće, međutim, postoje u opisu usluge za registraciju vozila, koja navodi opštinsku komunalnu taksu za držanje vozila, ali taj trošak nije izričito naveden, ostavljajući korisnike da sami dalje istraže. Sa druge strane, informacije o cenama usluga retko razlikuju usluge dobijene ličnim putem i internet usluge, s obzirom na to da je digitalizacija usluga i dalje spora. Samo za registraciju preduzeća (posebno za društva sa ograničenom odgovornošću), i prijavu i plaćanje PDV-a ove informacije su razdvojene u potpunosti, od zahteva do prijema. Odnosno, PDV prijave se vrše isključivo putem aplikacije „ePorezi“ i besplatno, za potrebe registrovanja privrednih društava naknade su jasno navedene za korišćenje elektronske usluge, u odnosu na dobijanje ličnim putem.²⁹⁶ Ostale usluge nisu digitalizovane, pa stoga informacije o ceni ne prave takvu razliku, iako se za pribavljanje pojedinih usluga, kao što su usluge katastra i izdavanja pasoša i ličnih karata, termini mogu zakazati elektronskim putem.

Kada je reč o osnovnim proceduralnim informacijama o pristupu uslugama, kao što su opis usluga, gde i kako ih dobiti, i neophodni obrasci svi pružaoci ne objavljuju potpune informacije.²⁹⁷ Kao što je utvrđeno u polaznom ciklusu praćenja, za ceo uzorak usluga postoje opisi, kao i informacije o fizičkoj lokaciji ili koracima za elektronski pristup, ukoliko je usluga digitalizovana. Međutim, propusti u objavljivanju informacija o radnom vremenu filijala, generički opisi jurisdikcija,²⁹⁸ kao i nedostajući obrasci za preuzimanje, i dalje su prisutni u slučaju usluga MUP-a. Na primer, u slučaju registracije vozila, u odeljku za kontakt na internet stranici MUP-a navode se relevantne informacije za organizacione jedinice, ali bez radnog vremena,²⁹⁹ a jedan obrazac potreban za registraciju vozila nije dostupan za preuzimanje.

Građani, takođe, mogu imati poteškoća u pronalaženju smernica, koje im mogu pomoći tokom procedure. Audio-vizuelni materijal koji pruža smernice „korak po korak“ pronađen je za tri usluge: registraciju imovine, preduzeća i prijavu i plaćanje PDV-a. MUP-u, kao organu odgovornom za pružanje usluga registracije vozila i izdavanje pasoša i ličnih karata, i koje zajedno čine neke od najčešće korišćenih administrativnih usluga u Srbiji, nedostaje pristup usredsređen na korisnike. S druge strane, posebno pozitivan primer su smernice prilagođene građanima kako da registruju imovinu. Početna stranica portala RGZ sadrži natpis koji korisnika preusmerava na drugi portal za registraciju imovine (upisnepokretnosti.rs), uspostavljen kroz bilateralni projekat podrške. Sadržaj ove stranice je prilagođen za građane, i između ostalog sadrži animirani video koji objašnjava korake pri registraciji imovine.³⁰⁰ Međutim, reference ka ovom posebnom portalu nema u delu sajta RGZ-a koji konkretno opisuje uslugu registracije imovine.

Konačno, ovim indikatorom analizirano je da li pružaoci usluga objavljuju informacije u mašinski čitljivom formatu. Uprkos zakonskim zahtevima za objavljivanje otvorenih podataka,³⁰¹ takva praksa nije identifikovana za pet analiziranih usluga, ni na internet lokacijama pružalaca, niti na nacionalnom portalu otvorenih podataka.

Ukupno posmatrano, Srbija je napredovala na skali vrednosti indikatora od polaznog PAR Monitora 2017/2018, uglavnom iz razloga što je omogućena onlajn registracija preduzeća (za društva sa ograničenom odgovornošću) kao i usled utvrđenih poboljšanja u pružanju informacija o uslugama registracije nepokretnosti, odnosno zbog postojanja smernica koje su prilagođene građanima i građankama o tome kako da registruju imovinu, pa i zbog onlajn dostupnosti obrazaca za preuzimanje.

296 Agencija za privredne registre, „Naknade“, <https://tinyurl.com/yb483rrg> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

297 Da bi se dodelili bodovi, minimalnim proceduralnim informacijama smatraju se: 1) opis usluge; 2) gde i kako dobiti uslugu (ako je u pitanju fizička lokacija – adresa, radno vreme i slično; ako su u potpunosti ili delimično obezbeđene elektronske usluge – informacije o neophodnim koracima koje treba preduzeti, kao što je otvaranje korisničkog naloga i potreba instaliranja softvera itd.), i 3) originalni obrasci (za preuzimanje ili onlajn obrasci).

298 Na primer, u vreme praćenja, u odeljku internet stranice MUP-a koji se bavi registracijom vozila, navodi se da se građani „moraju prijaviti nadležnom organu, organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova, teritorijalno nadležnoj prema prebivalištu vlasnika vozila, odnosno sedišta, ako je vlasnik vozila pravno lice.“

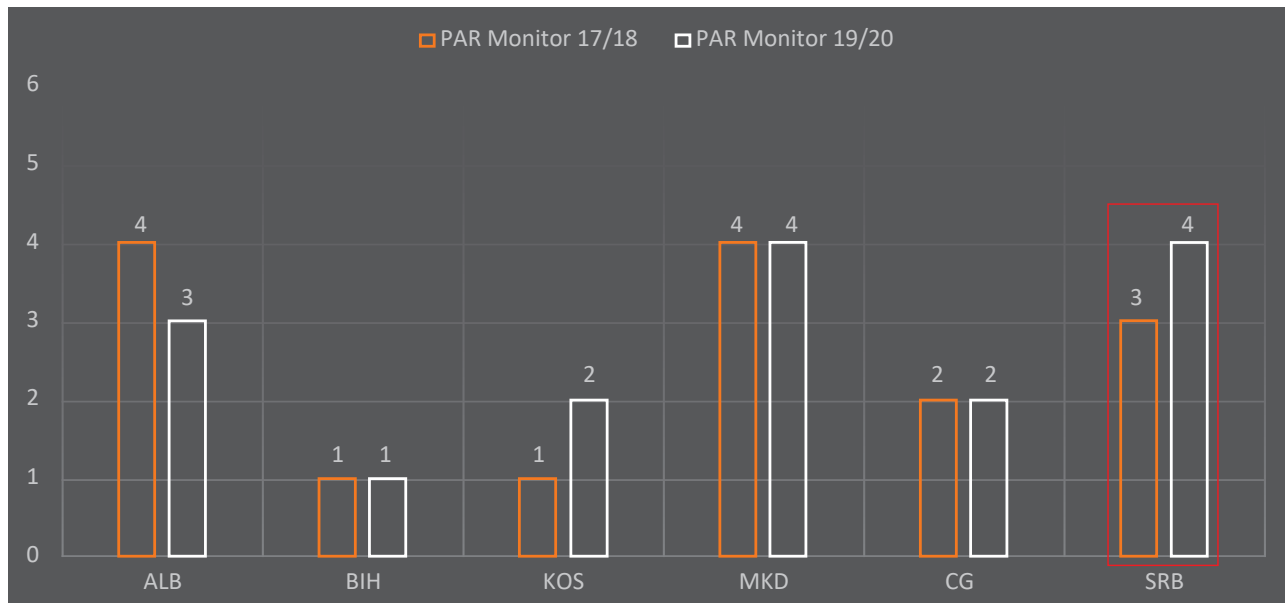
299 Dostupno na: <https://bit.ly/33u46Jh> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

300 eŠalter za nepokretnosti, „Kako do upisa? Video uputstvo za građane i privredu“? 6.1.2020, <https://bit.ly/3fFORRK> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

301 Član 27. Zakona o Upravi, Službeni glasnik RS br. 27/2018-25, <https://bit.ly/3x371UL> (poslednji pristup 8. juna 2021.).

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator SD_P4_I2: Dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga na internet stranicama pružalaca



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na:
www.par-monitor.org

VI.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: PRUŽANJE USLUGA

Rezultati ispitivanja javnog mnjenja ukazuju na ukupno povećano zadovoljstvo građana uslugama državne uprave, u poređenju sa istim istraživanjem sprovedenim tokom ciklusa praćenja 2017/2018. S druge strane, zapažen nalaz je da građani koji su bili u kontaktu sa upravom u poslednje dve godine imaju nešto manje pozitivnu percepciju u poređenju sa ukupnom populacijom.

Većina građana prepoznaje Vladine napore da pojednostavi administrativne procedure i veruju da takvi naponi vode ka poboljšanju pružanja usluga. Smatraju da je kontakt sa upravom postao lakši u poslednje dve godine i da im treba manje vremena da dovrše postupak. Digitalizacija rada uprave i njenih usluga takođe postaje sve vidljivija: većina građana je upoznata sa e-uslugama i koristila ih je. Ipak, više od trećine građana nije informisano o dostupnosti digitalnih usluga, a dvoje od pet građana koji znaju kako da ih koriste, tvrdi da su ih u prethodne dve godine koristili retko ili nikako.

Značajna većina stanovništva veruje da može da pruži povratne informacije o kvalitetu pojedinačne usluge koja se pruža, dok dvoje od pet građana ili ne vidi takvu mogućnost ili nema jasno mišljenje. Mehanizmi za davanje povratnih informacija se koriste, ali u ograničenoj meri: među onima koji prepoznaju postojanje kanala za povratne informacije, više od polovine ih ili nije koristilo u poslednje dve godine ili su im dostupni kanali preteški za upotrebu. Paralelno s tim, pružaoci administrativnih usluga nisu dovoljno transparentni u vezi sa primljenim povratnim informacijama. Čak i u retkim slučajevima kada sprovode anketu o zadovoljstvu, obično nema objavljivanja bilo kakvih izveštaja ili analiza.

Kao i u polaznom PAR Monitoru 2017/2018, negativno mišljenje dominira percepcijom civilnog društva. OCD veruju da je sporo poboljšanje pristupa uslugama za osobe sa invaliditetom i druge osetljive grupe u stanovništvu jedan od ukorenjenih problema. Takođe veruju da su pružaoci administrativnih usluga neadekvatno teritorijalno rasprostranjeni i da jedinstvena upravna mesta koja se osnivaju širom Srbije nisu dostupna svima. Njihovo dalje nezadovoljstvo proizilazi iz zanemarivanja individualnih potreba prilikom pružanja usluga osetljivim grupama kao i zbog nedovoljne obučenosti državnih službenika kako da pružaju usluge osobama sa invaliditetom. Nešto pozitivnije mišljenje odnosi se na dostupnost različitih kanala za pristup uslugama (npr. ličnim putem, elektronski), ali većina OCD smatra da digitalni kanali nisu lako dostupni.

Konačno, praksa objavljivanja onlajn informacija o dobijanju administrativnih usluga zabeležila je opšte poboljšanje u odnosu na stanje zabeleženo u polaznom PAR Monitoru, ali te prakse i dalje variraju u zavisnosti od vrste informacija, i odgovornog pružaoca. S jedne strane, korisnici analiziranih usluga mogu lako pronaći detalje o tome kome se obratiti da bi se raspitali o određenim uslugama, koju dokumentaciju treba dostaviti i koji su iznosi naknada. S druge strane, onlajn dostupnost kompletnih i ažurnih osnovnih proceduralnih informacija o tome kako se dobija usluga može se i dalje poboljšati. Takođe, smernice prilagođene građanima mogu se naći sporadično, uprkos pojedinačnim poboljšanjima, na primer, kao u slučaju registracije nepokretnosti. Uprkos rastućim naporima za digitalizaciju, i broju usluga koje se nude putem portala eUprave, u ovom ciklusu praćenja utvrđeni su nedostaci kada je u pitanju pružanje potpuno digitalizovanih usluga, od zahteva do prijema.

VI.6 PREPORUKE ZA OBLAST PRUŽANJA USLUGA

PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2017/2018

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuka	Status	Komentar
1. Vlada treba da usvoji opsežan i sveobuhvatan okvir politika i da saopšti viziju politike pružanja usluga i njenih srednjoročnih ciljeva. Baveći se svim relevantnim dimenzijama, uključujući (ali se ne ograničavajući na) teritorijalnu rasprostranjenost usluga, pristupačnost, institucionalnu pokrivenost, upravljanje kvalitetom i garancijom kvaliteta, edukaciju korisnika, podizanje svesti i digitalizaciju, okvir politike bi doprineo usmerenijem (re)dizajniranju politike pružanja usluga. Dugoročno gledano, on bi služio svrsi većeg i ujednačenijeg kvaliteta usluga širom teritorije države i obezbedio bi bolje usmeravanje na potrebe korisnika.	Delimično sprovedeno	Trenutni okvir politike za pružanje usluga je sveobuhvatan, ali nije obuhvaćen niti jednim dokumentom (videti deo <i>Stanje u oblasti i pružanja usluga i glavni pravci razvoja</i> u ovom poglavlju). Sve relevantne strategije, a najviše Strategija RJU i Program razvoja eUprave, stvaraju okvir za pružanje usluga, ali nijedna ne daje ukupnu perspektivu i odgovornost za ovo područje. Strategija RJU za period 2021-2030. je najopsežnija, a njen Akcioni plan za period 2021-2025. pokriva preporučene aspekte: teritorijalna rasprostranjenost usluga i dostupnost (aktivnost 5.3.8), upravljanje i osiguranje kvaliteta (aktivnosti 5.2.13, 5.2.14, 5.3.12, 5.3.13), edukacija korisnika i podizanje svesti (aktivnosti 5.1.3, 5.1.13), digitalizacija (aktivnosti 5.1.4, 5.1.6, 5.1.10).
2. Vlada treba da ovlasti jednu instituciju kao nadležnu za celokupnu politiku pružanja usluga, idealno na nivou centra Vlade. Takva institucija bila bi zadužena za izradu i praćenje svih aspekata politike pružanja usluga, bez obzira na kanale za pružanje usluga i angažovala bi različite relevantne državne institucije nadležne za određene dimenzije ili sektore pružanja usluga.	Započeto	Takva institucija nije uspostavljena. Vlada planira da osnuje nezavisno telo ili agenciju za spoljni nadzor, kontrolu i upravljanje kvalitetom usluga. Prema Akcionom planu Strategije RJU, iniciranje takve institucije očekuje se 2023. godine. ³⁰² a njeno formiranje 2025. godine. ³⁰³ Nije jasno da li će ova institucija imati ovlašćenja za dizajn usluga niti na koji način će ostvarivati saradnju sa relevantnim organima.
3. Vlada treba dalje da usmerava pružanje usluga ka jednošalterskom sistemu koji obuhvata što je moguće više usluga dostupnih na jednom mestu (na internetu ili fizički). Jedinствени šalteri, bilo postojeći ili novi, treba da omogućе ne samo dobijanje informacija o različitim uslugama, već i njihovo izvršenje, od pokretanja zahteva do plaćanja. Oni bi, Takođe, trebalo da obuhvate direktna korisnička iskustva o kvalitetu usluga.	Započeto	Vlada nije usvojila uredbu o jedinstvenim upravnim mestima, odnosno nije ispoštovala rok određen ZUP-om (čl. 42 (6) i 212). U međuvremenu, u opštinama širom Srbije osnovano je 14 jedinstvenih upravnih mesta putem poziva za finansiranje iz državnog budžeta (videti deo <i>Stanje u oblasti i pružanja usluga i glavni pravci razvoja</i> u ovom poglavlju). Novi AP Strategije RJU za period 2021-2025. predviđa nastavak ove prakse. ³⁰⁴ Paralelno s tim, RSJ radi na administrativnom pojednostavljenju i digitalizaciji usluga za preduzeća, od kojih se neka pretvaraju u elektronska jedinstvena upravna mesta u kojima se kompletna administrativna procedura može završiti kroz jedan elektronski kanal. Primenjujući <i>business episode</i> model, RSJP planira da dizajnira 20 administrativnih usluga za preduzeća, koje će biti digitalizovane i učinjene dostupnim krajnjim korisnicima putem portala eUprave. ³⁰⁵ Nije jasno na koji način bi prikupljanje povratnih informacija korisnika bilo uključeno u ove planove.

302 Aktivnost 5.3.12 „Izrada preporuka i stvaranje pravnog okvira za uspostavljanje nezavisnog tela ili agencije za spoljno praćenje, kontrolu i upravljanje kvalitetom usluga“.

303 Aktivnost 5.3.13 „Osnivanje nezavisnog tela ili agencije za spoljno praćenje, kontrolu i upravljanje kvalitetom usluga“.

304 Aktivnost 5.2.12 Akcionog plana Strategije RJU za period 2021-2030.

305 Aktivnost 5.1.10 Akcionog plana Strategije RJU za period 2021-2030.

<p>4. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu treba dalje da promoviše Portal eUprave i da dopre do što je moguće više korisnika, putem tradicionalnih i elektronskih medija, kao i drugim raspoloživim kanalima.</p>	<p>Potpuno sprovedeno</p>	<p>Od 2019. godine, Kancelarija za IT i eUpravu pojačala je svoje promotivne aktivnosti. Aktivno koristi četiri kanala društvenih medija, od kojih je korišćenje Instagrama (kao jedne od najbrže rastućih platformi društvenih medija) započeto od 2019. godine.³⁰⁶ Putem YouTube kanala objavljeno je 34 video zapisa u periodu od polaznog ciklusa praćenja, što ukazuje na redovne promotivne aktivnosti.³⁰⁷ Nakon izbijanja pandemije COVID-19, i kreiranja novih digitalnih usluga, na primer aplikacije za PCR testiranje ili vakcinaciju, portal je široko promovisan putem tradicionalnih i digitalnih medija.</p>
<p>5. Kancelarija takođe treba da odredi standarde i da savetuje pojedinačne pružaoce administrativnih usluga o tome kako da promovišu i prezentuju e-usluge koje nude na svojim internet stranicama i kako da uspostave jasno vidljive linkove ka Portalu eUprava.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>U decembru 2018. godine Vlada je usvojila uredbu kojom se uređuju internet stranice organa. Organi su prema ovoj uredbi dužni da na svojoj internet stranici odrede poseban odeljak pod nazivom „Usluge“ i nabroje sve usluge koje pružaju.³⁰⁸ Organi su, takođe, dužni da objavljuju usluge na portalu eUprava, i dodaju link na svojoj internet stranici ka portalu, u okviru posebnog odeljka „Usluge“.³⁰⁹ U pogledu usaglašenosti, organi moraju sami da procene usklađenost svoje internet stranice sa standardima utvrđenim uredbom, dok Kancelarija za IT i eUpravu mora izveštavati Vladu o rezultatima.³¹⁰ Međutim, takvi izveštaji nisu javno dostupni. Nema podataka o tome kako Kancelarija savetuje pojedine organe i pomaže u uklanjanju nedostataka. Smernice za izradu internet stranica organa arhivirane su na internet stranici Kancelarije i nisu ažurirane od 2014. godine.</p>
<p>6. Kancelarija treba da stremi ka unapređenom korisničkom iskustvu Portala eUprava, s obzirom na to da internet sajtovi mogu da ostave snažan utisak na posetioce, potencijalne korisnike usluga. Primenom responzivnijeg internet dizajna i optimalnije onlajn navigacije moglo bi se, u velikoj meri, uticati na smanjenje stope odbijanja sa sajta (bounce rate) ili, jednostavno, smanjiti vreme i napor koji se troše na Portalu eUprava, što bi rezultiralo povećanom stopom korišćenja e-usluga. Fokus treba da bude na lakoći korišćenja i na minimalnom opterećenju za korisnike (u smislu preuzimanja softvera i tome slično).</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Portal je redizajniran i ponovo pokrenut početkom 2020. godine. Modernijim dizajnom i unapređenim funkcijama, omogućava lakšu navigaciju i jednostavniji je za upotrebu. Među novim funkcijama, usluge i informacije na portalu organizovane su prema životnim događajima, i uvedena je dvofaktorska potvrda identiteta (pogledajte više u odeljku <i>Stanje u oblasti i pružanja usluga i glavni pravci razvoja</i> ovog poglavlja), pored prijavljivanja korisničkim imenom / lozinkom i kvalifikovanim elektronskim sertifikatom. Nekim uslugama (poput onih koje pruža MUP) može se pristupiti samo sa digitalnim sertifikatom, koji i dalje zahteva upotrebu hardvera kao što su USB ili pametne kartice. Portalu nedostaje više vizuelnih smernica i korisnički orijentisanih funkcija, kao što je mapiranje celokupnog korisničkog puta kroz uslugu.</p>

306 Dostupno na: <https://www.instagram.com/kancelarijait/> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

307 Dostupno na: <https://www.youtube.com/user/euprava> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

308 Član 4, Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacija organa, Službeni glasnik RS br. 104/2018-10.

309 Ibid.

310 Član 13, Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacija organa, Službeni glasnik RS br. 104/2018-10.

