

Vladimir Mihajlović, istraživač, Milena Lazarević, programska direktorka

(Ne)uspesi reforme javne uprave u Srbiji

Slučaj: Evropska komisija v. Realnost

„Good progress“ ispisano masnim fontom na početku odeljka o reformi javne uprave čitaocu stvara osećaj da stvari idu po planu. Ovaj osećaj opstaje čak i kad se pređe na sitniji font koji navodi brojne probleme i oblasti u kojima nema napretka.

Kao i prethodnih, i ove godine stručna i politička javnost su sa nestrpljenjem iščekivali izveštaj Evropske komisije (EK) o napretku Srbije na putu evropskih integracija. Evropska komisija svake godine usvaja [paket dokumenata](#), koji naročito sadrži izveštaj o državama kandidatima, a koji obuhvata analizu trenutnog stanja, izveštaj o sprovedenim reformama, ostvareni napredak u procesu pristupanja EU, kao i preporuke prioritarnih oblasti reforme i neophodnih mera. U prethodnom [CEP pogledu](#) detaljno je analiziran [Izveštaj o Srbiji](#). U ovom tekstu analiziramo ocenu koju je Srbija dobila za oblast reforme javne uprave koja je, uz vladavinu prava i ekonomsko upravljanje, postavljena za jedan od stubova Strategije proširenja EU.

Šta se krije iza opšteg utiska?

Srbija je, na prvi pogled, pozitivno ocenjena u domenu reforme javne uprave. Činjenica da je EK reformu javne uprave, zajedno sa ekonomskim reformama, regionalnom saradnjom i dijalogom sa Prištinom, svrstala među oblasti u kojima je učinjen napredak svakako ohrabruje. Napredak je postignut u oblastima regulatorne reforme, upravljanja javnim politikama, upravljanja javnim finansijama, e-upravi, upravnom postupku, sistemu plata i službeničkom sistemu u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Međutim, **detaljnije čitanje Izveštaja otkriva ogromne manjkavosti sistema**, naročito u pogledu izostanka depolitizacije i profesionalizacije uprave, uvođenja službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama, povećanja kvaliteta kreiranja, implementacije i monitoringa politika, povećanja inkluzivnosti i transparentnosti u svim fazama javnih politika, uvođenja sistema odgovornosti u upravi, jačanja kapaciteta nezavisnih tela i

drugih mehanizama kontrole rada uprave.

Detaljna analiza stanja i ocena uprave je urađena prema [Principima javne uprave](#) koje je uspostavila SIGMA u bliskoj saradnji sa Evropskom komisijom. S obzirom da u oblasti javne uprave nema pravnih tekovina EU, pomenuti principi predstavljaju važne standarde i merljiv okvir javne uprave, a dodatno, omogućavaju uporedivost između država kandidata.

Strateški okvir bez najviše podrške?

Strateški pravac reforme javne uprave u Srbiji definisan je Strategijom reforme javne uprave i njenim Akcionim planom za period od 2015-2017 godine. Vlada i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), kao nosilac reformskih aktivnosti, su u prethodnom periodu aktivno radili na postizanju definisanih ciljeva i određeni pozitivni rezultati su postignuti.¹ Ipak, kako se navodi u Izveštaju, evidentna su određena kašnjenja i odlaganja u implementaciji aktiv-

Kada je reč o nedostatku