<p>7. Internet sajtovi pružalaca usluga i Portal eUprava treba da obezbede korisnicima kanale za davanje povratnih informacija kao standardnu praksu. Pored postojećih opcija za davanje povratnih informacija, kao što su ocenjivanje usluge na Portalu eUprava, korisnici treba da imaju mogućnost da detaljnije iznesu svoje iskustvo, naglase kojim aspektima su bili zadovoljni, a kojima nisu, putem unapređenijih, ali građanima prilagođenijih opcija.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Kao što je istaknuto u ovom PAR Monitoru, redizajnirani portal eUprave izostavlja prikazivanje komentara i ocena korisnika pojedinih usluga, koji su postojali za često korišćene usluge na staroj verziji portala. Novi portal, takođe, ne dozvoljava korisnicima da ostavljaju komentare, ocenjuju usluge ili vide druge kritike. Neke institucije (poput Poreske uprave ili Direkcije za mere i dragocene metale) anketiraju korisnike putem njihovih internet stranica,³¹¹ ali to nije uobičajena praksa u administraciji.³¹² Prethodni AP Strategije RJU za period 2018-2020. predviđao je sprovođenje „istraživanja zadovoljstva, zahteva i očekivanja u pogledu kvaliteta javnih usluga“ kao jednu od aktivnosti, ali to nije sprovedeno.³¹³ Novi AP Strategije RJU za period 2021-2025. predviđa dizajniranje metodologije 2022. godine, za merenje zadovoljstva krajnjih korisnika pružanjem javnih usluga (aktivnost 5.3.9) i merenje zadovoljstva korisnika 2023. godine (aktivnost 5.3.11).</p>
<p>8. Pružaoci administrativnih usluga treba proaktivno da objavljuju rezultate i podatke o zadovoljstvu korisnika, barem putem svojih internet sajtova. Podaci o zadovoljstvu korisnika, bilo kao neobrađeni podaci ili kao obrađeni i analizirani, treba da budu dostupni javnosti. Javna dostupnost ovih informacija zauzvrat će služiti povećanju odgovornosti i transparentnosti u pružanju usluga.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Kao što je istaknuto u ovom PAR Monitoru, od 5 analiziranih usluga u Srbiji, podaci ankete o zadovoljstvu korisnika pronađeni su samo za uslugu registracije preduzeća. Drugi pružaoci prikazuju rezultate anketa o zadovoljstvu korisnika, poput Instituta za javno zdravlje ili Republičkog zavoda za statistiku.³¹⁴ S druge strane, Poreska uprava ne objavljuje rezultate, iako anketira svoje korisnike. Praksa nije ujednačena u upravi i zasniva se na proaktivnosti i transparentnosti pojedinih institucija. Sve u svemu, praksa se nije promenila od prethodnog ciklusa praćenja.</p>
<p>9. Pored objavljivanja rezultata merenja zadovoljstva korisnika, pružaoci usluga treba da pojasne kako su ovi podaci korišćeni za prilagođavanje, odnosno otklanjanje uzroka nezadovoljstva.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Kako je prikupljanje i izveštavanje o povratnim informacijama korisnika na niskom nivou, nije utvrđena promena u pogledu toga da li pružaoci usluga izveštavaju kako su prikupljene povratne informacije iskorišćene za poboljšanje usluge.</p>
<p>10. Pružaoci usluga treba da pozivaju i podstiču korisnike da sami šalju predloge za poboljšanje. Bilo da su rezultati prikupljeni na internetu ili u prostorijama pružalaca usluga (ili i jedno i drugo), rezultati ovih predloga treba da budu stavljeni na uvid javnosti kako bi se obezbedila kredibilnost ovakvih inicijativa i održalo poverenje javnosti u orijentisanost Vlade ka pružanju usluga. Kanali za podnošenje takvih predloga treba da se razlikuju od odeljaka za uopšteno komentarisane/žalbe na internet sajtovima.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Ova preporuka odnosi se na napredne, proaktivne tehnike angažovanja korisnika. Nisu pronađeni dokazi o promenama u odnosu na polazni PAR Monitor, ni na sistemskom nivou, niti u slučaju uzorka od pet analiziranih usluga u ovom poglavlju. Još uvek ne postoji sistem razvoja usluga orijentisanih na korisnike kroz prepoznavanje stvarnih potreba korisnika.³¹⁵ Nova Strategija RJU predviđa dizajniranje metodologije za razvoj usluga zasnovanih na sistematskom uključivanju krajnjih korisnika upotrebom naprednih i inovativnih alata.³¹⁶</p>
<p>11. Pristupačnost treba jasno da se tretira kao jedan od kamena temeljaca u politici pružanja usluga. Mere za sveobuhvatan pristup pitanjima pristupačnosti i ranjivosti treba da predstavljaju stub za sveukupnu orijentaciju države u pogledu politike pružanja usluga (kroz sveobuhvatni okvir politike predložen u gore pomenutoj preporuci pod brojem 1).</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Nova Strategija RJU za period 2021-2030. ističe važnost obezbeđivanja pristupa jedinstvenim upravnim mestima u opštinama za osetljive grupe (str. 153). Međutim, nijedan specifični cilj Strategije ne bavi se pitanjem pristupačnosti. Akcioni plan za period 2021-2025. godine pokriva teritorijalnu rasprostranjenost i dostupnost usluga u dve aktivnosti (5.2.8 i 5.3.8). Pored toga, uredba kojom se uređuju bliži uslovi za kreiranje i održavanje internet stranica organa propisuje standarde pristupačnosti u članu 5. Srbija je razvila Strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, a kao jedan od strateških ciljeva ističe se obezbeđivanje pristupačnosti. Program razvoja eUprave navodi da se oslanja na princip inkluzivnosti i pristupačnosti.</p>

311 Na primer, Poreska uprava ili Direkcija za mere i dragocene metale, vidi: <https://www.purs.gov.rs/kontakt/kontakt-centar/anketa.html> i <http://www.dmdm.rs/cr/UpitnikZaKorisnike.php> (poslednji pristup 17. juna 2021.).

312 Strategija RJU 2021-2025, op. cit., str. 148.

313 Videti: <https://monitoring.mduls.gov.rs/statistike.html?tab=overall&sid=9579&depth=4> (poslednji pristup: 9. juna 2021.).

314 Institut za javno zdravlje, <http://www.batut.org.rs/index.php?content=2142> i Republički zavod za statistiku, <https://www.stat.gov.rs/media/4921/rezultati-istrazivanja-o-zadovoljstvu-korisnika-2019.pdf> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

315 PAR Strategy, op. cit., str: 143.

316 Ibid., str. 261.

<p>12. Approach to accessibility and vulnerability issues should be strategic and holistic, addressing different dimensions and groups, including but not limited to sensory, intellectual and physical disabilities, but also to as many vulnerable groups as possible such as the elderly, illiterate, socio-economically deprived, minority groups, etc. Based on the identification of needs of people with disabilities and vulnerable groups in the country, a step-by-step and needs-based approach should be defined and implemented, clearing a path over time towards smooth service reception and elimination of discrimination.</p>	<p>N/A</p>	<p>Nema dostupnih podataka za procenu ove preporuke. U martu 2020. godine Vlada je usvojila Strategiju unapređenja položaja osoba sa invaliditetom,³¹⁷ koja naglašava potrebu za prevazilaženjem problema nedostatka statističkih podataka o osobama sa invaliditetom, uključujući klasifikaciju prema vrstama invaliditeta, i potrebu da se adresiraju sve vrste invaliditeta u daljim merama.</p>
<p>13. As part of the accessibility measures, civil servants in charge for delivery of in-person administrative service should undergo mandatory training courses for communication with and assistance to people with disabilities and other vulnerable groups. Such training schemes should be considered a part of an obligatory professional development programme of the National Academy for Public Administration, covering all service delivery institutions in all municipalities and cities in Serbia.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Nije bilo promena u praksi u periodu od polaznog praćenja. Godišnji programi obuke državnih službenika, koje je izradila Nacionalna akademija za javnu upravu, nisu predviđali obuke sa ovim u fokusu. Nedavno poboljšanje ogleda se u AP za period 2021-2025. Strategije RJU, u kojem aktivnost 5.2.8 predviđa razvoj i sprovođenje programa obuke za zaposlene koji su u direktnom kontaktu sa korisnicima usluga (sa posebnim fokusom na pružanje usluga osobama sa invaliditetom, korisnicima sa posebnim potrebama, ranjivim korisnicima, marginalizovanim korisnicima). Planirani početak ove aktivnosti je treći kvartal 2022. godine</p>
<p>14. Service providers should start using citizen-friendly ways of informing citizens online. Using multi-media contents, easy to understand tutorials and brochures, innovative mechanisms for communicating basic, but crucial information on services, citizens' rights and obligations, and service fees, should fully replace dry, bureaucratic descriptions of basic information.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Nedostatak jasnih i dostupnih informacija o uslugama i dalje predstavlja problem.³¹⁸ Korisnici usluga ističu nedovoljna ili nejasna uputstva, poteškoće u dobijanju informacija ako ne znaju tačan naziv postupka, i nedostatak informacija o rokovima. Novousvojeni Zakon o Registru administrativnih postupaka propisuje princip jednostavnosti, što znači da se sve informacije o postupcima moraju objaviti na jednostavan i jasan način kako bi bile razumljive svakom korisniku.³¹⁹ Međutim, ne postoje odredbe u vezi sa elementima pružanja usluga prilagođenim građanima (vizuelnim, multimedijским). Kao što je istaknuto u ovom PAR Monitoru, identifikovane su smernice koje su prilagođene za tri od pet analiziranih usluga: registracija nepokretnosti, registracija preduzeća, i prijava i plaćanje PDV-a za preduzeća.</p>
<p>15. Service providers should ensure that information disclosed at their websites is as quickly as possible updated on the eGovernment portal once the changes occur, especially in cases of website reconstructions. 16. The Office for IT and eGovernment (OITE) should perform quality assurance for the websites of major service providers in the country. This way, conflicting information will be avoided in support of predictability and trust in online service delivery.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Uredba kojom se uređuje portal eUprave donekle reguliše međusobno usklađivanje između portala i pojedinačnih internet stranica organa.³²⁰ Pružaoci usluga su odgovorni za usluge koje objavljuju na portalu. Nakon objavljivanja, organi su dužni da dodaju odgovarajući link ka ovom portalu na svoju internet stranicu, u odeljku „usluge“. To znači da je originalna internet lokacija za e-usluge portal eUprava, dok pojedinačne internet stranice moraju biti usklađene sa sadržajem objavljenim na njemu. Organi kontrolišu da li su usluge ažurne i da li su izvršene sve neophodne promene, i o njima obavestavaju Kancelariju za IT i eUpravu. Međutim, uredba ne definiše rok za prosleđivanje podataka. Pored toga, nisu dostupni podaci o tome kako se organi u praksi pridržavaju ove uredbe. Organi su dužni da najmanje jednom godišnje izvrše samoocenu usaglašenosti svoje internet stranice sa uredbom.³²¹ Za samoocenjivanje, organi koriste posebno softversko rešenje, pa nije moguće utvrditi da li posebno procenjuju i usklađenost između sadržaja objavljenog na portalu eUprave i onog objavljenog na njihovim veb stranicama. Kancelarija za IT i eUpravu dužna je da izveštava Vladu i javnost o rezultatima usklađenosti, ali takvi izveštaji trenutno nisu javno dostupni.</p>

317 Dostupno na: <https://bit.ly/3glYfub> (poslednji pristup 9. juna 2021.).

318 Strategija RJU, op. cit., str. 156; Analiza efekata propisa za Nacrt zakona o Registru administrativnih postupaka, op. cit.

319 Član 5, Službeni glasnik RS br. 44 / 2021-9.

320 Uredba o načinu vođenja Metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprave, Službeni glasnik RS br. 104/2018-6.

321 Član 13, Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa, Službeni glasnik RS br. 104/2018-10.

PREPORUKE PAR MONITORA 2019/2020

Jedan deo preporuka iz PAR Monitora 2017/2018, i dalje relevantan u ovom ciklusu praćenja, ponovljen je, a pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom okviru ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2017/2018

1. Jedinstvena upravna mesta, postojeća ili nova, treba da omoguće davanje direktnih povratnih informacija korisnika o kvalitetu usluge.
2. Internet sajtovi pružalaca usluga i Portal eUprava treba da obezbede korisnicima kanale za davanje povratnih informacija kao standardnu praksu. Korisnici treba da imaju mogućnost da detaljnije iznesu svoje iskustvo, naglase kojim aspektima su bili zadovoljni, a kojima nisu, putem unapređenijih, ali građanima prilagođenijih opcija za davanje povratnih informacija.
3. Pružaoci administrativnih usluga treba proaktivno da objavljuju rezultate i podatke o zadovoljstvu korisnika (bilo neobrađene ili obrađene i analizirane podatke), barem na godišnjem nivou i na način koji je lako dostupan putem internet stranica. Javna dostupnost ovih informacija zauzvrat će služiti povećanju odgovornosti i transparentnosti u pružanju usluga.
4. Pored objavljivanja rezultata merenja zadovoljstva korisnika, pružaoci usluga treba da pojasne kako su ovi podaci korišćeni za prilagođavanje usluga, odnosno otklanjanje uzroka nezadovoljstva.
5. Pružaoci usluga treba da pozivaju i podstiču korisnike da sami šalju predloge za poboljšanje usluga. Bilo da su prikupljeni na internetu ili u prostorijama pružalaca usluga (ili i jedno i drugo), rezultati ovih predloga treba da budu stavljeni na uvid javnosti kako bi se obezbedila kredibilitnost ovakvih inicijativa i održalo poverenje javnosti u orijentisanost Vlade ka pružanju usluga. Kanali za podnošenje takvih predloga na internet sajtovima treba da se razlikuju od odeljaka za uopšteno komentarisanje/podnošenje žalbi.

Novе preporuke 2019/2020

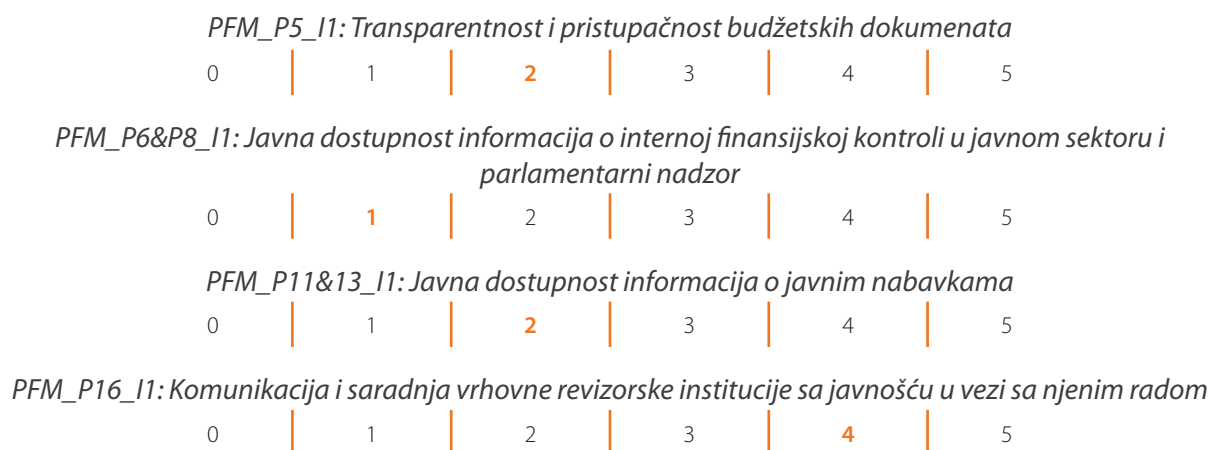
6. U uredbi kojom se uređuju internet stranice organa treba propisati obavezu da se uvedu kanali za davanje povratnih informacija korisnika, u odeljak „Usluge“ na internet stranicama, i da se takvi kanali promoviraju na banerima na početnoj stranici.
7. Nezavisna agencija za praćenje, kontrolu i upravljanje kvalitetom usluga, planirana prema Akcionom planu za period 2021-2025. Strategije RJU, treba da bude ovlašćena na centralnom nivou za celokupnu politiku pružanja usluga, sa jasno definisanim odgovornostima i načinima koordinacije i saradnje sa pojedinačnim pružaocima usluga. Agencija treba da preuzme sveukupnu odgovornost za postavljanje standarda u pružanju usluga i praćenje usaglašenosti.
8. Obuke NAJU za zaposlene koji su u direktnom kontaktu sa korisnicima usluga (sa posebnim fokusom na korisnike sa posebnim potrebama), planirane u okviru AP za period 2021-2025. Strategije RJU, treba sprovesti u potpunosti, kako bi obuhvatile sve zaposlene koji komuniciraju sa korisnicima usluga.
9. Vlada treba da razvije i primeni opštu metodologiju za merenje zadovoljstva korisnika usluga, na sistemskom nivou i na standardizovan način, tako da sve institucije koje pružaju usluge, kao i portal eUprave, uspostave i široko promoviraju napredne kanale za davanje povratnih informacija koji su lako pristupačni i laki za upotrebu.
10. Na osnovu primene metodologija za merenje učinka pružalaca usluga i zadovoljstva korisnika (predviđenom u AP za period 2021-2025. Strategije RJU), Vlada treba da izradi i objavi onlajn tablu učinka (performance dashboard) o ukupnom pružanju javnih usluga u Srbiji. Ona može sadržati parametre kao što su stopa završetka dobijanja usluge, stopa povećanja korišćenja digitalnih usluga, i informacije o zadovoljstvu korisnika.
11. Vlada treba da usvoji i primeni jasne kriterijume za uspostavljanje jedinstvenih upravnih mesta, posebno uzimajući u obzir standarde pristupačnosti u njihovom funkcionisanju.
12. Kancelarija za IT i eUpravu treba proaktivno da traži povratne informacije korisnika na redizajniranom portalu eUprave, da izveštava o rezultatima takvih povratnih informacija i akcijama preduzetim na osnovu njih.
13. Radi boljeg korisničkog iskustva, portal eUprave treba da sadrži više vizuelnih smernica za dobijanje konkretnih usluga, ali i mape celokupnog korisničkog putovanja kroz uslugu.

14. Kancelarija za IT i eUpravu treba da sprovede obavezu predviđenu članom 13, stav 3, uredbe kojom se uređuje razvoj i održavanje internet stranica organa i da redovno objavljuje izveštaje o usklađenosti internet stranica organa sa uredbom.
15. Vlada treba da izradi pravilnik o korišćenju jednostavnog jezika u pisanoj i usmenoj komunikaciji sa korisnicima javnih usluga, sa pravilima o jasnoći, jednostavnosti komunikacije i korisnički orijentisanom sadržaju.

VII

UPRAVLJANJE
JAVNIM
● FINANSIJAMA

VII.1 WEBER INDIKATORI KORIŠĆENI ZA PRAĆENJE OBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA I VREDNOSTI ZA SRBIJU



VII.2 STANJE U OBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA I GLAVNI PRAVCI RAZVOJA OD 2018. GODINE

■ Transparentnost budžeta

Prema Ministarstvu finansija (MF), budžetska transparentnost poslednjih godina povećala se kao rezultat boljeg usklađivanja programske strukture budžetskih korisnika sa smernicama za programski budžet (sa 61% u 2016. na 87% u 2019.), uvođenja rodno odgovornog budžetiranja, ali i zbog redovnog, godišnjeg objavljivanja građanskog vodiča za građane kroz budžet (koji je objavio i niz jedinica lokalne samouprave – 35% u 2019. godini).³²² Pored toga, kao jedan od ključnih rezultata vezanih za transparentnost na kraju 2018. godine bilo je uvođenje zakonske obaveze budžetskih korisnika da javno objavljuju programske informacije i izveštavaju o izvršenju budžeta na svojim internet stranicama. Nacrt Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021-2025. godine nema kao zaseban cilj ili meru usmerenost na transparentnost budžetskih dokumenata i podataka ka javnosti i drugim zainteresovanim stranama.

Poslednji izveštaj EK iz 2020.godine o napretku Srbije uzima u obzir činjenicu da se završni računi budžeta usvajaju nakon više godina nepoštovanja Zakona o budžetskom sistemu (ZBS).³²³ Narodna skupština usvojila je zakone o završnim računima budžeta za period 2002-2018, u decembru 2019. godine, a naredne godine završni račun za 2019. godinu. Međutim, izveštaj EK takođe zaključuje da nije bilo napretka u transparentnosti budžeta, jer je potrebno izraditi i objaviti neke od ključnih budžetskih dokumenata poput mape za transparentnost, pred-budžetskog izveštaja i polugodišnjeg izveštaja o izvršenju.³²⁴ Važno je, takođe, naglasiti da postoji potreba za poboljšanjem učešća javnosti u budžetskom procesu, kao i nadzora od strane Narodne skupštine.³²⁵

322 Izveštaj o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. za period januar – decembar 2019, str. 9, dostupan na: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm> (poslednji pristup 3. juna 2021.) i Nacrt programa reforme upravljanja javnim finansijama za 2021-2025. str. 28, dostupan na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/uVPoa7_6061df8c02b27.pdf (poslednji pristup juna 2021.).

323 Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju 2020, str. 15, dostupan na: <https://bit.ly/3x0DPxJ> (poslednji pristup 4. juna 2021.).

324 Pored toga, izveštaj EK navodi da Ministarstvo finansija ne objavljuje profil izvršenja budžeta početkom godine. Ibid, str. 16.

325 Open Budget Survey Serbia 2019, dostupno na: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/serbia> (poslednji pristup 3. juna 2021.).

Rezultati istraživanja o otvorenosti budžeta (Open Budget Survey – OBS) iz 2019. godine slični su oceni EK, a ocena transparentnosti budžeta se blago smanjila u odnosu na 2017. godinu (sa 43 od 100 u 2017. na 40 u 2019. godini).³²⁶ Kao prioritete aktivnosti za unapređenje budžetske transparentnosti, OBS preporučuje blagovremeno objavljivanje pred-budžetskog, polugodišnjeg i godišnjeg izveštaja onlajn, kao i veću promociju građanskog vodiča kroz budžet i identifikovanje potreba javnosti u pogledu sadržaja budžeta. Srbija se trenutno rangira kao 70 od 117 zemalja, uključujući sve dimenzije ovog istraživanja – budžetsku transparentnost, učešće javnosti i budžetski nadzor.

■ Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ)

Godišnji izveštaj Centralne jedinice za harmonizaciju (CJH) o stanju IFKJ za 2019. godinu informiše o nedavnom napretku u ovoj oblasti i daje pregled primenjenih preporuka kako bi se stanje unapredilo. Na primer, navodi se da je primenjeno 95% preporuka EK, kao deo procesa pregovora o pristupanju EU u Poglavlju 32, i 60% preporuka navedenih u godišnjem izveštaju CJH za 2018. godinu.³²⁷ Dalja analiza CJH ukazuje da su korisnici budžeta na centralnom nivou poboljšali stanje finansijskog upravljanja i kontrole (FUK), kao i da značajan procenat najvažnijih javnih preduzeća izveštava o finansijskom upravljanju i kontroli (FUK).³²⁸ Isti izveštaj, takođe, navodi da preko 80% budžetskih korisnika na centralnom nivou, zatim organizacija za socijalno osiguranje, kao i korisnika Autonomne pokrajine Vojvodina, gradova i javnih preduzeća, ima funkcionalnu internu reviziju.³²⁹ Kada je reč o transparentnosti ka javnosti, CJH procenjuje da postoji visok nivo transparentnosti ključnih dokumenata FUK-a za institucije na centralnom nivou, bez daljeg preciziranja (videti nalaze o transparentnosti FUK u odeljku WeBER rezultati praćenja).

S druge strane, EK je mišljenja da treba poboljšati kapacitete za primenu FUK-a, i napominje da obavezu uspostavljanja interne revizije ne poštuju svi budžetski korisnici i da su ljudski kapaciteti nedovoljni.³³⁰ Istovremeno, EK prepoznaje napore CJH u razvoju sistema IFKJ, najpre u poboljšanju godišnjeg izveštavanja, sprovođenju pregleda kvaliteta interne revizije i pokretanju pregleda kvaliteta za FUK. Takođe, EK ističe da je „Vlada po prvi put uputila obavezna uputstva ministarstvima da postupaju po preporukama datim u konsolidovanom godišnjem izveštaju za 2018. godinu, usvojenom u septembru 2019.“³³¹

■ Transparentnost javnih nabavki

U 2019. godini, uvedene su značajne promene u oblasti javnih nabavki – usvojen je novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN), a usvojen je i Program razvoja javnih nabavki za period 2019-2023. godine sa pratećim dvogodišnjim Akcionim planom. Među ostalim novinama, zakonske promene donele su i elektronsku komunikaciju u postupcima javnih nabavki, kao jednu od najvažnijih aspekata transparentnosti procesa. Prema novom ZJN, sva komunikacija i razmena podataka u postupcima javnih nabavki je elektronska, putem portala javnih nabavki,³³² i svi postupci započeti nakon 1. jula 2020. godine sprovode se putem novog portala javnih nabavki. Prema Programu razvoja javnih nabavki, uspostavljena IT infrastruktura koja podržava elektronsku komunikaciju na portalu treba da omogući jednostavne i transparentne podatke, i da dokumentuje sve faze postupaka.³³³

326 Ibid.

327 Konsolidovani godišnji izveštaj za 2019. godinu o stanju unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru, str. 4, dostupan na: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/dokumenti3> (poslednji pristup 4. juna 2021.).

328 Prema konsolidovanom izveštaju CJH za 2019. godinu, ukupni izdaci budžetskih korisnika obuhvaćeni izveštajem čine blizu 87% ukupnih izdataka državnog budžeta za 2019. godinu, Ibid, str. 3.

329 Ibid, str. 4.

330 Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju 2020, str. 117-118.

331 Ibid, str. 118

332 Član 45 Zakona o javnim nabavkama, Službeni glasnik, br. 91/2019, dostupan na: <https://bit.ly/3chweD4> (poslednji pristup 4. juna 2021.).

333 Strategija razvoja javnih nabavki 2019-2023, Službeni glasnik br. 82/2019, str. 20, dostupna na: <https://bit.ly/2RpglxC> (poslednji pristup 4. juna 2021.).

EK se, takođe, osvrće na novi zakonski okvir, i smatra ZJN pozitivnim, dodatnim korakom ka potpunom usklađivanju sa pravnim tekovinama EU.³³⁴ Međutim, EK je izrazila zabrinutost zbog mogućnosti da pravni okvir bude suspendovan posebnim zakonodavstvom o infrastrukturnim projektima, ukoliko Vlada odluči da odabere strateške partnere po hitnom postupku. Osvrćući se na praksu e-nabavki, EK navodi kao dobar napredak uvođenje novog, javno dostupnog portala javnih nabavki i obavezne elektronske komunikacije i razmene podataka o javnim nabavkama.³³⁵ EK, takođe, ističe da bi objavljivanje „na vladinim portalima svih informacija o javnim nabavkama sprovedenim u vezi sa COVID-19, takođe doprinelo povećanoj transparentnosti i poverenju.“³³⁶

■ Javna komunikacija eksterne revizije

U svom Strateškom planu za period 2019-2023. godine, koji sadrži specifični cilj jasno posvećen jačanju partnerstva sa ključnim zainteresovanim stranama (videti više u odeljku Rezultati WeBER praćenja)³³⁷ Državna revizorska institucija (DRI) Srbije prioritizuje komunikaciju sa javnošću i zainteresovanim stranama. Godišnji izveštaji o radu DRI pružaju dodatne informacije o saradnji sa Narodnom skupštinom – Odborom za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava kao i Pododborom za razmatranje izveštaja o obavljenim revizijama DRI – ali i sa medijima, građanima i drugim državnim organima.³³⁸ Takođe, DRI je objavila registar preporuka datih subjektima revizije tokom 2019. godine, u kojem se navodi tip revizije, status preporuka, i nivo njihovog prioriteta.³³⁹ Ostaje da se vidi da li će DRI nastaviti sa ovom praksom i u budućnosti.

EK je prepoznala napredak u komunikaciji i saradnju DRI sa zainteresovanim stranama i povećanu aktivnost u medijima. Takođe, ističe da je godišnji izveštaj DRI po prvi put razmatran na plenarnom parlamentarnom zasedanju 2019. godine, i da je Narodna skupština donela zaključak kojim se preporučuje Vladi da obezbedi sprovođenje preporuka DRI.³⁴⁰ Narodna skupština je i 2020. godine razmatrala godišnji izveštaj o radu DRI.³⁴¹

U pogledu komunikacije sa javnošću, vredi napomenuti da je DRI nedavno unapredila svoj rad na reviziji svrsishodnosti – broj izvršenih revizija u 2019. godini bio je 12, a u vreme pisanja ovog izveštaja sredinom 2021. godine objavljeno je 13 izveštaja o reviziji svrsishodnosti na internet stranici DRI.³⁴² Povećana usredsređenost na svrsishodnost, pored pravilnosti poslovanja budžetskih korisnika, predstavlja važan napredak u radu DRI s obzirom na vrednost ove vrste revizije u zaštiti javnog interesa prilikom budžetske potrošnje. EK takođe naglašava da, od 2019. godine, DRI javno objavljuje odazivne izveštaje subjekata revizije, kao i poslerevizione izveštaje (za verzije izveštaja DRI koji su prilagođeni građanima, videti odeljak Rezultati WeBER praćenja).³⁴³

Na kraju, OBS vidi ograničene mogućnosti za učešće javnosti u budžetskom procesu u Srbiji, i između ostalog, preporučuje da nadležni odbor Narodne skupštine, kao deo nadzora nad trošenjem budžetskih sredstava, započne sa razmatranjem revizija završnih računa budžeta i objavi izveštaje takvih razmatranja onlajn a, takođe, predlaže da DRI uspostavi formalni mehanizam za uključivanje javnosti u proces planiranja revizije.³⁴⁴

334 Ibid. str. 73.

335 Ibid. str. 74.

336 Ibid. str. 73-74.

337 Strateški plan Državne revizorske institucije za period 2019-2023, dostupan na: <http://dri.rs/documents/strategic-plan.180.html> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

338 Državna revizorska institucija, dostupna na: <http://dri.rs/dokumenti/godisnji-izvestaji-o-radu.93.html> (poslednji pristup 4. juna 2021.).

339 Dostupna na: <http://dri.rs/revizije/registar-preporuka/registar-preporuka.490.html> (poslednji pristup 4. juna 2021.).

340 Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju 2020*, str. 118.

341 Narodna skupština, sednica dostupna na: <https://bit.ly/3z1AOyU> (poslednji pristup 4. juna 2021.).

342 Državna revizorska institucija, izveštaji dostupni na: <http://dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html> (poslednji pristup 4. juna 2021.).

343 Evropska komisija, *Izveštaj za Srbiju 2020*, str. 118.

344 Open Budget Survey Serbia 2019, dostupno na: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/serbia> (poslednji pristup 3. juna 2021.).

VII.3 ŠTA PRATI WEBER I NA KOJI NAČIN?

U oblasti upravljanja javnim finansijama, WeBER prati šest SIGMA principa:

- Princip 5:** Obezbeđeno je transparentno izveštavanje i nadzor budžeta.
- Princip 6:** Operativni okvir za internu kontrolu definiše odgovornosti i ovlašćenja, a njegova primena od strane budžetskih organizacija je usklađena sa zakonodavstvom koje reguliše upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte.
- Princip 8:** Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova primena od strane budžetskih organizacija je usklađena sa zakonodavstvom koje reguliše upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte.
- Princip 11:** Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za delotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i praćenje politike javnih nabavki.
- Princip 13:** Javne nabavke u skladu su sa osnovnim principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti, i njihovim sprovođenjem obezbeđuje se najefikasnije korišćenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koriste moderne tehnike i metode javnih nabavki.
- Princip 16:** Državna revizorska institucija primenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi osigurala visokokvalitetne revizije, što će pozitivno uticati na funkcionisanje javnog sektora.

Kako su ovi principi temeljno razmotreni od strane SIGMA, WeBER pristup razmatra i naglašava elemente transparentnosti i pristupačnosti informacija, spoljne komunikacije, kao i proaktivno informisanje koje je prilagođeno građanima.

U poređenju sa polaznim praćenjem, u ovom ciklusu je razvijen u primenjen novi indikator koji pokriva oblast javnih nabavki kao da deo UJF (SIGMA Principi 11 i 13). Kao rezultat toga, ukupno četiri indikatora su merena u ovom ciklusu PAR Monitora, i istraživanje je po prvi put obuhvatilo i javne nabavke, pored budžetske transparentnosti, IFKJ, i eksterne revizije. S obzirom na to da je meren po prvi put, u ovom ciklusu praćenja postavljena je polazna vrednost indikatora o javnim nabavkama.

Prvi indikator razmatra transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata, mereći koliko su pristupačni ključni budžetski dokumenti (godišnji državni budžet i izveštaji o izvršenju budžeta), kao i da li su, i u kojoj meri, budžetske informacije predstavljene i prilagođene građanima i civilnom društvu. U tom cilju, primarni izvori su internet prezentacije ministarstava nadležnih za finansije i podaci dostupni na ovim sajtovima, ali i zvanični portal Vlade i portal otvorenih podataka.

Drugi indikator ispituje u kojoj su meri javnosti, i drugim zainteresovanim stranama, dostupne neke od osnovnih informacija o IFKJ (konsolidovano izveštavanje, pregledi kvaliteta interne revizije, pojedinačne informacije o FUK). Analizom su obuhvaćeni zvanični internet sajtovi i raspoloživa dokumenta i podaci državnih institucija koje su nadležne za politiku IFKJ. Međutim, kako bi se utvrdila dostupnost pojedinačnih informacija vezanih za FUK, analiziraju se internet sajtovi svih ministarstava, dok se za merenje redovnosti parlamentarnog nadzora nad sprovođenjem IFKJ koristi raspoloživa zvanična dokumentacija na sajtu Narodne skupštine.

Treći indikator tiče se oblasti eksterne revizije i razmatra eksternu komunikaciju DRI i praksu saradnje sa javnošću. Uzima u obzir strateški pristup DRI, sredstva komunikacije u upotrebi, prilagođenost izveštaja o reviziji građanima, postojanje kanala za slanje prijava i doprinosa identifikovanih od strane zainteresovanih strana, kao i konsultacije sa civilnim društvom. U ovu svrhu, sprovodi se kombinacija analize dokumenata i internet stranica, zajedno sa polustrukturiranim intervjuima sa zaposlenima u DRI, radi sakupljanja dodatnih ili nedostajućih informacija.

Konačno, u oblasti javnih nabavki, četvrti indikator meri javnu dostupnost informacija u vezi sa javnim nabavkama. Fokusira se na to da li centralni organi za javne nabavke, i neki od ključnih naručilaca, objavljuju godišnje planove i izveštaje, kao i na to koliko su centralni portali javnih nabavki informativni i prilagođeni

građanima i zainteresovanoj javnosti. Pored toga, ovaj indikator analizira i dostupnost podataka o nabavkama u otvorenom formatu, kao i procenat javnih nabavki sprovedenih u otvorenom postupku. Indikator se u potpunosti zasniva na pregledu zvanične, javno dostupne dokumentacije o politici javnih nabavki.

VII.4 REZULTATI WEBER PRAĆENJA

PRINCIP 5: OBEZBEĐENO JE TRANSPARENTNO IZVEŠTAVANJE I NADZOR BUDŽETA

WeBER indikator PFM_P5_I1: Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Usvojenom godišnjem budžetu lako se može pristupiti onlajn	4/4	4/4
E.2 Izveštajima o izvršenju budžeta tokom godine se lako može pristupiti onlajn	2/4	2/4
E.3 Izveštajima o polugodišnjem izvršenju budžeta tokom godine se lako može pristupiti onlajn	0/4	0/4
E.4 Izveštaji o izvršenju budžeta (izveštaji tokom godine, polugodišnji i godišnji) sadrže podatke o budžetskoj potrošnji raspoređenoj prema funkcionalnoj, organizacionoj i ekonomskoj klasifikaciji	0/4	0/4
E.5 Godišnji izveštaji sadrže nefinansijske informacije o učinku Vlade	0/2	0/2
E.6 Zvanična verzija budžeta prilagođenog građanima (građanski budžet) redovno se objavljuje onlajn	4/4	4/4
E.7 Budžetski podaci se objavljuju u formatu otvorenih podataka	2/2	2/2
Ukupno bodova	12/24	12/24
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)³⁴⁵	2	2

U pogledu budžetske transparentnosti, nema promene u proceni za Srbiju u poređenju sa polaznim PAR Monitorom 2017/2018. Zakoni o budžetu Srbije, koje priprema Vlada, a usvaja Narodna skupština za svaku fiskalnu godinu, lako su dostupni na internet stranici MF mereno brojem klikova koji su potrebni posetiocima da ih pronađu (najviše tri klika), što je nastavak prakse omogućavanja lakog pristupa zakonima o budžetu od osnovnog PAR Monitora. Međutim, za razliku od osnovnog ciklusa praćenja, važeći državni budžet u vreme sprovođenja praćenja u ovom ciklusu, za 2020. godinu, nije bio odmah dostupan sa početne stranice internet stranice MF, već u odeljku za propise. Prethodno usvojeni godišnji zakoni o budžetu, od 2002. godine do danas, čuvaju se u arhivi zakona za budžet i javni dug, i neki od njih arhivirani su zajedno sa obrazloženjima zakona, programskim informacijama ili pregledima budžeta po sektorima.³⁴⁶ Uprkos neznatnom naporu koji je potreban za pristup zakonima o budžetu, mereno brojem klikova sa početne stranice, javnost bi imala koristi od doslednijeg predstavljanja zakona o budžetu u okviru jedne, istaknute lokacije na internet stranici MF kao izvora informacija.

³⁴⁵ Raspodela bodova: 0-4 boda = 0; 5-8 bodova = 1; 9-12 bodova = 2; 13-16 bodova = 3; 17-20 bodova = 4; 21-24 boda = 5.

³⁴⁶ Ministarstvo finansija, dostupno na: <https://mfin.gov.rs/arhiva/arhiva-zakona-budzet-i-javni-dug> (poslednji pristup 26. maja 2021.).

Prakse javnog izveštavanja o izvršenju budžeta od strane Ministarstva finansija tokom godine, nepromenjena je u odnosu na polazni PAR Monitor. Mesečni bilteni o javnim finansijama lako su dostupni u odeljku Publikacije, dok se polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta i dalje ne objavljuju javno. Bilteni javnih finansija na mesečnom nivou informišu o makroekonomskim i fiskalnim kretanjima i javnom dugu, ali takođe daju i konsolidovani pogled na različite nivoe vlasti – centralni, pokrajinski i lokalni.³⁴⁷ Ipak, njihovo objavljivanje nije bilo u potpunosti redovno ili predvidljivo, kao što je zabeleženo i u polaznom ciklusu, s obzirom na to da je poslednji dostupan bilten u vreme praćenja u novembru 2020. bio za avgust iste godine, što je rezultiralo ocenom mesečnog izveštavanja samo kao samo delimično dostupnog, i koji ne pokriva celokupni posmatrani period od 6 meseci unazad. S druge strane, isto tako nisu zabeleženi pomaci u transparentnosti polugodišnjih budžetskih izveštaja. Zakon o budžetskom sistemu (ZBS) obavezuje MF da redovno prati izvršenje budžeta i da izveštava Vladu, koja podnosi izveštaje Narodnoj skupštini dva puta godišnje, za period od 6 i 9 meseci.³⁴⁸ Međutim, ni MF niti Vlada nisu ove izveštaje učinili javno dostupnim u periodu između dva ciklusa praćenja, s obzirom na to da takva obaveza ne postoji.³⁴⁹

Kada je pitanju vrsta informacija o rashodima sadržanim u izveštajima o izvršenju budžeta, ocena stanja ostaje, takođe, uglavnom identična onoj iz polaznog PAR Monitora. Drugim rečima, od svih vrsta budžetskih klasifikacija prema ZBS, dostupni mesečni izveštaji u potpunosti prikazuju samo podatke po ekonomskoj klasifikaciji, podeljene po nivoima vlasti, uključujući i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.³⁵⁰ Kako nivo detalja polugodišnjih izveštaja nije mogao da se proceni s obzirom na to da se takvi izveštaji ne objavljuju, izveštavanje o budžetu tokom godine u celini ostaje usredsređeno na ekonomski tip rashoda i izdatka, uz nedovoljnu transparentnost po budžetskim korisnicima i sektorima (ili funkcijama Vlade). Kada je reč o godišnjem izveštavanju, treba napomenuti da je izveštaj za 2018. godinu (Zakon o završnom računu budžeta za 2018. godine) bio poslednji dostupan u vreme praćenja i u njemu su predstavljeni svi posmatrani podaci o rashodima – po ekonomskoj, organizacionoj (organi centralnog nivoa, budžetski fondovi i administrativni okruzi), kao i funkcionalnoj klasifikaciji.

Glavni zaokret u pogledu transparentnosti godišnjeg izveštavanja, u periodu nakon polaznog PAR Monitora, bio je u tome što je Vlada 2019. godine podnela Narodnoj skupštini predloge zakona o završnom računu budžeta od 2002. do 2018. godine, koji su svi usvojeni u decembru iste godine.³⁵¹ Takvim potezom došlo je, prvo, do promene prakse nezakonitog zaobilazanja rasprave i usvajanja godišnjih budžetskih izveštaja u Narodnoj skupštini, i drugo, do javnog objavljivanja zakasnelih zakona o završnim računima (zajedno sa njihovim obaveznim elementima, uključujući izveštaje o izvršenju budžeta, kapitalnim izdacima, trošenju budžetske rezerve, davanju državnih garancija, obrazloženju odstupanja itd.).³⁵² Nakon usvajanja niza ovih zakona, Skupština je, potom, usvojila i Zakon o završnom računu budžeta za 2019. godinu, u decembru 2020., što sugeriše da će ova zakonska obaveza biti poštovana u narednom periodu. Ipak, uprkos ovom značajnom razvoju situacije iz ugla budžetske transparentnosti, usvajanje velikog broja zakona o završnim računima nije uticalo na procenu WeBER-a u ovom ciklusu, s obzirom na to da se podaci o budžetskoj potrošnji posmatraju kumulativno za celokupno budžetsko izveštavanje, tokom, i na kraju godine.

347 Dostupno na: <https://mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija> (poslednji pristup 26. maja 2021.).

348 Član 76 Zakona o budžetskom sistemu, Službeni glasnik 54/2009-3, 73/2010-3, 101/2010-239, 101/2011-260, 93/2012-175, 62/2013-3, 63/2013-3 (ispr.), 108/2013-3, 142/2014-190, 68/2015-22 (drugi zakon), 103/2015-151, 99/2016-160, 113/2017-3, 95/2018-223, 31/2019-5, 72/2019-185, 149/2020-27.

349 U prethodnom ciklusu, polugodišnji izveštaji bili su dostupni samo na internet stranici Narodne skupštine

350 Član 29. Zakona o budžetskom sistemu. Budžetske klasifikacije su definisane na sledeći način: 1) ekonomska klasifikacija prihoda i primanja iskazuje prihode i primanja na osnovu propisa ili ugovora koji određuju izvore prihoda, odnosno primanja; 2) ekonomska klasifikacija rashoda i izdataka iskazuje pojedinačna dobra i usluge i izvršena transferna plaćanja; 3) organizaciona klasifikacija iskazuje rashode i izdatke po korisnicima budžetskih sredstava, sa raspodelom aproprijacija između korisnika; 4) funkcionalna klasifikacija iskazuje rashode i izdatke po funkcionalnoj nameni za određenu oblast i nezavisna je od organizacije koja tu funkciju sprovodi; 5) programska klasifikacija iskazuje klasifikaciju programa korisnika budžetskih sredstava; 6) klasifikacija rashoda i izdataka prema izvorima finansiranja iskazuje prihode i primanja, rashode i izdatke prema osnovu ostvarenja tih sredstava.

351 Svi zakoni dostupni su na internet stranici Narodne skupštine: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-3-juna-2016.4242.html> (poslednji pristup 26. maja 2021.).

352 Ovi obavezni delovi završnog računa, definisani članom 79. ZBS, a koje bliže uređuje Ministar, u praksi se javno objavljuju kao deo predloga zakona o završnim računima koji se podnose Narodnoj skupštini.

Isto tako, kao i u polaznom PAR Monitoru, nije bilo dokaza da godišnji izveštaji o izvršenju sadrže bilo kakve nefinansijske podatke o učinku Vlade, tj. o ishodima budžetske politike. Treba napomenuti da ZBS predviđa da su godišnji izveštaji o učinku programskog budžeta obavezni deo završnog računa.³⁵³ U pogledu programskog učinka, završni računi nude obrazloženja glavnih odstupanja po budžetskim programima u odnosu na planove izvršenja.

Sa druge strane, u periodu nakon polaznog praćenja, građanski vodiči kroz budžet u kontinuitetu su objavljeni i učinjeni lako dostupnim na internet stranici MF. Sa osveženim dizajnom u poslednjih nekoliko godina, ovi vodiči, na relativno jednostavan način, prikazuju javnosti glavne budžetske elemente – planirane prihode, rashode i deficit, iznose opredeljene za sektorske politike, strukturu budžeta itd.³⁵⁴ Kao što je i ranije bio slučaj, važećem izdanju građanskog vodiča može se pristupiti već sa početne stranice – iako on i dalje nije dovoljno istaknut, s obzirom na to se nalazi na njenom dnu – dok su prethodne verzije vodiča i dalje neintuitivno skladištene, bilo u odeljku arhive ili na drugim lokacijama internet stranice. Na primer, građanski budžet za 2020. godinu, koji je važio u vreme sprovođenja praćenja, više nije bilo lako pronaći u vreme pisanja ovog izveštaja ni u arhivi niti na nekom drugom mestu, već je građanski vodič kroz budžet za 2021. godinu dostupan sa početne stranice, a onaj za 2019. godinu iz arhive. Način na koji se ovi vodiči postavljaju onlajn, jedan je od nekoliko primera koji mogu ilustrovati poteškoće prilikom pregleda internet stranice MF.

Konačno, kao i u polaznom PAR Monitoru, MF redovno objavljuje konsolidovani prikaz makroekonomskih i fiskalnih podataka, za državni i druge nivoe vlasti, u jednom od mašinski čitljivih formata. Ovi podaci se mogu besplatno preuzeti i odnose se na višegodišnji vremenski okvir, i smatraju se dovoljnim za dodelu bodova za element ovog indikatora koji se odnosi na otvorene podatke.³⁵⁵ Ipak, isti skupovi podataka još uvek nisu predstavljeni kao otvoreni podaci na internet stranici MF, na primer, putem jasno vidljive oznake, a takođe, MF u ovom momentu ne objavljuje podatke u otvorenom formatu ni na nacionalnom portalu otvorenih podataka, za razliku od određenog broja jedinica lokalne samouprave koje to čine za 2020. i 2021. godinu.³⁵⁶ Ovo dokazuje, već u drugom ciklusu praćenja zaredom, da je i dalje potrebno uložiti dodatne napore ka sprovođenju politike otvorenih podataka za centralni nivo države, a pogotovo imajući u vidu već pokrenutu inicijativu otvaranja budžetskih planova gradova i opština u Srbiji, koja omogućuje njihovu analizu, upoređivanje i ponovnu upotrebu.³⁵⁷

Generalno posmatrano, nije došlo do promene vrednosti indikatora za Srbiju u poređenju sa polaznim PAR Monitorom 2017/2018. Nizak nivo transparentnosti i dalje je prisutan pre svega u pogledu različitih aspekata budžetskog izveštavanja – neredovno objavljivanje izveštaja unutar budžetske godine, nedovoljno transparentni i detaljni podaci o izvršenju budžeta, i nepostojanje izveštavanja o učinku budžetske politike u različitim oblastima od značaja za svakodnevni život. Kao što je ranije pomenuto, transparentnost godišnjeg budžeta faktički je povećana u periodu između dva ciklusa praćenja s obzirom na to da je odnedavno započeto sa poštovanjem odredbi ZBS po pitanju skupštinskog razmatranja i usvajanja završnih računa budžeta, međutim bez uticaja na konačnu vrednost indikatora.

353 Član 79. ZBS.

354 Građanski vodič kroz budžet za 2021. godinu, dostupan na: <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/gradjanski-budzet> (poslednji pristup 26. maja 2021.).

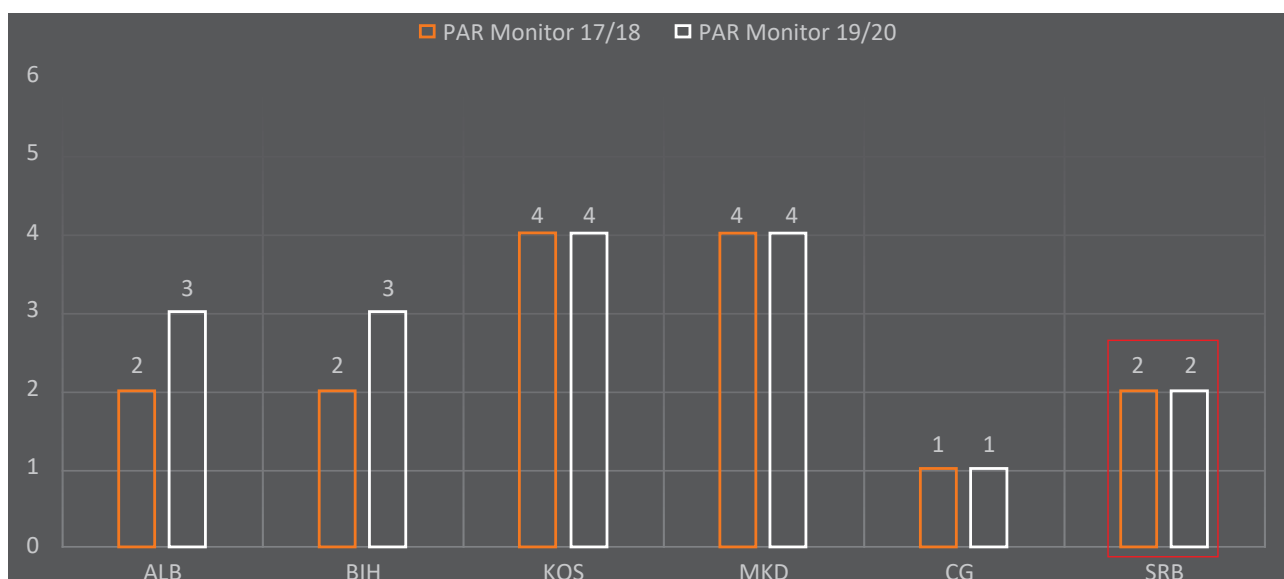
355 Dostupno na: <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci> (poslednji pristup 27. maja 2021.). Objavljivanje budžetskih podataka u otvorenom formatu, prema WeBER metodologiji, uzima u obzir dostupnost skupova podataka u jednom od mašinski čitljivih formata (CSV, XLSX, XML, JSON, RDF, TXT itd.), i koji se mogu besplatno preuzeti.

356 Portal otvorenih podataka, dostupan na: <https://data.gov.rs/sr/search/?q=%D0%B1%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82> (poslednji pristup 27. maja 2021.).

357 Dostupno na: <https://budzeti.data.gov.rs/> (poslednji pristup 27. maja 2021.).

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PFM_P5_I1: Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 6: OPERATIVNI OKVIR ZA INTERNU KONTROLU DEFINIŠE ODGOVORNOSTI I OVLAŠĆENJA, A NJEGOVA PRIMENA OD STRANE BUDŽETSKIH ORGANIZACIJA ZAKONODAVSTVOM KOJE REGULIŠE UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I JAVNU UPRAVU UOPŠTE

PRINCIP 8: OPERATIVNI OKVIR ZA INTERNU REVIZIJU ODRAŽAVA MEĐUNARODNE STANDARDE, A NJEGOVA PRIMENA OD STRANE BUDŽETSKIH ORGANIZACIJA JE USKLAĐENA SA ZAKONODAVSTVOM KOJE REGULIŠE JAVNU UPRAVU I UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA UOPŠTE

WeBER indikator PFM_P6&8_I1: Javna dostupnost informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i parlamentarni nadzor

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 Konsolidovani godišnji izveštaj o IFKJ se redovno izrađuju i objavljuju onlajn	2/4	2/4
E.2 Izveštaji o sagledavanju kvaliteta rada interne revizije se redovno izrađuju i objavljuju onlajn	1/2	2/2
E.3 Ministarstva objavljuju informacije u vezi sa finansijskim upravljanjem i kontrolom	0/2	0/2
E.4 CJH se proaktivno angažuje u komunikaciji sa javnošću	0/2	0/2
E.5 Skupština redovno razmatra konsolidovani godišnji izveštaj o IFKJ	0/2	0/2
Ukupno bodova	3/12	4/12
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)³⁵⁸	1	1

358 Raspodela bodova: 0-2 boda = 0; 3-4 boda = 1; 5-6 bodova = 2; 7-8 bodova = 3; 9-10 bodova = 4; 11-12 bodova = 5.

Kao i u slučaju budžetske transparentnosti, ni rezultati indikatora koji prati oblast IFKJ nisu ukazali na značajne promene u periodu nakon polaznog ciklusa praćenja. Kao i ranije, pozitivni rezultati odnose se samo na praksu javnog izveštavanja – o stanju IFKJ, i o sagledavanju kvaliteta interne revizije – mada u oba slučaja još uvek nije postignuta potpuna redovnost u izveštavanju.

Naime, CJH redovno izrađuje i objavljuje konsolidovane izveštaje o stanju IFKJ već više od jedne decenije. Pažnju zavređuje to što su ovi izveštaji odnedavno više analitički, i sadrže obilje podataka, a takođe se izveštava o postignutom napretku i o praćenju preporuka.³⁵⁹ Ipak, i dalje postoji tendencija da se godišnji izveštaj za prethodnu godinu javno objavljuju krajem tekuće, često u poslednjem kvartalu. Kao rezultat takve prakse, njihovo objavljivanje se još jednom ocenjuje kao delimično redovno, s obzirom na to da je za poslednje dve posmatrane kalendarske godine samo jedan godišnji izveštaj bio javno dostupan u vreme praćenja u novembru 2020. godine. ZBS predviđa 31. mart kao krajnji rok da budžetski korisnici podnesu izveštaje za prethodnu godinu Ministarstvu. Osim toga, ne postoji drugi rok, ni za podnošenje konsolidovanog izveštaja Vladi, niti za njegovo javno objavljivanje.³⁶⁰

Kada je reč o objavljivanju izveštaja o sagledavanju kvaliteta rada interne revizije, CJH je započela njihovo objavljivanje 2016. godine, kako je navedeno u polaznom PAR Monitoru, a izveštaji za 2017. i 2019. objavljeni su u periodu nakon toga.³⁶¹ Niža ocena u poređenju sa polaznim praćenjem rezultat je nepotpune redovnosti objavljivanja u ovom ciklusu praćenja, tj. nije objavljen izveštaj o kvalitetu interne revizije za 2018. godinu, dok je za 2019. javno objavljen. Ipak, treba napomenuti da izveštaj za 2019. godinu pokriva period od januara 2018. do septembra 2019. godine, i imajući kao uzorak funkcionisanje interne revizije u deset budžetskih korisnika, struktura izveštavanja je tokom godina ostala identična, sa fokusom na ključne elemente u primeni standarda interne revizije.³⁶² Istovremeno, pristup izradi ovih sagledavanja kvaliteta ostaje vrlo formalan i birokratski tokom godina, bez elemenata na osnovu kojih bi se pojedini izveštaj izdvojio, uz veoma malo javne promocije. Samim tim, postoji dovoljno prostora za veću transparentnost rada CJH u ovom domenu u budućnosti, što bi bilo korisno sa stanovišta javnog interesa.

Pored toga, nije bilo promene u pristupu ministarstava u Srbiji, kada je reč o objavljivanju informacija u vezi sa finansijskim upravljanjem i kontrolom (FUK) na njihovim internet stranicama. Gotovo identično kao u polaznom PAR Monitoru, oko jedne trećine ministarstava obelodanilo je bilo informacije o registrima rizika, ili mapama procedura/poslovnih procesa, ili o imenovanom odgovornom licu za FUK.³⁶³ Međutim, od navedene tri informacije od značaja za FUK, samo su dva ministarstva objavila više od jedne. Otuda, potvrđen je zaključak iz prethodnog izveštaja da su, za razliku od CJH, ministarstva mnogo manje proaktivna u objavljivanju informacija o svojim FUK politikama, čak i u osnovnom obliku. Treba ponoviti da je transparentnost primene IFKJ poželjna sa stanovišta i odgovornosti vlasti u upravljanju javnim finansijama, ali i kao deo obaveza Srbije u procesu pristupanja EU, odnosno u pregovaračkom poglavlju o finansijskoj kontroli.

Kada je reč o dodatnim naporima u promociji IFKJ, CJH nije praktikovala proaktivno komuniciranje ka javnosti tokom 2020. godine.³⁶⁴ Za razliku od polaznog PAR Monitora, kada su povremeno korišćena saopštenja za javnost i nastupi u medijima, u ovom slučaju nije bilo dokaza da je CJH koristila ova ili druga sredstva, kao što su promotivne brošure, sažeti izveštaji prilagođeni građanima, javni događaji sa učešćem spoljnih zainteresovanih strana, ili društvene mreže. Štaviše, sadržaj internet portala posvećenog IFKJ bio je, uglavnom, neažuran kada je vršeno praćenje, a u vreme pisanja ovog izveštaja ova portal više nije bio u funkciji.³⁶⁵ S obzirom na to da je 2020. bila godina izbijanja pandemije COVID-19, što je iziskivalo hitne reakcije u suzbijanju posledica krize,

359 Konsolidovani izveštaj o stanju IFKJ za 2019. godinu, dostupan na: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/dokumenti3> (poslednji pristup 27. maja 2021.).

360 Članovi 81 i 82, ZBS.

361 Izveštaji o sagledavanju kvaliteta interne revizije dostupni su na: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/dokumenti/> (poslednji pristup 27. maja 2021.).

362 Izveštaj daje pregled uspostavljanja jedinica za internu reviziju u odabranim budžetskim korisnicima, obuhvata revizije, kompetentnosti i obučenosti internih revizora, funkcionalne i organizacione nezavisnosti interne revizije, povelje i etičke kodekse interne revizije, poznavanje standarda interne revizije, strateške i godišnje planove interne revizije, primenu metodologije rada interne revizije, upravljanje rizikom interne revizije, internu proveru kvaliteta, potrebe za obukama i članstva u strukovnim udruženjima.

363 Za 21 ministarstvo, uključujući tri nova ministarstva formirana nakon parlamentarnih izbora u junu 2020. godine, koja u vreme praćenja u novembru iste godine nisu imala internet stranice. Ta ministarstva su Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, i Ministarstvo za brigu o selu. Za ovaj element se ne uzimaju u obzir ministarstva bez portfelja.

364 Prema WeBER metodologiji, analiza proaktivnosti CJH u komunikaciji sa javnošću vrši se za godinu u kojoj se meri ovaj element indikatora, ako se merenje vrši u drugoj polovini godine. Ako se vrši u prvoj polovini godine, posmatra se prethodna godina.

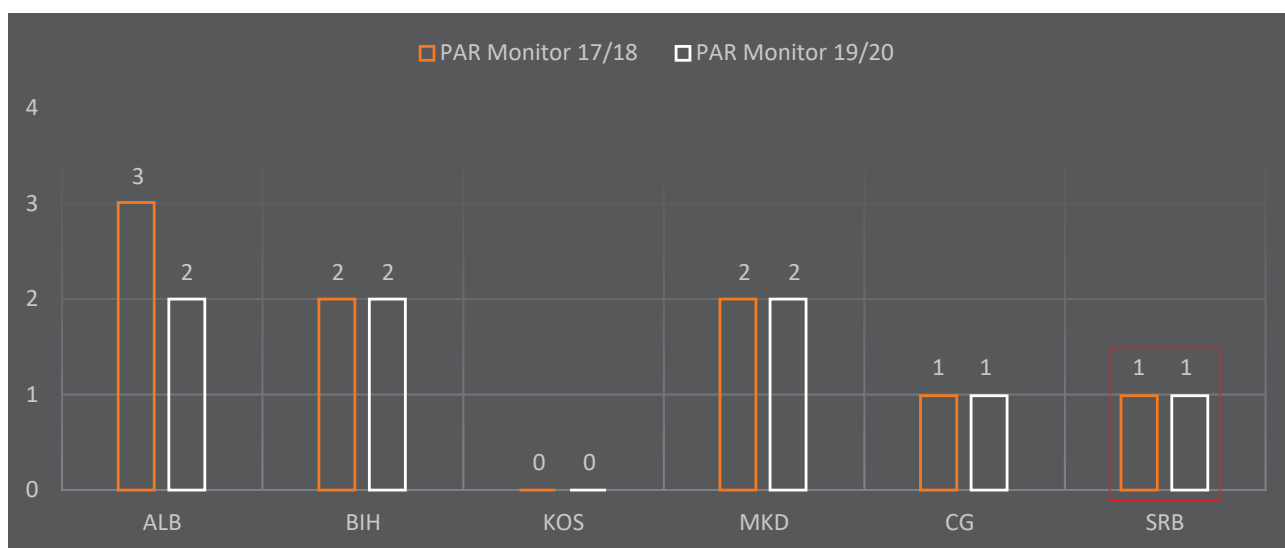
365 Portal IFKJ bio je dostupan na adresi <http://ifkj.mfin.gov.rs/> (poslednji pristup 27. maja 2021.).

verovatno je da su mnoge redovne aktivnosti organa uprave iz ovih razloga ostavljene po strani. I pored toga, IFKJ ostaje uglavnom nepromovisana, i odsutna iz javnog diskursa osim u stručnim krugovima. Konačno, konsolidovani izveštaji o stanju IFKJ i dalje ne privlače parlamentarnu pažnju. Kao i u PAR Monitoru 2017/2018, nema dokaza da su Narodna skupština, ili njeni odbori, razmatrali ove izveštaje u periodu od dve godine pre ovo ciklusa praćenja.

Sveukupno, ciklus praćenja 2019/2020. daje gotovo identičnu sliku kao i ranije. Većina javno dostupnih informacija o politici IFKJ potiče iz rada CJH, i njenog konsolidovanog izveštavanja koje je tokom godina unapređeno. Osim toga, i transparentnosti izveštaja o sagledavanju kvaliteta rada interne revizije, u svim ostalim aspektima koje prati PAR Monitor postoji veoma malo ili nimalo javne dostupnosti ili proaktivnosti, što je po drugi put rezultiralo vrednošću indikatora od 1.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PFM_P6&P8_I1: Javna dostupnost informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i parlamentarni nadzor



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 11: POSTOJE CENTRALNI INSTITUCIONALNI I ADMINISTRATIVNI KAPACITETI ZA DELOTVORNU I EFIKASNU IZRADU, SPROVOĐENJE I MONITORING POLITIKE JAVNIH NABAVKI.

PRINCIP 13: FUNKCIONISANJE JAVNIH NABAVKI U SKLADU JE SA OSNOVNIM PRINCIPIMA JEDNAKOG TRETMANA, NEDISKRIMINACIJE, PROPORCIONALNOSTI I TRANSPARENTNOSTI, TE OSIGURAVA NAJEFIKASNIJE KORIŠĆENJE JAVNIH SREDSTAVA I NA NAJBOLJI MOGUĆI NAČIN KORISTI SAVREMENE TEHNIKE I METODE JAVNIH NABAVKI.

WeBER indikator PFM_P11&13_I1: Javna dostupnost informacija o javnim nabavkama

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020
E.1 Centralna institucija nadležna za javne nabavke redovno izveštava javnost o sprovođenju politike javnih nabavki	4/4
E.2 Centralna institucija nadležna za zaštitu prava redovno izveštava javnost o postupcima za zaštitu prava ponuđača u javnim nabavkama	2/4
E.3 Izveštavanje centralne institucija nadležne za javne nabavke je prilagođeno građanima i lako dostupno	1/2
E.4 Portal javnih nabavki je prilagođen korisnicima	2/2
E.5 Naručioци na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje planove javnih nabavki	0/4
E.6 Naručioци na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje izveštaje o javnim nabavkama	0/4
E.7 Centralna institucija nadležna za javne nabavke objavljuje otvorene podatke o javnim nabavkama	2/2
E.8 Otvoreni i konkurentni postupci su glavni metod sprovođenja javnih nabavki	2/4
Ukupno bodova	13/26
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)³⁶⁶	2

Indikator o javnim nabavkama meren je po prvi put i njegovim merenjem postavlja se polazna vrednost u ovom ciklusu praćenja. Nalazi praćenja pokazuju da centralne institucije redovno izveštavaju javnost o sprovođenju politike javnih nabavki, i zaštiti prava u ovim postupcima. Naime, Kancelarija za javne nabavke (KJN) javno objavljuje godišnje izveštaje od 2003. godine, a od 2013. godine izveštaji se objavljuju i na polugodišnjem i na godišnjem nivou.³⁶⁷ Slično tome, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Komisija) od 2012. godine redovno objavljuje godišnje izveštaje na svojoj internet stranici. Za razliku od KJN, poslednji dostupan izveštaj Komisije u vreme merenja ovog pokazatelja, u decembru 2020. godine, bio je onaj za 2018. godinu, dok je godišnji izveštaj za 2019. godinu objavljen naknadno, što je u skladu sa metodologijom rezultiralo ocenom delimične redovnosti u objavljivanju izveštaja Komisije.³⁶⁸ Prema Zakonu o javnim nabavkama (ZJN), Komisija je odgovorna Narodnoj skupštini i podnosi godišnji izveštaj o radu do 31. marta svake godine,³⁶⁹ i ne postoji definisan rok za javno objavljivanje putem internet stranice. Samim tim, bilo bi poželjno javno objaviti izveštaje što je pre moguće nakon njihovog podnošenja skupštini.

366 Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-9 bodova = 1; 10-13 bodova = 2; 14-17 bodova = 3; 18-21 bod = 4; 22-26 bodova = 5.

367 Kancelarija za javne nabavke, izveštaji dostupni na: <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/> (poslednji pristup 28. maja 2021.).

368 Prema metodologiji indikatora, izveštaji koji pokrivaju poslednje tri pune kalendarske godine uzimaju se u obzir tokom merenja. Svi izveštaji Komisije dostupni su na: http://kjn.rs/o-nama/izvestaji-o-radu-republike-komisije/?sr_pismo=lat (poslednji pristup 28. maja 2021.).

369 Član 203, Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik br. 91 / 2019-3, dostupan na: <https://bit.ly/3uuMLtI> (poslednji pristup 28. maja 2021.).

Kada je u pitanju prilagođenost godišnjih izveštaja građanima, praksa izveštavanja KJN ocenjena je kao delimično prilagođena. Drugim rečima, godišnji izveštaji KJN sadrže obilje grafički predstavljenih podataka, a većina ključnih performansi javnih nabavki vizuelno je predstavljena na način koji je razumljiv široj publici. Izveštaji se, takođe, objavljuju na jasno naznačenoj lokaciji internet stranice KJN, i dostupni su sa manje od tri klika sa početne stranice. Međutim, izveštaji za poslednje dve godine ne sadrže sažetke koji bi čitaocima pomogli da se na jednostavan i koncizan način upoznaju sa glavnim rezultatima u izveštajnom periodu. Izveštaji počinju sa uvodnim delom koji uglavnom opisuje obaveze izveštavanja KJN, a potom sledi odeljak o opštim pokazateljima učinka. Primeri izveštaja u regionu Zapadnog Balkana koji uključuju građanima prilagođene rezimee mogu se naći u Crnoj Gori, gde Direktor za politiku javnih nabavki izrađuje takozvane lične karte javnih nabavki, sa sažetim prikazom godišnjih rezultata.³⁷⁰

Kada je reč o zvaničnom portalu javnih nabavki koji vodi KJN, on zadovoljava većinu kriterijuma za ocenu orijentacije ka korisnicima (5 od 6). Prvo, nije potrebna registracija da bi se koristila funkcija pretraživanja i izvršio pregled osnovnih podataka i dokumenata; drugo, pristup portalu nije uslovljen pretplatama korisnika; treće, sadrži jednostavan i korisnicima pristupačan vodič za upotrebu portala kao i video uputstva; četvrto, odeljak o često postavljanim pitanjima dostupan je, kako za opšte upite o registraciji, tako i za posebna pitanja o postupcima javnih nabavki sa portala; peto, iako ne postoji opšta opcija pretraživanja, pretraživanje postupaka omogućeno je po svim kategorijama za svaki odeljak portala (poput odeljaka planovi, postupci, izveštaji, spiskovi itd.), uključujući pretragu po naručiocima, vrsti postupka, predmetu nabavke itd. Međutim, na portalu se ne nudi pojmovnik javnih nabavki, već je dostupan samo na početnoj stranici KJN.

Treba napomenuti da, uprkos relativno visokoj orijentisanosti ka korisnicima, postoje nedostaci na portalu koji se mogu uzeti u razmatranje u budućnosti. Naime, i dok posetioci mogu da preuzmu, na primer, oglase o javnim nabavkama bez prethodne registracije, uvid u dokumentaciju je ograničen i registracija je neophodna za pristup celokupnoj tenderskoj dokumentaciji. Takođe, trenutno postoje dva aktivna portala javnih nabavki – starija verzija, koji sadrži dokumentaciju o postupcima započetim pre 1. jula 2020. godine i nova verzija, analizirana u ovom ciklusu praćenja, koja sadrži postupke pokrenute nakon navedenog datuma. Postojanje različitih verzija portala istovremeno može da oteža pokušaje analize dostupnih podataka i spreči zainteresovanu javnost da jednostavan način stekne uvid u sprovođenje javnih nabavki tokom godina, te bi bilo poželjno razmotriti mogućnost integracije podataka sa različitih verzija.

Velika većina ministarstava, kao značajnih naručilaca na nivou državne uprave, redovno objavljuje godišnje planove i izveštaje o javnim nabavkama, bilo putem svojih internet stranica ili portala javnih nabavki.³⁷¹ Redovnost podrazumeva da su gotovo sva ministarstva, sa malim izuzecima, planove javnih nabavki učinili javno dostupnim za tekuću i poslednju kalendarsku godinu u vreme sprovođenja praćenja (za 2020. i 2019. godinu), kao i godišnje izveštaje za poslednje dve kalendarske godine (za 2019. i 2018. godinu). Izuzeci su, međutim, napravili razliku u oceni ovih elemenata indikatora, s obzirom na to da nisu sva ministarstva imala barem jedan plan i jedan izveštaj objavljen, za najmanje jednu posmatranu godinu. Iz tog razloga, dva elementa (E5 i E6) rezultirali su nulom u bodovnom smislu, uprkos pretežno transparentnim planovima i izveštajima ministarstava.³⁷²

370 Izveštaj za 2019. godinu Direktorata za politiku javnih nabavki u Crnoj Gori, dostupan na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2020/07/izvestaj-2019-29.05.2020-1.pdf> (poslednji pristup 28. maja 2021.).

371 Za ukupan broj od 20 ministarstava, uključujući i ministarstva bez portfelja (2). Tri nova ministarstva formirana nakon parlamentarnih izbora u junu 2020. godine, a koja nisu postojala u analiziranom periodu, bila su izuzeta u vreme sprovođenja praćenja u novembru 2020. godine. To su Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju i Ministarstvo za brigu o selu.

372 Da bi se dodelili bodovi u ovim elementima, sva analizirana ministarstva moraju imati objavljene planove javnih nabavki za najmanje tekuću kalendarsku godinu, i izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama za najmanje jednu od dve kalendarske godine posmatrane u vreme praćenja.

Konkretno, kada su u pitanju godišnji planovi nabavki, jedan od dva analizirana plana nedostajao je za tri ministarstva u vreme praćenja (Ministarstvo zdravlja, MF i Ministarstvo kulture i informisanja), dok su za jedno nedostajali planovi za obe posmatrane godine (kabinet ministra bez portfelja zaduženog za regionalni razvoj i koordinaciju rada javnih preduzeća).³⁷³ Kada su u pitanju godišnji izveštaji o javnim nabavkama, za isti kabinet ministra bez portfelja nisu objavljeni izveštaji o nabavkama onlajn.³⁷⁴ I pored ovih izuzetaka, treba napomenuti da su godišnji dokumenti o planiranim i sprovedenim nabavkama uglavnom lako dostupni na internet stranicama ministarstava, odmah sa početne stranice, dok novi portal javnih nabavki nudi odeljke sa planovima i izveštajima naručilaca, za 2020. godinu i nadalje.³⁷⁵ Pored toga, ministarstva često objavljuju izveštaje o nabavkama na kvartalnom nivou, a postoje i primeri izveštavanja po pojedinačnim postupcima, u kojima ministarstva objavljuju dokumentaciju za svaki sprovedeni postupak nabavke u određenoj godini posebno (kao što su oglasi o javnoj nabavci, tenderska dokumentacija, pitanja i odgovori, obaveštenja o promenama, obaveštenja o dodeli ugovora itd.). Teba reći da takav fragmentirani pristup izveštavanju, iako obuhvata sprovedene javne nabavke u toku godine, otežava pregled informacija i ne daje opštu sliku o aktivnosti naručilaca. Suprotno tome, dostupni izveštaji koji se mogu preuzeti sa portala javnih nabavki nude samo opšti pregled vrednosti sprovedenih javnih nabavki na koje se ne primenjuje ZJN, kao i pregled dodeljenih ugovora po metodu postupka (otvoreni ili pregovarački) i predmetu nabavke (roba ili usluge) bez dodatnih detalja.

Sa druge strane, otvoreni podaci o javnim nabavkama dostupni na portalu. Portal omogućava korisnicima da preuzmu otvorene podatke u različitim formatima i za svaki odeljak (na primer, planovi postupci, odluke, zaštita prava – odluke Komisije, izveštaji, spiskovi naručilaca, ponuđači sa kojima dodeljen ugovor itd.). Kao što je ranije navedeno, pristup dokumentaciji jeste ograničen za neregistrovane korisnike, ali KJN objavljuje podatke sa svog portala o oglasima javnih nabavki i na nacionalnom portalu otvorenih podataka. Ovi podaci na portalu otvorenih podataka podeljeni su po godinama, i ažuriraju se dnevno za tekuću godinu i mesec.

Konačno, u poslednjoj kalendarskoj godini u vreme praćenja (2019.), 7% postupaka javnih nabavki nije bilo sprovedeno u otvorenom postupku. KJN u godišnjim izveštajima pruža podatak o korišćenim metodama za sprovođenje postupaka tokom godine, međutim, ovaj podatak izražen je kao procenat ukupne vrednosti ugovora javnih nabavki za predmetnu godinu. U cilju javnog nadzora i uvida, bilo bi poželjno ukoliko bi ovaj podatak bio izražen i u odnosu na broj svih dodeljenih ugovora.

Sve u svemu, zbog nedostataka koji se uglavnom vezuju za neredovno objavljivanje godišnjih planova i izveštaja pojedinih ministarstava, polazna vrednost za javnu dostupnost informacija o javnim nabavkama za je 2. Ostali elementi koji se prate u ovom indikatoru su prilično visoko ocenjeni – redovnost izveštavanja centralnih institucija u sistemu javnih nabavki je gotovo potpuna, portal javnih nabavki je korisnički orijentisan, i podaci o javnim nabavkama dostupni su u otvorenom formatu, ali i dalje postoji prostor da se informacije iz godišnjih izveštaja centralnih institucija prilagode široj publici.

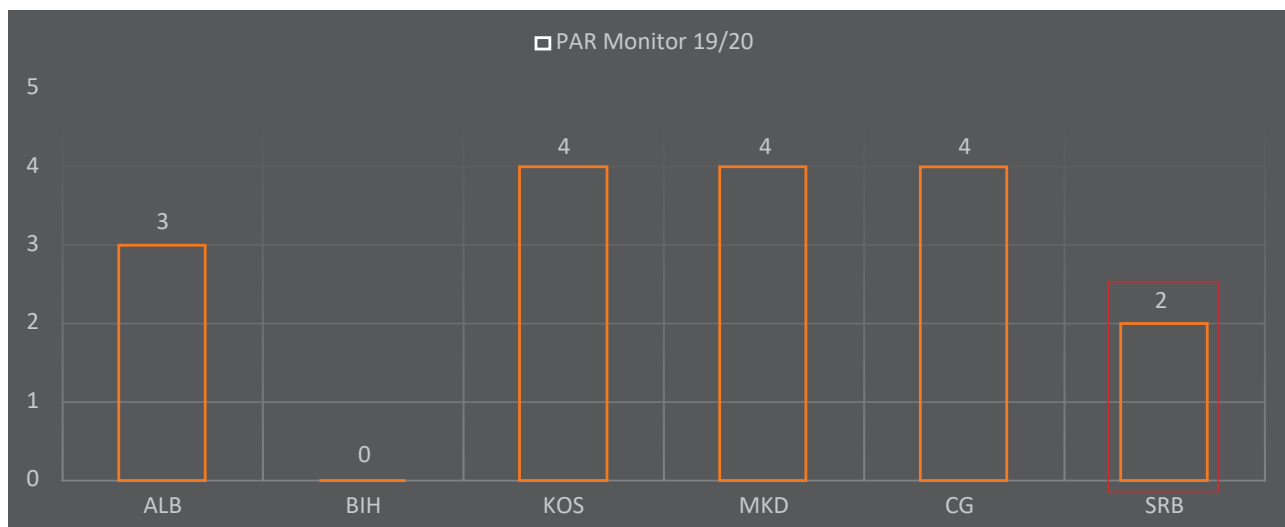
373 Ministarstvo finansija je naknadno objavilo godišnji plan nabavki za 2020. godinu, dostupan na: <https://mf.gov.rs/o-ministarstvu/planovi> (poslednji pristup 31. maja 2021.).

374 Postoje primeri tehničkih propusta nakon rekonstrukcije internet stranica ministarstava koji utiču na dostupnost dokumentacije. Na primer, Ministarstvo zdravlja nudi informacije o godišnjim planovima nabavki koje nisu sledjive, odnosno arhivirana stranica daje link do lokacije na kojoj bi trebalo se nalaziti ovi planovi, ali on vodi ka nepostojećoj lokaciji, videti na: <http://arhiva.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=310> (poslednji pristup 30. maja 2021.). Plan nabavki za 2020. godinu istog Ministarstva dostupan je na portalu javnih nabavki na: <https://jnportal.ujn.gov.rs/plan-ao/845> (poslednji pristup 30. maja 2021.). U drugom primeru, Ministarstvo rudarstva i energetike je, u vreme kada je vršeno praćenje, čuvalo izveštaje o javnim nabavkama za prethodne godine u arhivi stare verzije internet stranice, ali oni u trenutku pisanja ovog izveštaja nisu više bili dostupni.

375 Dostupno na: <https://jnportal.ujn.gov.rs/planovi-nabavki-svi>, i na: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports> (poslednji pristup 30. maja 2021.).

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PFM_P11&P13_I1: Javna dostupnost informacija o javnim nabavkama



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na: www.par-monitor.org

PRINCIP 16: DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA PRIMENJUJE STANDARDE NA NEUTRALAN I OBJEKTIVAN NAČIN KAKO BI OBEZBEDILA VISOKOKVALITETNE REVIZIJE, ŠTO POZITIVNO UTIČE NA FUNKCIONISANJE JAVNOG SEKTORA

WeBER indikator PFM_P16_I1: Komunikacija i saradnja vrhovne revizorske institucije sa javnošću u vezi sa njenim radom

Elementi indikatora	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E.1 DRI razvija komunikacionu strategiju kako bi doprla do javnosti	2/4	2/4
E.2 DRI je odredila bar jedno radno mesto za proaktivnu komunikaciju i pružanje povratnih informacija ka javnosti	4/4	4/4
E.3 DRI koristi različita sredstva komunikacije sa javnošću	2/2	1/2
E.4 DRI izrađuje sažetke revizorskih izveštaja koji su prilagođeni građanima	4/4	0/4
E.5 Razvijeni su zvanični kanali za dostavljanje pritužbi ili inicijativa DRI od strane spoljnih zainteresovanih strana (šira javnost, OCD)	0/2	0/2
E.6 DRI konsultuje OCD i njihov rad u cilju identifikovanja rizika u javnom sektoru	0/2	0/2
Ukupno bodova	12/18	7/18
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)³⁷⁶	4	2

376 Raspodela bodova: 0-3 boda = 0; 4-5 bodova = 1; 6-7 bodova = 2; 8-11 bodova = 3; 12-15 bodova = 4; 16-18 bodova = 5.

Državna revizorska institucija Srbije (DRI) nije usvojila strategiju komunikacije u periodu između dva ciklusa praćenja, međutim, kao i ranije, komunikacija sa spoljnim zainteresovanim stranama jasno je navedena kao strateški cilj. Naime, DRI trenutno sprovodi Strateški plan za period 2019-2023. godine, i jedan od ciljeva ovog plana jeste da se očuva ugled i ojača uticaj DRI kroz partnerstvo sa ključnim zainteresovanim stranama (specifični cilj 3.4).³⁷⁷ Kao i u prethodnom strateškom planu analiziranom u polaznom PAR Monitoru, DRI nastoji da taj cilj postigne kontinuiranim predstavljanjem vrednosti i koristi eksterne revizije najvažnijim zainteresovanim stranama – Narodnoj skupštini, javnosti, profesionalnim i organizacijama civilnog društva, povećanom vidljivošću revizorskih proizvoda i prenoseći „objektivne informacije na jednostavan i jasan način, koristeći jezik koji razumeju sve zainteresovane strane“.³⁷⁸ Strateškim planom se, takođe, najavljuje da će za naredni period razvoja biti posebno izrađena komunikaciona strategija, tj. plan angažovanja zainteresovanih strana, što govori o nameri DRI da dodatno unapredi praksu komunikacije sa javnošću. U vreme pisanja ovog izveštaja, komunikaciona strategija, ili dodatne informacije o njenom usvajanju nisu bile javno dostupne.³⁷⁹

DRI je zadržala radna mesta za proaktivnu komunikaciju i pružanje povratnih informacija javnosti. Razlika u odnosu na polazni PAR Monitor nalazi se u tome što su ona sistematizovana u okviru Službe za međunarodnu saradnju i odnose s javnošću u skladu organizacionim promenama u DRI u prethodnom periodu (prethodno sistematizovano u okviru Kancelarije predsednika DRI). Služba je, između ostalog, zadužena za odnose sa javnošću, prikupljanje i obradu podnesaka građana, komunikaciju sa OCD i nezavisnim telima, s tim da je jedno od dva radna mesta bilo popunjeno u vreme sprovođenja praćenja.³⁸⁰ Činjenica da je DRI zadržala pozicije zadužene za spoljnu komunikaciju uprkos organizacionim izmenama takođe potvrđuje sveukupno opredeljenje DRI za unapređenje javnosti rada i angažovanje zainteresovanih strana.

Prvi pozitivan razvoj u ovoj oblasti u ovom ciklusu praćenja je taj što je DRI koristila nešto više sredstava komunikacije nego u ciklusu 2017/2018, kako bi povećala vidljivost svog rada i javni angažman. Pored uobičajenih konferencija za štampu i saopštenja za štampu, u decembru 2019. godine održan je javni događaj kojim je obeleženo 175 godina od uvođenja institucije preteče današnjoj DRI.³⁸¹ Ovom prilikom, DRI je uputila poziv širokoj grupi zainteresovanih strana s ciljem promocije sopstvenog rada i kulture odgovornosti vlasti.³⁸² Iako van vremenskog okvira ovog ciklusa praćenja, vredi napomenuti da je DRI učestvovala i u javnim kampanjama za veće učešće građana u transparentnom upravljanju lokalnim finansijama.³⁸³ Isto tako, redovna razmena mišljenja sa akademskim institucijama, civilnim društvom i medijima odvijala se kroz događaje i poslednjih godina. Štaviše, iako se DRI ne koristi vizualizacijom podataka, redovno objavljuje prezentacije i materijale o sprovedenim revizijama za medije, koji sadrže obilje vizualizovanih i pojednostavljenih podataka.³⁸⁴ Međutim, DRI još uvek ne upotrebljava društvene mreže, niti objavljuje promotivne materijale, poput informativnih brošura, letaka, video zapisa ili multimedijalnih prezentacija. Ipak, u periodu nakon polaznog PAR Monitora, DRI je istražila i primenila različite mogućnosti spoljne komunikacije poslednjih godina, i ostaje da se vidi da li će se ovaj trend nastaviti, naročito u svetlu očekivanog usvajanja komunikacione strategije.

Značajan pomak u poređenju sa polaznim ciklusom praćenja leži u izradi rezimea revizorskih izveštaja. U odnosu na prethodni ciklus, kada su samo revizije ocenjene kao prilagođene građanima, odnosno široj publici, DRI je izradila takve rezimee za sve revizorske izveštaje posmatrane u ovom ciklusu. Oni su objavljeni su uglavnom kao sažeci na jednoj strani, sa standardizovanom strukturom, i dostupni su na jednom mestu.³⁸⁵ Struktura, ili dužina sažetaka, razlikuje se u zavisnosti od vrste revizije. Na primer, sažeci izveštaja o reviziji pravilnosti

377 Strateški plan Državne revizorske institucije za period 2019 – 2023. godine, str. 43, dostupan na: <https://bit.ly/3z1lIPx> (poslednji pristup 1. juna 2021).

378 Ibid. str. 44. Akcioni plan Strateškog plana navodi aktivnosti sa prekretnicama i pokazateljima učinka. Akcioni plan nije javno dostupan, ali je potvrđen tokom razgovora sa predstavnikom DRI, održanog 16. decembra 2020. godine.

379 Ibid. Intervju sa predstavnikom DRI potvrdio je da se razvija predlog za samostalnu strategiju komunikacije sa planovima za usvajanje do kraja 2020. godine.

380 Prema metodologiji, radno mesto za proaktivne informacije i pružanje povratnih informacija odnosi se na radno mesto posebno dizajnirano za ova pitanja ili na opštiju poziciju, kao što su odnosi s javnošću, pod uslovom da ovo radno mesto uključuje jedno ili više sledećih zadataka: 1) pripremu informacija, dokumenata i drugih materijala namenjenih proaktivnoj komunikaciji sa javnošću; 2) odgovaranje na pitanja građana koja se odnose na delokrug rada DRI; 3) postupanje i prosljeđivanje žalbi, saveta i inputa građana u vezi sa korišćenjem javnih sredstava.

381 Državna revizorska institucija Srbije, dostupno na: <https://bit.ly/3i80EcW> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

382 Predstavnici svih grana vlasti, nezavisnih institucija, vrhovnih revizorskih institucija u regionu, gradonačelnici, međunarodne organizacije, mediji i civilno društvo.

383 Dostupno na: <https://bit.ly/2SPV7Pm> (poslednji pristup 1. juna 2021.). Vremenski okvir za nadgledanje ovog elementa je period od dvanaest meseci koji prethodi početku merenja (tj. novembar 2019 – novembar 2020.).

384 Dostupno na: <https://www.dri.rs/mediji/press-materijal.515.html> (poslednji pristup 1. juna 2021.).

385 Rezimee revizorskih izveštaja dostupni su na: <http://dri.rs/revizije/rezime-izvestaja-o-reviziji.406.html> (poslednji pristup 1. juna 2021.). Analizirani svi revizorski izveštaji objavljeni u periodu od dvanaest meseci koje prethode merenjima – od 28. novembra 2019. do 27. novembra 2020., i uzimaju se u obzir samo finalizovane revizije.

poslovanja imaju u proseku više teksta o ključnim nalazima i zaključcima u odnosu na one o finansijskoj reviziji, ali sem toga, imaju istovetnu strukturu dajući pregled rezultata revizije, zaključaka i preporuka. Istovremeno, revizije svrsishodnosti još su pristupačnije, s obzirom na to da su glavni rezultati revizije koncizno i jasno prikazani, uz elementarne statističke podatke, rezimirajući u čemu je problem i šta se može preduzeti.³⁸⁶ Sve u svemu, pristup izveštavanju o sprovedenim revizijama više je orijentisan na građane u poređenju sa polaznim ciklusom, i samim tim više je u skladu sa međunarodnim standardima o transparentnosti i jednostavnosti u izveštavanju javnosti.³⁸⁷

Sa druge strane, još uvek nije uveden zvaničan kanal ili informacija na internet stranici DRI za podnošenje podnesaka građana (žalbi, informacija, upita, prijava itd.). Kao što je zabeleženo u PAR Monitoru 2017/2018, DRI i dalje prima prijave građana koji upozoravaju na način na koji budžetski korisnici troše novac poreskih obveznika, međutim ovaj deo aktivnosti DRI još uvek nema dovoljnu vidljivost.³⁸⁸ U praksi se građani obraćaju DRI elektronskom poštom, ili telefonom (u kojem slučaju se usmeravaju ka komunikaciji putem elektronske pošte). Godišnji izveštaji o radu DRI i dalje su jedini pisani dokazi koji daju nešto više informacija o procesu prijema i postupanja po osnovu informacija dobijenih na takav način – doprinosi građana se prosleđuju nadležnim vrhovnim državnim revizorima, u zavisnosti koji je budžetski korisnik u pitanju, i mogu biti upotrebljeni u planiranju godišnjih programa revizije.³⁸⁹ Dakle, nalazi iz oba ciklusa praćenja, 2017/2018. i 2019/2020, ukazuju da je DRI u redovnoj, direktnoj komunikaciji sa građanima, a kao što je ranije pomenuto, postoji i radno mesto zaduženo, između ostalog, za postupanje po ovako dobijenim informacijama. Međutim, iz perspektive javnosti, ova mogućnost ostaje nedovoljno vidljiva i oglašavana na portalu DRI.

Konačno, kao i u prethodnom ciklusu, na osnovu dostupnih izvora podataka može se zaključiti da DRI nije konsultovala OCD radi identifikovanja rizika u korišćenju budžetskih sredstava, ili prilikom planiranja revizije, tokom dve kalendarske godine koje su prethodile praćenju (2019. i 2020. godina). Ipak, generalno posmatrano, DRI i dalje ostaje otvorena ka civilnom društvu. Strateškim planom, najpre, DRI se obavezala da će o svom radu kontinuirano izveštavati OCD, među ostalim zainteresovanim stranama, a Služba za međunarodnu saradnju i odnose s javnošću ima zadatak da komunicira i koordinira sa OCD. Istovremeno, godišnji izveštaji o radu i vesti na internet stranici DRI informišu o učešću DRI u aktivnostima zajedno OCD.³⁹⁰ I pored toga, međutim, ne postoji sistematsko ili institucionalizovano učešće civilnog društva, u svrhe konsultacija oko procesa revizije, i takve mogućnosti tek treba istražiti.

Generalno, DRI je postigla zapažen napredak u odnosu na polazni PAR Monitor zbog sve veće proaktivnosti komunikaciji sa javnošću i upotrebe različitih opcija za angažovanje zainteresovanih strana, poput prilagođenih materijala za medije, ili događaja posvećenih promociji eksterne revizije. Štaviše, DRI je standardizovala način na koji proizvodi rezimee revizorskih izveštaja, odnosno započela objavljivanje jednostranih sažetaka za svaki objavljeni revizorski izveštaj, koji su jednostavno strukturirani i sa jasnim glavnim porukama. Kao rezultat, vrednost indikatora u ovom ciklusu je 4.

386 Rezimeji sprovedenih revizija svrsishodnosti sadržani su i u samim dokumentima izveštaja o reviziji, dok su za ostale tipove revizija ovi rezimeji objavljeni u posebnom pododeljku internet stranice DRI.

387 INTOSAI-P 12, Načelo 4 – Izveštavanje o rezultatima revizije i omogućavanje javnosti da državi i subjekte javnog sektora smatraju odgovornim 1) VRI treba da izveštavaju o objektivnim informacijama na jednostavan i jasan način, koristeći jezik koji razumeju sve zainteresovane strane, 2) VRI treba da blagovremeno učine svoje izveštaje javno dostupnim, 3) VRI treba da olakšaju pristup svojim izveštajima svim zainteresovanim stranama koristeći odgovarajuće komunikacione alate, dostupne na: <https://bit.ly/2RhW6ay> (poslednji pristup 2. juna 2021.). Takođe: INTOSAI-P 20, Principi transparentnosti i odgovornosti, Princip 8 – Izveštaji VRI dostupni su i razumljivi široj javnosti putem različitih sredstava (npr. rezimeji, grafici, video prezentacije, saopštenja za štampu), dostupno na: <https://bit.ly/2RU2lw9> (poslednji pristup 2. juna 2021.).

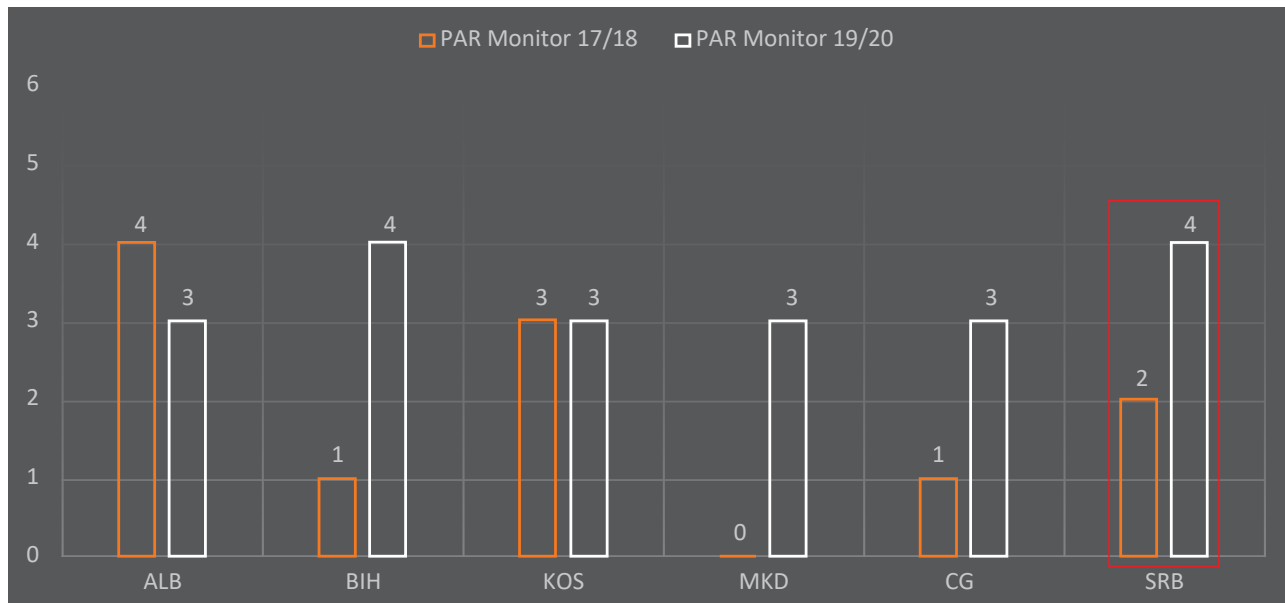
388 Intervju sa predstavnikom DRI, održan 16. decembra 2020.

389 Godišnji izveštaji DRI za 2019. godinu, str. 105, za 2020. str. 103, dostupno na: <http://dri.rs/dokumenti/godisnji-izvestaji-o-radu.93.html> (poslednji pristup 2. juna 2021.).

390 Godišnji izveštaji DRI za 2019. godinu, str. 108, za 2020. godinu str. 123.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Indikator PFM_P16_I1: Komunikacija i saradnja vrhovne revizorske institucije sa javnošću u vezi sa njenim radom



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, dostupan je na:
www.par-monitor.org

VII.5 KRATAK PREGLED REZULTATA: UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

U domenu transparentnosti budžeta, ishod praćenja isti je kao i u polaznom PAR Monitoru. Usvojeni godišnji budžeti javno se objavljuju i lako su dostupni sa internet stranici MF, ali objavljivanje izveštaja o izvršenju budžeta je ili neredovno ili nedostupno. Mesečni bilteni o javnim finansijama pružaju uvid u izvršenje budžeta na mesečnom nivou, ali oni se ne objavljuju na predvidiv način za svaki mesec, dok se polugodišnji izveštaji o izvršenju ne objavljuju uopšte. Dodatno, mesečni izveštaji prikazuju rashode po ekonomskim kategorijama bez detalja po organizacijama ili Vladinim funkcijama. Godišnji izveštaji o izvršenju, s druge strane, postali su javno dostupni u periodu nakon polaznog ciklusa praćenja, s obzirom na to da je Narodna skupština retroaktivno usvojila veliki broj zakona o završnim računima budžeta. Ipak, godišnji izveštaji još uvek ne sadrže podatke o učinku Vlade u različitim sektorima. Građanski vodiči kroz budžet dostupni su sa početne MF, ali se prethodna izdanja ovih vodiča ne čuvaju onlajn na lako pretraživ način. Konačno, iako MF i dalje objavljuje makroekonomske i fiskalne podatke u jednom od mašinski čitljivih formata, politika otvorenih podataka se ne sprovodi.

Rezultati praćenja za IFKJ, takođe, odražavaju one iz PAR Monitora 2017/2018. CJH izrađuje i objavljuje konsolidovane izveštaje o stanju IFKJ, ali se oni javno objavljuju najčešće krajem tekuće godine za prethodnu (npr. izveštaj za 2019. godinu još uvek nije bio objavljen u novembru 2020.). CJH je, takođe, nastavila da objavljuje izveštaje o sagledavanju kvaliteta rada interne revizije, ali u ovom ciklusu praćenja to nije urađeno u dve uzastopne godine. Nema značajnih promena kada je reč o praksi ministarstava u objavljivanju informacija o FUK – otprilike trećina njih objavljuje barem jednu od tri analizirane informacije. Uz to, CJH je ocenjena kao još manje proaktivna u komunikaciji sa javnošću nego u polaznom praćenju. Konačno, Narodna skupština ne razmatra konsolidovane izveštaje o stanju IFKJ na plenarnim zasedanju, ili u odborima.

Izveštaji Kancelarije za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki dostupni su na njihovim internet stranicama od 2013, odnosno 2012. godine, ali nisu blagovremeno objavljivani u svakom posmatranom slučaju (npr. godišnji izveštaj Komisije za jednu kalendarsku godinu nedostajao je u vreme praćenja). Izveštaji Kancelarije, sa druge strane, iako lako dostupni, samo su delimično prilagođeni građanima, s obzirom na to da ne sadrže sažete prikaze glavnih ishoda i performansi javnih nabavki. Novi portal javnih nabavki je korisnički orijentisan, ali pristup celokupnoj dokumentaciji podleže registraciji. Većina ministarstva redovno objavljuje godišnje planove i izveštaje o javnim nabavkama, ali ipak postoje izuzeci. Otvoreni podaci dostupni su na portalu javnih nabavki koji omogućava preuzimanje otvorenih podataka sa svakog odeljka portala. Konačno, u 2019. godini 7% javnih nabavki sprovedeno je u postupku koji nije bio otvoren.

DRI je unapredila komunikaciju sa zainteresovanim stranama, što je rezultiralo većom ocenom u odnosu na polazni PAR Monitor. Komunikaciona strategija DRI se još uvek očekuje, a Strateškim planom utvrđena je kao prioritet vidljivost rada i rezultati DRI. Takođe, DRI ima radno mesto za obradu podnesaka građana i pripremu sadržaja za spoljnu komunikaciju. Od ciklusa praćenja 2017/2018, DRI je koristila dodatna sredstva proaktivnog informisanja, kao što su materijali za medije i javni događaji, ali kao najveće poboljšanje ističe se izrada sažetaka revizorskih izveštaja prilagođenim građanima, i DRI izrađuje ove sažetke za sve izveštaje o reviziji. S druge strane, iako svako može da podnese žalbu ili postavi pitanje DRI, nije uveden zvanični kanal za komunikaciju sa građanima. Konačno, na osnovu dostupnih izvora podataka nije utvrđeno da DRI konsultuje OCD radi identifikovanja rizika u javnom sektoru ili u planiranju revizije.

VII.6 PREPORUKE ZA OBLAST UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2017/2108

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuke	Status	Komentar
1. MF treba da opredeli jedno mesto na svom internet sajtu za sve informacije o realizaciji budžeta (izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine, polugodišnji i godišnji izveštaji), predstavljajući odvojeno svaki od izveštaja. To se može sprovesti ili u formi banera na internet sajtu pristupačnom odmah sa naslovne strane – slično objavljivanju Građanskog vodiča kroz budžet ili dokumenata o reformi UJF ili putem preuređivanja odeljaka koji se već ažuriraju budžetskim podacima (npr. Makroekonomski i fiskalni podaci) ili pravljemem novog odeljka. Posebnu pažnju treba posvetiti izveštaju o izvršenju godišnjeg budžeta, kome javnost nema lak pristup.	Nisu preduzete aktivnosti	Internet stranica MF nema jedinstveni odeljak sa svim dokumentima koji se odnose na budžet: mesečni bilteni o javnim finansijama dostupni su u odeljku o publikacijama, polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta još uvek se ne objavljuju; zakoni o završnim računima budžeta dostupni na internet stranici Narodne skupštine; pregled makroekonomskih i fiskalnih podataka dostupan je u odeljku o dokumentima. Ukratko, pronalaženje svih informacija vezanih za budžet, i njegovo izvršenje i dalje iziskuje značajan napor. ³⁹¹
2. Objavljivanje podataka o izvršenju budžeta treba da bude što sveobuhvatnije, radi boljeg razumevanja zainteresovanih strana i veće transparentnosti. To znači da pored objavljivanja uobičajenih informacija po ekonomskim kategorijama, svaki izveštaj treba da omogući uvid u podatke o izvršenju po funkcijama Vlade i po pojedinačnim budžetskim korisnicima za ceo javni sektor (državni budžet, opštine i gradovi, organizacije za socijalno osiguranje, javna preduzeća).	Delimično sprovedeno	Dostupni izveštaji o izvršenju budžeta ne navode podatke po svim budžetskim klasifikacijama. Nedavno usvojeni zakoni o završnom računu za period od 2002. do 2019. godine prikazuju izvršenje po svim klasifikacijama, međutim, polugodišnji izveštaji nisu dostupni, a mesečni izveštaji sadrže samo podatke po ekonomskoj klasifikaciji. ³⁹²
3. Pored toga, izveštaj o izvršenju godišnjeg budžeta treba da pruži informacije o učinku Vlade. Najpre, ove informacije treba da se obelodane na koncizan i za građane lako razumljiv način, sa objašnjenjima rezultata koje je Vlada postigla u odnosu na utrošeni budžet, dok se detaljnije informacije mogu pružiti objavljivanjem indikatora učinka programskog budžeta, na nivou programa svih budžetskih korisnika.	Nisu preduzete aktivnosti	Kao što je istaknuto u ovom PAR Monitoru, zakoni o završnim računima budžeta ne predstavljaju informacije o nefinansijskom učinku Vlade u različitim oblastima javnih politika. ³⁹³
4. Istekla izdanja Građanskog vodiča kroz budžet treba čuvati na jednom mestu, zajedno sa važećom verzijom. Time će se obezbediti lakše poređenje po godinama i praćenje razvoja u izradi građanskih vodiča. MF treba da razmotri unapređenje kvaliteta sadržaja ovih vodiča tako što će npr. istaći svrhu potrošnje u određenim oblastima politika, ključne budžetske projekte i mere planirane za tu godinu, mogućnosti za učešće građana u formulisanju budžeta na različitim nivoima, ali i uvrstiti naprednu vizualizaciju podataka kako bi podaci bili jednostavni i razumljivi, a istovremeno vizuelno prijemčivi.	Nisu preduzete aktivnosti	Prethodne i važeće verzije građanskih vodiča kroz budžet ne čuvaju se na jednoj lokaciji. Građanski budžet za 2019. godinu čuva se u odeljku arhive, dok se trenutnom može pristupiti sa početne stranice MF ili putem odeljka za dokumente. U trenutku izrade ovog PAR Monitora, posetioci internet stranice mogu pristupiti građanskim budžetima samo za 2019. i 2021. godinu. ³⁹⁴

391 Ministarstvo finansija – <https://mfjn.gov.rs/sr>.

392 Mesečni bilteni javnih finansija, dostupni na: <https://www.mfjn.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija>, Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2019. godinu, dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/1860-20.pdf>.

393 Narodna skupština, Zakoni o završnom računu budžeta za period 2002-2019. godine, dostupni na: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-3-juna-2016.4242.html>.

394 Ministarstvo finansija, dostupno na: <https://mfjn.gov.rs/sr/dokumenti2-1/gradjanski-budzet-1>, <https://mfjn.gov.rs/sr/arhiva-1/arhiva-gradjanski-budzet-1>.

<p>5. MF treba da sprovodi politiku otvorenih podataka u najvećoj mogućoj meri, objavljivanjem svih budžetskih podataka, po mogućstvu u više od jednog otvorenog formata i u skladu sa standardima otvorenih podataka. Ovo podrazumeva da se svi skupovi podataka učine dostupnim preko nacionalnog portala otvorenih podataka, ali i lako pristupačnim na sajtu MF putem posebnog banera/odeljka.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Makroekonomski i fiskalni podaci dostupni su u jednom od otvorenih formata na internet stranici MF, u odeljku Dokumenti. Iako su ovi podaci ocenjeni kao otvoreni podaci za potrebe bodovanja, MF još uvek nije na spisku organa koji objavljuju podatke na nacionalnom portalu otvorenih podataka, a na internet stranici MF nema jasnog odeljka ili obeležja otvorenih podataka, isto kao u polaznom PAR Monitoru.³⁹⁵</p>
<p>6. Ministarstva u Srbiji, ali i drugi direktni budžetski korisnici, treba da odrede jedan lako pristupačan, zaseban odeljak na svom internet sajtu kako bi objavljivali ažurirane informacije o IFKJ u okviru organizacije. Bez potrebe detaljnog objašnjavanja svih aspekata FUK i IR, ovi odeljci treba da sadrže bar: misiju i ciljeve organizacije, odgovorna lica za sprovođenje IFKJ, poslovne procedure, informacije o upravljanju rizikom, prijavljene neregularnosti u radu i mere za njihovo uklanjanje. Pored osnovnih opisa, ovaj odeljak treba redovno ažurirati sa rezultatima do kojih je dovelo sprovođenje IFKJ u svakodnevnom funkcionisanju organizacije.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Zaključak ovog PAR Monitora je da informacije o IFKJ politikama i dalje nedostaju na internet stranicama ministarstava u velikoj meri, čak i u svom osnovnom obliku.</p>
<p>7. U cilju informisanja građana, CJH treba da unapredi eksternu komunikaciju objavljivanjem dinamičnih materijala koji objašnjavaju svrhu IFKJ i ističu najznačajnije novine u javnom sektoru, korišćenjem jednostavnog jezika i primera iz prakse. Ovo se može učiniti različitim sredstvima kao što su infografici, video zapisi ili brošure, ali i sažecima izveštaja koje CJH izrađuje. Postojeći kanali društvenih medija (npr. Facebook stranica MF), ili oni novouspostavljeni, pored internet sajta CJH mogu poslužiti kao dodatna platforma.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Ne postoje dokazi da je CJH usvojila pristup informisanju javnosti – od polaznog PAR Monitora nije zabeleženo objavljivanje materijala prilagođeno čitaocima. Pored toga, promocija rada CJH putem javnih događaja ili društvenih mreža ostaje ograničena, dok internet stranica posvećena CJH/IFKJ nije korišćena za dodatnu promociju i trenutno je van funkcije. Ukratko, vidljivost rada CJH široj, zainteresovanoj nestručnoj javnosti nije se poboljšala.³⁹⁶</p>
<p>8. DRI treba da teži izradi sažetka za svaki revizorski izveštaj, na način koji je lako razumljiv za građane, bez obzira na vrstu revizije. Kao dobra polazna tačka, mogu se uzeti kratki i koncizni sažeci iz izveštaja o reviziji svrsishodnosti.</p>	<p>Potpuno sprovedeno</p>	<p>DRI izrađuje sažete rezimee svih revizorskih izveštaja, bez obzira na njihovu vrstu. Rezimei na engleskom jeziku i dalje se objavljuju isključivo za izveštaje o reviziji svrsishodnosti.³⁹⁷</p>
<p>9. U okviru specijalno namenjene sekcije internet sajta, DRI treba jasno da naznači i promoviše mogućnost slanja i proceduru postupanja po podnescima građana i njihovim prijavama. Pošto je DRI već ustanovila interni sistem za primanje i rukovanje ovim podnescima, povećana vidljivost i promovisanje ove prakse mogu pozitivno uticati na angažman građana u prijavljivanju potencijalnih neregularnosti, kao i na odgovornost Vlade.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Mogućnost prijema doprinosa, prijava, i drugih informacija ne promoviše se na internet stranici DRI. Isto kao i u polaznom PAR Monitoru, godišnji izveštaji DRI daju nešto detaljnije objašnjenje procesa koji stoji iza prijema i obrade podnesaka građana.³⁹⁸</p>
<p>10. Za sledeći ciklus strateškog planiranja, DRI treba da razmotri usvajanje posebnog plana komunikacija kao jednog od stubova strateškog razvoja. Usvajanjem takvog plana i njegovim objavljivanjem, pristup DRI spoljnoj komunikaciji i planovima po pitanju uključivanja civilnog društva u rad institucije postaju transparentniji i predvidiviji, a kredibilitet DRI snažniji.</p>	<p>Započeto</p>	<p>U uvodu Strateškog plana za period 2019-2023. godine, DRI navodi da je predviđeno da komunikaciona strategija, tj. strategija angažovanja zainteresovanih strana, bude pripremljena uz ovaj plan (str. 5). U vreme izrade ovog PAR Monitora, komunikaciona strategija nije objavljena na internet stranici DRI. Ciljevi spoljne komunikacije obuhvaćeni su strateškim planom.³⁹⁹</p>
<p>11. Na kraju, DRI treba da razmotri korišćenje što većeg broja instrumenata radi komunikacije o svom radu na način koji je prilagođen građanima. Moguće opcije uključuju infografike, video snimke, brošure i društvene medije, ali i vizuelizaciju podataka koja može biti vrlo pogodna za DRI s obzirom na to da ova institucija poseduje obilje podataka o načinu korišćenja javnih sredstava u Srbiji. Ovi poslovi mogu biti pripojeni poslovima već postojećih radnih mesta unutar Kancelarije predsednika DRI koji u svom opisu imaju spoljnu komunikaciju ka medijima i javnosti i obradu podnesaka građana.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>DRI koristi više kanala i proizvoda za prilagođeno komuniciranje ka građanima, kao što su prezentacije za medije o sprovedenim revizijama koje sadrže jasne, sažete i vizualizovane podatke i koji se redovno objavljuju, učešće u javnim događajima ili javnim kampanjama. Međutim, i dalje nisu u upotrebi dodatne mogućnosti poput vizuelizacije podataka ili prisutnost na društvenim mrežama.⁴⁰⁰</p>

395 Makroekonomski i fiskalni podaci, dostupni na: <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/makroekonomski-i-fiskalni-podaci-1>, Portal otvorenih podataka, dostupan na: <https://data.gov.rs/sr/organizations/?page=1>.

396 CJH sekcija Ministarstva finansija, dostupna na: <https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/centralna-jedinica-za-harmonizaciju>, nekadašnji portal CJH, dostupan na: <http://ifkj.mfin.gov.rs/>.

397 DRI – sažeci revizija za 2019. godinu, dostupni na: <https://www.dri.rs/revizije/rezime-izvestaja-o-reviziji/arkhiva-2019.460.html>, sažeci revizija za 2020. godinu na: <https://www.dri.rs/revizije/rezime-izvestaja-o-reviziji/arkhiva-2020.506.html>.

398 DRI godišnji izveštaji o radu, dostupni na: <https://www.dri.rs/documents/annual-activity-reports.181.html>.

399 Strateški plan DRI za period 2019-2023. godine, dostupan na: <https://www.dri.rs/documents/strategic-plan.180.html>.

400 Materijali za medije dostupni na: <https://www.dri.rs/mediji/press-materijal.515.html>. Dodatni podaci sakupljeni tokom intervjua.

PREPORUKE PAR MONITORA 2019/2020

Većina preporuka iz PAR Monitora 2017/2018 je i dalje relevantna, te je veliki broj njih ponovljen. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom okviru, ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2017/2018

1. MF treba da opredeli jedno mesto na svom internet sajtu za sve informacije o realizaciji budžeta (izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine, polugodišnji i godišnji izveštaji), predstavljajući odvojeno svaki od izveštaja.
2. MF treba da objavi podatke o izvršenju budžeta na što sveobuhvatniji način radi boljeg razumevanja zainteresovanih strana i veće transparentnosti. To znači da pored objavljivanja uobičajenih informacija po ekonomskim kategorijama, svaki izveštaj treba da omogući uvid u podatke o izvršenju po funkcijama Vlade i po pojedinačnim budžetskim korisnicima.
3. Izveštaj o izvršenju godišnjeg budžeta treba da pruži nefinansijske informacije o učinku Vlade u različitim oblastima politike (npr. socijalna politika, poljoprivreda, obrazovanje, životna sredina, itd.).
4. MF treba da javno objavi nefinansijske podatke o učinku na koncizan, i za građane lako razumljiv, način, sa objašnjenjima rezultata koje je Vlada postigla u odnosu na utrošeni budžet. Detaljnije informacije mogu se pružiti objavljivanjem indikatora učinka programskog budžeta, na nivou programa svih budžetskih korisnika.
5. MF treba da čuva istekla izdanja građanskih vodiča kroz budžet na jednom mestu, zajedno sa važećom verzijom građanskog budžeta.
6. MF treba da sprovodi politiku otvorenih podataka u najvećoj mogućoj meri, objavljivanjem svih budžetskih podataka, po mogućstvu u više od jednog otvorenog formata i u skladu sa standardima otvorenih podataka. Ovo podrazumeva da se svi skupovi podataka učine dostupnim preko nacionalnog portala otvorenih podataka, ali i lako pristupačnim na sajtu MF putem posebnog banera/odeljka.
7. Ministarstva u Srbiji, ali i drugi direktni budžetski korisnici, treba da odrede jedan lako pristupačan, zaseban odeljak na svom internet sajtu kako bi objavljivali ažurirane informacije o IFKJ u okviru organizacije, koji treba najmanje da sadrže: misiju i ciljeve organizacije, odgovorna lica za sprovođenje IFKJ, poslovne procedure, informacije o upravljanju rizikom, prijavljene nepravilnosti u radu i mere za njihovo uklanjanje.
8. CJH treba da unapredi eksternu komunikaciju objavljivanjem dinamičnih materijala koji objašnjavaju svrhu IFKJ i ističu najznačajnije novine u javnom sektoru, korišćenjem jednostavnog jezika i primera iz prakse (kao što su infografici, video zapisi ili brošure, sažeci izveštaja koje CJH izrađuje, društvene mreže).
9. DRI treba jasno da naznači i promoviše mogućnost slanja i proceduru postupanja po podnescima građana i njihovim prijavama, na posebnom odeljku internet stranice.
10. Konačno, DRI treba da razmotri korišćenje što većeg broja instrumenata radi komunikacije o svom radu na način koji je prilagođen građanima, uključujući, dugoročno gledano, potpunu primenu vizualizacije podataka.

Nove preporuke 2019/2020

11. KJN treba da razmotri mogućnost dopune godišnjih izveštaja o sprovođenju javnih nabavki u Srbiji sa sažetkom glavnih performansi tokom godine kako bi čitaoci imali jasan, jednostavan i vizuelno prilagođen uvid u stvarne rezultate javnih nabavki u izveštajnom periodu.
12. KJN treba da razmotri mogućnost pristupa celokupnoj dokumentaciji na portalu javnih nabavki, bez registracije, za sve zainteresovane korisnike, kako bi sa svako mogao da prati postupke javnih nabavki i dođe do željenih informacija.
13. MF treba da uvede jasan i predvidiv način na koji javnosti pruža informacije o IFKJ, ili putem posebnog portala ili internet stranice MF, umesto menjanja pristupa (portal posvećen IFKJ, aktivan u vreme PAR Monitora 2017/2018, više nije u funkciji).

DODATAK O METODOLOGIJI

Metodologiju PAR Monitora razvio je istraživački i stručni tim WeBER projekta. Konsultacije o metodologiji održane su sa svim relevantnim saradnicima projekta. Sveukupno gledano, za drugi ciklus praćenja 2019/2020, metodologija se zasniva na izboru 22 SIGMA principa u šest ključnih oblasti RJU, a odabrani Principi se prate kroz 23 složena indikatora koji se fokusiraju na različite aspekte RJU.

Metodološki dokument PAR Monitora obrazlaže pristup WeBER praćenja RJU, proces razvoja metodologije, izbor principa za praćenje i formulaciju indikatora sa osnovnim metodološkim pristupom za svaki indikator. Detaljne informacije za merenje svakog indikatora date su u zasebnim tabelama. Svaka detaljna tabela sadrži naziv i fokus pojedinačnog indikatora, kao i sledeće informacije: ponder, izvore podataka, detaljnu metodologiju i raspodelu bodova.

Metodologija PAR Monitora i detaljne tabele dostupne su na sledećem linku: <http://www.par-monitor.org/pages/par-monitor-methodology>

Za izradu ovog Nacionalnog PAR Monitor izveštaja, korišćene su sledeće metode istraživanja i tehnike za prikupljanje podataka i izračunavanje indikatora:

- Analiza dokumenata, podataka i zvaničnih internet stranica
- Zahtevi za slobodan pristup informacijama
- Fokus grupe
- Intervjui sa zainteresovanim stranama
- Ispitivanje javnog mnjenja
- Anketa za državne službenike
- Anketa za organizacije civilnog društva

ANALIZA DOKUMENATA, PODATAKA I ZVANIČNIH INTERNET STRANICA

Praćenje se u velikoj meri oslanja na analizu zvaničnih dokumenata koji su javno dostupni na internet stranicama organa uprave i na podacima i informacijama koji se tamo nalaze. Dokumenta koja su analizirana za ovu svrhu uključuju:

- zakonodavstvo (zakone i podzakonske akte);
- dokumenta javnih politika (strategije, programe, planove, akcione planove, itd.);
- zvanične izveštaje (izveštaje o sprovođenju, izveštaje o javnim konsultacijama itd.);
- analitičke dokumente (analize efekata propisa, obrazloženja zakona, evaluacije politika itd.);
- pojedinačna pravna akta (odluke, zaključke itd.);
- ostala dokumenta (agende, zapisnike sa sastanaka i izveštaje, najave, smernice, uputstva, memorandumne itd.).

U nekim slučajevima istraživači su direktno kontaktirali nadležne organe radi prikupljanja dodatnih dokumenata i podataka. Pored toga, zvanični internet sajtovi organa korišćeni su kao izvori podataka i dokumenata za sve

indikatore, osim onih koji su potpuno zasnovani na podacima iz anketa. U određenim slučajevima, internet sajtovi organa su pažljivo pregledani jer su bili ključni izvori informacija i jedinice analize. U oblasti izrade i koordinacije politika, za praćenje transparentnosti odlučivanja Vlade (indikator PDC_P6_I1) i javne dostupnosti informacija o izveštavanju o učinku Vlade (PDC_P5_I1), analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Vlada Republike Srbije – <http://www.srbija.gov.rs/>
2. Generalni sekretarijat Vlade – <http://www.gs.gov.rs/>

U oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima, za praćenje otvorenosti, transparentnosti i pravičnosti zapošljavanja u državnoj upravi (PSHRM_P3_I1), i za javnu dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima u centralnoj državnoj upravi (PSHRM_P2_I1), analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Služba za upravljanje kadrovima – <http://www.suk.gov.rs/>
2. Nacionalna akademija za javnu upravu – <https://www.napa.gov.rs/>
3. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – <http://mduls.gov.rs/>
4. Republički sekretarijat za javne politike – <https://rsjp.gov.rs/>
5. Ministarstvo kulture i informisanja – <http://www.kultura.gov.rs/>
6. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture – <https://www.mgsi.gov.rs/>
7. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja – <https://www.minrzs.gov.rs/>
8. Kancelarija za koordinacione poslove u pregovaračkom procesu sa Privremenim institucijama samouprave u Prištini – <http://www.kord-kim.gov.rs/>
9. Nacionalna služba za zapošljavanje – <http://www.nsz.gov.rs/>
10. Portal eUprava – <https://www.euprava.gov.rs/>

U oblasti odgovornosti, za praćenje proaktivnog informisanja javnosti od strane državnih organa (ACC_P2_I2) analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja – <https://www.minrzs.gov.rs/>
2. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – <http://mduls.gov.rs/>
3. Ministarstvo kulture i informisanja – <http://www.kultura.gov.rs/>
4. Ministarstvo za evropske integracije – <https://www.mei.gov.rs/>
5. Generalni sekretarijat Vlade – <http://www.gs.gov.rs/>
6. Agencija za zaštitu životne sredine – <http://sepa.gov.rs/>
7. Poreska uprava – <http://www.poreskauprava.gov.rs/>

U oblasti pružanja usluga, za praćenje dostupnosti informacija o pružanju administrativnih usluga na internet sajtovima pružalaca (SD_P4_I2) analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Republički geodetski zavod – <http://www.rgz.gov.rs/>
2. Agencija za privredne registre – <http://apr.gov.rs/>
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova – <http://mup.gov.rs/>
4. Poreska uprava – <http://www.poreskauprava.gov.rs/>
5. Portal eUprava – <https://www.euprava.gov.rs/>

U oblasti upravljanja javnim finansijama, za praćenje transparentnosti i pristupačnosti budžetskih dokumenata (PFM_P5_I1), javne dostupnosti informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i nadzoru parlamenta (PFM_P6&8_I1), javne dostupnosti informacija u vezi sa javnim nabavkama (PFM_P11&13_1), i komunikacije Državne revizorske institucije i njene saradnje sa javnošću (PFM_P16_I1), analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Ministarstvo finansija – <http://www.mfin.gov.rs/>
2. Državna revizorska institucija – <http://www.dri.rs/>
3. Kancelarija za javne nabavke – <http://www.ujn.gov.rs/>

ZAHTEVI ZA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Kako se Metodologija PAR Monitora snažno oslanja na analizu javne dostupnosti informacija i podataka na internet sajtovima organa vlasti, zahtevi za slobodan pristup informacijama nisu upućivani za svaku oblast Principa javne uprave ili za svaki indikator. Zahtevi su podneti u slučajevima kada je fokus praćenja bio na identifikaciji određene prakse unutar uprave, a ne na javnoj dostupnosti informacija. Prema tome, zahtevi nisu upućivani kod indikatora koji posmatraju dostupnost informacija na internet sajtovima.

S tim u vezi, istraživači su koristili zahteve za pristup informacijama kao tehniku za prikupljanje podataka u tri oblasti: izrada i koordinacija politika (indikator PDC_P10_I1), državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima (PSHRM_P3_I1, PSHRM_P4_I1, PSHRM_P2_I1) i odgovornost (ACC_P2_I2). U Srbiji je poslato ukupno 35 zahteva u periodu od februara do decembra 2020. godine.

Tabela 7. Zahtevi poslani za ciklus praćenja 2019/2020 u Srbiji

Institucija	Datum upućivanja zahteva	Datum odgovora*
Agencija za zaštitu životne sredine	24. februar 2020.	28. februar 2020.
Generalni sekretarijat Vlade	24. februar 2020.	Bez odgovora; nije primljena nikakva informacija
Kancelarija za javne nabavke	25. jun 2020.	14. jul 2020.
Kancelarija za koordinacione poslove u pregovaračkom procesu sa Privremenim institucijama samouprave u Prištini	25. jun 2020.	6. jul 2020.
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	24. februar 2020. 10. april 2020.	6. mart 2020. 13. april / 29. maj 2020.
Ministarstvo finansija	25. jun 2020.	2. jul 2020.
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	25. jun 2020.	10. jul 2020.
Ministarstvo kulture i informisanja	25. jun 2020. 24. februar 2020. 10. april 2020.	8. Jul 2020. 25. februar 2020. 27. april 2020.
Ministarstvo omladine i sporta	10. april 2020.	8. maj 2020.
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	10. april 2020.	22. maj 2020.
Ministarstvo pravde	10. april 2020.	12. april / 14. maj 2020.
Ministarstvo privrede	25. jun 2020.	7. jul 2020.
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	25. jun 2020. 10. april 2020.	30. jun 2020. 13. april / 4. maj 2020.
Ministarstvo rudarstva i energetike	10. april 2020.	18. maj 2020.
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	10. april 2020.	15. april / 3. Jun 2020.
Ministarstvo za evropske integracije	24. februar 2020.	25. februar 2020.
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	25. jun 2020. 24. februar 2020. 10. april 2020.	15. jul 2020. 26. februar 2020. 13. april 2020.
Ministarstvo zaštite životne sredine	10. april 2020. 21. maj 2020.	12. april / 2. Jun 2020.
Ministarstvo zdravlja	10. april 2020.	23. april 2020.
Ministarstvo odbrane	10. april 2020.	Bez odgovora (tek nakon poziva)
Nacionalna akademija za javnu upravu	23. jun 2020.	30. jun 2020.
Narodna skupština Republike Srbije	10. april 2020.	16. april 2020.
Poreska uprava	24. februar 2020.	10. mart 2020.
Republički sekretarijat za javne politike	25. jun 2020.	9. jul 2020.
Uprava za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama	21. maj 2020.	Bez odgovora; nije primljena nikakva informacija
Uprava za trezor	24. septembar 2020.	7. oktobar 2020.
Uprava za zajedničke poslove republičkih organa	25. jun 2020.	29. jun 2020.
Upravni sud	24. septembar 2020.	6. oktobar 2020.

*Navedeni datumi ne znače u svim slučajevima pružanje traženih informacija. U određenom, manjem broju slučajeva, organi su obavestili da će postupiti po zahtevu kada se ukine vanredno stanje vezano za COVID-19, ili da nisu u posedu traženih informacija, ili da će odgovoriti u produženom roku u skladu sa zakonom.

FOKUS GRUPE

Fokus grupe organizovane su za prikupljanje kvalitativnih podataka od zainteresovanih strana za potrebe određenog broja indikatora – u cilju dopune podataka iz anketa, kao i za dopunu već prikupljenih informacija koje su zahtevale dodatnu proveru. Metodologijom PAR Monitora predviđene se fokus grupe za sledeće oblasti:

- Oblast strateškog okvira RJU (indikator SFPAR_P1_I1, SFPAR_P2&4_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast izrade i koordinacije politika (indikator PDC_P5_I2, PDC_P6_I1, PDC_P10_I1, PDC_P11_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima (indikator PSHRM_P3_I1); fokus grupa sa nekadašnjim kandidatima koji su prethodno konkurisali za posao u centralnim organima državne uprave
- Oblast odgovornosti (za indikator ACC_P2_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast pružanja usluga (za indikator SD_P4_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva koje se posebno bave problemima pristupačnosti, osetljivim grupama i osobama sa invaliditetom.

Za izbor učesnika korišćen je namerni uzorak, a ciljane su OCD sa ekspertskim znanjem na ove teme. U Srbiji su sprovedene 3 fokus grupe sa OCD. Kao i u polaznom PAR Monitoru 2017/2018, umesto fokus grupe sa kandidatima koji su prethodno konkurisali za posao u organima državne uprave, organizovani su intervjui sa kandidatima, zbog niske stope odgovora pozvanih za učešće u fokus grupi. Pored toga, fokus grupa za oblast strateškog okvira za RJU obuhvatila je samo teme iz indikatora SFPAR_P2&4_I1 u ovom ciklusu praćenja, dok su za preostali indikator u ovoj oblasti organizovani intervjui u cilju prikupljanja podataka. Na kraju, dve fokus grupe organizovane su onlajn, kao posledica pandemije i preventivnih mera za suzbijanje COVID-19, dok je jedna organizovana u Beogradu.

Tabela 8. Održane fokus grupe

Datum	Grupa	Broj	Oblast RJU
15. oktobar 2020.	Organizacije civilnog društva	4 učesnika	Pružanje usluga
15. oktobar 2020.	Organizacije civilnog društva	6 učesnika	Izrada i koordinacija politika, Odgovornost
28. decembar 2020.	Organizacije civilnog društva	5 učesnika	Strateški okvir za RJU

INTERVJUI SA ZAINTERESOVANIM STRANAMA

Intervjui su sprovedeni radi prikupljanja kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih podataka od strane zainteresovanih strana. Intervjui su predviđeni kao izvori podataka u određenom broju indikatora, dok su u drugim slučajevima korišćeni kako bi dopunili i potvrdili već prikupljene podatke i nalaze.

Intervjui su bili polustrukturirani, sastavljeni od skupa otvorenih pitanja, što je omogućavalo diskusiju sa sagovornicima i potpitanja na licu mesta, bez strogog praćenja unapred određenog formata. Izbor ispitanika zasnovan je na namernom uzorku sagovornika na osnovu njihove ekspertize i relevantnosti za određenu temu.

U Srbiji je u periodu praćenja održano ukupno 11 intervjuja. Ispitanicima je omogućena potpuna anonimnost u smislu informacija o ličnosti i pripadnosti određenoj instituciji/organizaciji, kako bi se osigurala veća stopa odgovora i olakšala komunikacija. Kao i u slučaju fokus grupa, određeni broj sagovornika intervjuisan je onlajn, usled pandemije COVID-19.

Tabela 9. Intervjui sprovedeni u Srbiji

Datum	Sagovornici	Oblast RJU
9. oktobar 2020.	Državni službenik na položaju	PSHRM
12. oktobar 2020.	Državni službenik na položaju	PSHRM
12. oktobar 2020.	Državni službenik na položaju	PSHRM
22. oktobar 2020.	Državni službenik na položaju	PSHRM
3. novembar 2020.	Predstavnik OCD	SFPAR
3. novembar 2020.	Državni službenik na izvršilačkom radnom mestu	SFPAR
5. novembar 2020.	Nekadašnji kandidat za radno mesto u organu državne uprave	PSHRM
6. novembar 2020.	Nekadašnji kandidat za radno mesto u organu državne uprave	PSHRM
13. novembar 2020.	Stručnjak u oblasti državne uprave	PSHRM
8. decembar 2020.	Nekadašnji državni službenik na položaju	PSHRM
26. decembar 2020.	Državni službenik na izvršilačkom radnom mestu zaposlen u nezavisnom organu	PFM

ISPITIVANJE JAVNOG MNJENJA

Ispitivanje javnog mnjenja zasnovano je na upitniku koji je namenjen široj javnosti (18 godina i stariji) u regionu Zapadnog Balkana. Sprovedeno je kombinovanjem kompjuterski potpomognutog onlajn i telefonskog anketiranja (CAWI i CATI), korišćenjem slučajnog stratifikovanog uzorka u tri etape (primarna jedinica za uzorkovanje: teritorije biračkih mesta, sekundarna jedinica za uzorkovanje: domaćinstva, tercijarna jedinica za uzorkovanje: član domaćinstva). Istraživanje je realizovano kao deo regionalnog omnibus ispitivanja na Zapadnom Balkanu u periodu od 5. do 30. maja 2020. godine. Za Srbiju, margina greške za ukupan uzorak od 1005 građana iznosila je $\pm 3,15\%$, na nivou poverenja od 95%.

Tabela 10. Pregled uzorka ispitivanja

	Učestalost	% (slučajeva)
Ukupno	1005	100%
Ključne grupe		
Pol		
Muški	480	47.8
Ženski	525	52.2
Godine starosti		
18-29	183	18.3
30-44	265	26.4
45-59	258	25.7
60+	298	29.7
Nivo obrazovanja		
Osnovna škola	287	27.3
Srednja škola	528	58.1
Visoko obrazovanje ili viši stepen	189	13.3
Radno-pravni položaj		
Plaćeni posao	418	41.5
Nezaposleni	206	20.5
Ostalo	381	38
Sektor zapošljavanja		
Javni	104	24.9
Privatni	314	75.1
Oblast		
Ruralna sredina	585	58.3
Urbana sredina	420	41.7

ANKETA ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE

Anketa za državne službenike sprovedena je na osnovu jedinstvenog upitnika koji se odnosi na državne službenike koji rade u centralnim državnim upravama na Zapadnom Balkanu. Upitnik je preveden i prilagođen lokalnim jezicima, a sastoji se od pet odeljaka koji obuhvataju: zapošljavanje državnih službenika, privremeno angažovanje u upravi, status državnih službenika na položaju, sistem plata, kao i integritet i borbu protiv korupcije. Prikupljanje podataka sprovedeno je pomoću samoanketiranja na platformi *SurveyMonkey* (web SAQ).

Za Srbiju je u anketi učestvovalo ukupno 1513 državnih službenika u periodu od 16. juna do 17. jula 2020. godine. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) olakšalo je distribuiranje ankete slanjem upitnika na mejling listu državnih službenika koji rade u centralnim organima državne uprave.

Tabela 11. Pregled uzorka ankete državnih službenika

	Učestalost	% (slučajeva)
Ukupno	1513	100
Ključne grupe*		
Položaj u državnoj službi		
Državni službenik na položaju – rukovodilac organa	24	2.02
Državni službenik na položaju koji ne rukovodi organom	42	3.54
Državni službenik na rukovodećem izvršilačkom radnom mestu	214	18.03
Državni službenik na nerukovodećem izvršilačkom radnom mestu	650	54.76
Administrativna podrška u okviru pozicije državnog službenika	25	2.11
Državni službenik zaposlen na osnovu ugovora na određeno vreme ili angažovan na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili ugovora o delu	126	10.61
Politički postavljen (kabinet ministra ili drugo)	7	0.59
Drugo	99	8.34
Institucija državne uprave		
Ministarstvo	644	54.25
Organ u sastavu	188	15.84
Institucija pri centru Vlade (kabinet predsednika Vlade, kancelarija Vlade, služba Vlade)	84	7.08
Nezavisni organ u centralnoj državnoj upravi	190	16.01
Ostalo	81	6.82
Pol		
Muški	354	29.82
Ženski	696	58.64
Ostalo	4	0.34
Ne želi da odgovori	133	11.20
Radni staž u upravi		
Prosečno = 13.28 godina; Opseg = 0-40 godina		
Sektor u kom je radio/-la pre nego što se zaposlio/-la u upravi		
Lokalna samouprava ili autonomna pokrajina	84	7.08
Druga grana vlasti	69	5.81
Javne službe	179	15.08
Međunarodne organizacije	15	1.26
Civilni sektor	33	2.78
Mediji	11	0.93
Privatni sektor	483	40.69
Ovo mi je prvo zaposlenje	160	13.48
Ostalo	153	12.89

*Zbog slučajeva odustajanja ispitanika od anketiranja, ukupna učestalost za pojedine kategorije možda ne odgovara veličini uzorka (1513).

Tabela 12. Interval poverenja od 95% (po pitanju iz ankete državnih službenika)

Pitanje	Interval poverenja 95%	Pitanje	Interval poverenja 95%	Pitanje	Interval poverenja 95%
Q1_1	3.16-3.28	Q4_1	2.87-3.03	Q7	2.73-2.93
Q1_2	3.07-3.20	Q4_2	2.57-2.75	Q8_1	3.36-3.51
Q1_3	3.61-3.74	Q4_3	3.02-3.17	Q8_2	3.35-3.51
Q2	2.59-2.73	Q4_4	3.35-3.50	Q8_3	2.22-2.37
Q3_1	3.22-3.38	Q5_1	3.51-3.67	Q9	2.66-2.82
Q3_2	3.59-3.75	Q5_2	2.41-2.63	Q10	1.37-1.46
Q3_3	3.38-3.54	Q5_3	2.40-2.61		
Q3_4	3.16-3.30	Q5_4	3.34-3.56		
Q3_5	3.65-3.82	Q6	2.94-3.09		

ANKETA ZA ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

Ispitivanja stavova OCD zasnovan je na jedinstvenom upitniku namenjenom predstavnicima OCD koji rade na Zapadnom Balkanu. U ovom ciklusu praćenja, upitnik je obuhvatio 7 tematskih oblasti koje pokrivaju:

- učešće organizacija civilnog društva u činjenično-utemeljenom kreiranju javnih politika,
- učešće organizacija civilnog društva u kreiranju javnih politika i donošenju odluka,
- ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja,
- transparentnost procesa donošenja odluka,
- percepciju OCD o Vladinom planiranju, praćenju i izveštavanju o radu,
- integritet javne uprave i
- pristupačnost administrativnih usluga.

Prikupljanje podataka sprovedeno je pomoću samoanketiranja na platformi *SurveyMonkey* (web SAQ).

U ispitivanju za Srbiju ukupno je učestvovalo 184 OCD, od 23. juna do 24. jula 2020. godine. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom podržala je širenje upitnika koristeći sopstvene kanale komunikacije – mejling listu OCD, bilten, svoju internet stranicu i društvene medije. Štaviše, Građanske inicijative podržale su distribuciju ankete tako što su prosledile upitnik na adrese iz svoje mejling liste, ali i putem biltena Resursnog centra za civilno društvo u Srbiji.

Da bi imala što veći obuhvat, anketa je dodatno distribuirana koordinatorima i članovima radnih grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU). Na kraju, upitnik je, takođe, poslat i na imejl adrese koje se nalaze u bazi podataka OCD koju održava Ekološki pokret Odžaci.

Tabela 13. Pregled uzorka ankete OCD

	Učestalost	% (slučajeva)
UKUPNO	184	100
Ključne grupe		
Vrsta organizacije*		
Organizacija za istraživanje javnih politika/Think-tank	49	26.63
Watchdog	21	11.41
Organizacija za zagovaranje	71	38.59
Pružanje usluga	60	32.61
Lokalna inicijativa/ Grassroot	46	25
Drugo	68	36.96
Oblast delovanja*		
Upravljanje i demokratija	41	22.28
Vladavina prava	40	21.74
Ljudska prava	86	46.74
Reforma javne uprave	42	22.83
Evropske integracije	54	29.35
Rodna pitanja	44	23.91
Deca i mladi	72	39.13
Životna sredina i održivi razvoj	99	53.8
Obrazovanje	79	42.93
Kultura	48	26.09
Zdravlje	41	22.28
Mediji	31	16.85
Ekonomski razvoj	49	26.63
Razvoj civilnog društva	72	39.13
Socijalne usluge	55	29.89
Drugo	26	14.13
Godina registrovanja OCD		
Prosečno = 2005; Opseg = 1951-2018		
Pozicija u organizaciji*		
Rukovodilac višeg nivoa	133	72.28
Rukovodilac srednjeg nivoa	18	9.78
Zaposleni na nerukovodećem radnom mestu višeg nivoa	7	3.8
Zaposleni na nerukovodećem mestu srednjeg nivoa	1	0.54
Drugo	27	14.67
Radni staž u organizaciji		
Prosečno = 10.76 godina; Opseg = 0-41 godina		

* Kod pitanja sa mogućnošću davanja više odgovora ukupna učestalost po kategoriji može biti veća od veličine uzorka (184) ili ukupan procenat slučajeva može biti preko 100%.

LISTA IZVORA U OVOM IZVEŠTAJU

STUDIJE, IZVEŠTAJI, DOKUMENTI JAVNIH POLITIKA, ZAKONODAVSTVO

Agencija za privredne registre, Godišnji izveštaji o radu, dostupni na:
<https://tinyurl.com/y8rolml5>

Državna revizorska institucija, Godišnji izveštaji o radu, dostupni na:
<http://dri.rs/dokumenti/godisnji-izvestaji-o-radu.93.html>

Državna revizorska institucija, Izveštaji o reviziji, dostupni na:
<http://dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html>

Državna revizorska institucija, Registar preporuka, dostupan na:
<http://dri.rs/revizije/registar-preporuka/registar-preporuka.490.html>

Državna revizorska institucija, Pres materijal, dostupan na:
<https://www.dri.rs/mediji/press-materijal.515.html>

Državna revizorska institucija, Strateški plan Državne revizorske institucije za period 2019-2023. godine, dostupan na:
<https://www.dri.rs/dokumenti/strateski-plan.92.html>

Direktorat za politiku javnih nabavki Crne Gore, Izveštaj o javnim nabavkama za 2019. godinu, dostupan na:
<http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2020/07/Izvjestaj-2019.-29.05.2020.-1.pdf>

Dragana Bajić, „Designing Better Public Services in Serbia: With Citizens, Not Only for Them“, dostupno na:
<https://bit.ly/2THRZVU>

Evropska komisija, Eksterna evaluacija Strategije reforme javne uprave u Srbiji, dostupna na:
<https://bit.ly/2S8nBE0>

Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju za 2020. godinu, dostupan na:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

Evropska komisija, „eGovernment Benchmark 2020: eGovernment that Works for the People“, dostupno na:
<https://bit.ly/3rnI5o5>

Istraživanje o otvorenosti budžeta za 2019. godinu, dostupno na:
<https://rb.gy/hniw6f>

Izveštaj o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2020, dostupan na:
<https://tinyurl.com/ybj7fa2x>

Kancelarija za javne nabavke, izveštaji, dostupni na:
<http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

Kodeks ponašanja državnih službenika, dostupan na:
<https://bit.ly/3v2ZOCD>

Komitet pravnika za ljudska prava, „Ljudska prava i COVID-19“, 2020, dostupno na:
<https://bit.ly/3wq73Gh>

Međunarodna telekomunikaciona unija, „ITU Studija o proceni politika digitalne pristupačnosti u Republici Srbiji“, dostupna na:
<https://rb.gy/1h2hsq>

Milena Lazarević, Dragana Bajić, *Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI). Završni izveštaj za Srbiju 2016–2018*, dostupan na:
<https://bit.ly/3IEUth1>

Miloš Đinđić, Dragana Bajić, *Nacionalni PAR Monitor Srbija 2017/2018*, dostupan na:
<https://www.par-monitor.org/par-monitor-reports-2017-2018-2/>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2021-2025, dostupan na:
http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP_SRJ_2021-2025_eng.pdf

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Analiza stanja elektronske uprave u Republici Srbiji – rezultati konsultativnog procesa, dostupna na:
<http://mduls.gov.rs/publikacije/>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Godišnji izveštaj za 2020. godinu o implementaciji AP RJU 2018-2020. godina, dostupan na:
<https://rb.gy/rkxflw>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Predlogu programa razvoja elektronske uprave za period od 2019. do 2022. godine i Akcionom planu za njegovo sprovođenje, dostupan na:
<https://bit.ly/3w5Oh6V>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021-2030, dostupan na:
<https://rb.gy/xgpfus>

Ministarstvo finansija, Bilten javnih finansija, dostupan na:
<https://mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija>

Ministarstvo finansija, Građanski budžet za 2021. godinu, dostupan na:
<https://mfin.gov.rs/dokumenti2/gradjanski-budzet>

Ministarstvo finansija, Fiskalna strategija, dostupna na:
<https://bit.ly/2TF20n7>

Ministarstvo finansija, Izveštaji o sagledavanju kvaliteta rada interne revizije, dostupni na:
<https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/dokumenti/>

Ministarstvo finansija, Izveštaj o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. za period od januara do decembra 2019. godine, dostupan na:
https://www.mfin.gov.rs//upload/media/oWXLAI_6016bad8ee693.pdf

Ministarstvo finansija, Konsolidovani godišnji izveštaj za 2019. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, dostupan na:
<https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/dokumenti3>

Ministarstvo finansija, Makroekonomski i fiskalni podaci, dostupni na:
<https://mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

Ministarstvo finansija, Plan javnih nabavki za 2020. godinu, dostupan na:
<https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/planovi>

Ministarstvo finansija, Program ekonomskih reformi, dostupan na:
<https://bit.ly/3xk2sGa>

Ministarstvo finansija, Program reforme upravljanja javnim finansijama, dostupan na:
<https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm-1>

Ministarstvo finansija, Revidirani Akcioni plan Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 za period od jula 2019. godine do decembra 2020. godine, dostupan na:
<https://cutt.ly/AnUSN5X>

Ministarstvo za evropske integracije, Izveštaji o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, dostupni na:
<https://bit.ly/36dN9Ts>

Nacionalna akademija za javnu upravu, Evaluacija obuka za 2019. godinu, dostupna na:
<https://bit.ly/2UaLVpf>

Nacionalna akademija za javnu upravu, Evaluacija obuka za 2020. godinu, dostupna na:
<https://bit.ly/3hriZ49>

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dostupan na:
<https://bit.ly/3wmeJZs>

Odeljenje za globalne komunikacije Ujedinjenih nacija, *E-Government Survey 2020*, dostupan na:
<https://bit.ly/3gj7zPt>

Plan budžeta gradova i opština u Srbiji, dostupno na:
<https://budzeti.data.gov.rs/>

Poslovnik Vlade, dostupan na:
<https://bit.ly/2SJtUhn>

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, dostupan na:
<https://rb.gy/Or2ief>

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2020. godinu, dostupan na:
<https://bit.ly/3kBpYL8>

Pravilnik o platama i drugim primanjima zaposlenih u Ministarstvu finansija – Poreska uprava, dostupan na:
<https://bit.ly/3xXi965>

Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. godine, dostupan na:
<https://bit.ly/3chweD4>

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Izveštaji o radu Republičke komisije, dostupni na:
http://kjn.rs/o-nama/izvestaji-o-radu-republicke-komisije/?sr_pismo=lat

Republički sekretarijat za javne politike, Ex-post analiza sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade, dostupna na:
<https://bit.ly/3qQOFEs>

Republički sekretarijat za javne politike, Program za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „e-PAPIR“, dostupan na:
<https://bit.ly/3uYuntc>

Rešenje o obrazovanju Koordinacionog saveta za elektronsku upravu, dostupno na:
<https://bit.ly/2TioHx6>

Rešenje o osnivanju Međuministarske projektne grupe, 2018, dostupno na:
<https://bit.ly/3oEJI5R>

SIGMA/OECD, Monitoring Report Serbia 2019, dostupno na:
<https://rb.gy/ifxml8>

Služba za upravljanje kadrovima, “Kutak za kandidate”, dostupno na:
<https://bit.ly/3ycoZVd>

Služba za upravljanje kadrovima, “Priliv i odliv kadrova”, dostupno na:
<https://bit.ly/3AARCh6>

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, dostupna na:
<https://bit.ly/36pAhcN>

Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa, dostupna na:
<https://bit.ly/3d4E2sf>

Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, dostupna na:
<https://bit.ly/3dFzGYN>

Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, dostupna na:
<https://bit.ly/2U0kQFk>

Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, dostupna na:
<https://bit.ly/2Tbr1pC>

Uredba o platama lica koja obavljaju poslove u posebnim organizacionim jedinicama državnih organa nadležnih za suzbijanje organizovanog kriminala, dostupna na:
<https://bit.ly/3xSLrCJ>

Uredba o platama lica koja vrše funkciju i obavljaju poslove u Tužilaštvu za ratne zločine i posebnim organizacionim jedinicama državnih organa u postupku za ratne zločine, dostupna na:

<https://bit.ly/3gVu5Q1>

Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja, dostupna na:

<https://bit.ly/3f5jj7l>

Vlada Republike Srbije, Izveštaj o radu Vlade za 2018. godinu, dostupan na:

<https://bit.ly/3yj4x52>

Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa, dostupan na:

<https://bit.ly/2Jc4x2T>

Zakon o budžetskom sistemu, dostupan na:

<https://bit.ly/3xoPPth>

Zakon o Centralnom registru stanovništva, dostupan na:

<https://bit.ly/34YiYii>

Zakon o državnim službenicima, dostupan na:

<https://bit.ly/3zeoxaj>

Zakon o državnoj upravi, dostupan na:

<https://bit.ly/3AxCNf1>

Zakon o elektronskoj upravi, dostupan na:

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

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, dostupan na:

<https://bit.ly/3xckLwH>

Zakon o ministarstvima, dostupan na:

<https://bit.ly/3nXLecr>

Zakon o opštem upravnom postupku, dostupan na:

<https://bit.ly/356yrwN>

Zakon o planskom sistemu, dostupan na:

<https://bit.ly/3xmkBTB>

Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, dostupan na:

<https://bit.ly/3w45YUm>

Zakon o Registru administrativnih postupaka, dostupan na:

<https://bit.ly/3zedCNM>

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dostupan na:

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

Zakon o sprečavanju korupcije, dostupan na:

<https://bit.ly/3zREq6P>

INTERNET SAJTOVI

- Agencija za privredne registre – www.apr.gov.rs
- Agencija za zaštitu životne sredine – <http://www.sepa.gov.rs/>
- Centralna jedinica za harmonizaciju – <https://ifkj.mfin.gov.rs/pocetna>
- Državna revizorska institucija – <https://www.dri.rs/>
- Elektronski informator o radu organa javne vlasti – <https://informator.poverenik.rs/naslovna>
- Evropska komisija – https://ec.europa.eu/info/index_en
- Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije – <http://www.gs.gov.rs/>
- Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu – www.ite.gov.rs
- Kancelarija za javne nabavke – <http://www.ujn.gov.rs/>
- Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom – <http://civilnodrustvo.gov.rs/>
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – <http://mduls.gov.rs/>
- Ministarstvo za evropske integracije – <https://www.mei.gov.rs/>
- Ministarstvo finansija – <https://www.mfin.gov.rs/>
- Ministarstvo kulture i informisanja – <https://www.kultura.gov.rs/>
- Narodna skupština Republike Srbije – <https://bit.ly/3z1AOyU>
- Portal eUprava – <https://euprava.gov.rs/>
- Portal javnih nabavki – <https://jnportal.ujn.gov.rs/>
- Portal otvorenih podataka – <https://data.gov.rs/sr/>
- Portal za elektronsku identifikaciju – <https://eid.gov.rs/sr-Cyrl-RS/pocetna>
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti – <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/>
- Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki – <http://kjn.rs/>
- Republički geodetski zavod – <https://rgz.gov.rs/>
- Republički sekretarijat za javne politike – <https://rsjp.gov.rs/sr/>
- Sektorske organizacije civilnog društva – <http://www.sekomehanizam.org>
- TOOP Project – <http://toop.eu/once-only>
- Praćenje progressa reforme javne uprave – <https://monitoring.mduls.gov.rs/>
- Vlada Republike Srbije – <https://www.srbija.gov.rs/>

INTERNET ČLANCI

Državna revizorska institucija, „Važno učešće građana u planiranju i raspodeli budžeta“, dostupno na:

<https://bit.ly/2SPV7Pm>

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, „Poziv za OCD na treći sastanak Dijaloga o politici upravljanja javnim finansijama, dostupno na:

<https://cutt.ly/VnUHulA>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, „Osam gradova i opština dobija 40 miliona dinara za uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta“, dostupno na:

<https://bit.ly/3pBXRfw>

Republički sekretarijat za javne politike, „Formirana Radna grupa za izradu Predloga programa za upravljanje javnim politikama i regulatornu reformu i pratećeg Akcionog plana“, dostupno na:

<https://bit.ly/39gGRVF>

Republički sekretarijat za javne politike, „Javna rasprava o Predlogu akcionog plana za sprovođenje Programa za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „e-PAPIR“ za period 2020-2021. godine“, dostupno na:

<https://bit.ly/2Sf90Xg>

CIP - Каталогизacija y publikaciji

Народна библиотека Србије, Београд

001.818:[321.022::351/354(497.11)"2019/2020"

005.336.1:35.07(497.11)"2019/2020"

NACIONALNI PAR Monitor [Elektronski izvor] : Srbija : 2019/2020. / [authors Miloš Đinđić ... [et al.]]. - Belgrade : European Policy Centre CEP, 2021 (Belgrade : Prototype). - 183 str. : ilustr. ; 30 cm

Sistemska zahtevi: Nisu navedeni. - Nasl. sa naslovnog ekrana. - Podatak o autorima preuzet iz kolofona. - Tiraž 10. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 177-183.

ISBN 978-86-89217-25-4

1. Đinđić, Miloš, 1986- [аутор]

a) Јавни сектор -- Ефикасност -- Србија -- 2019-2020

б) Јавна политика -- Евалуација -- Србија -- 2019-2020

COBISS.SR-ID 44161801

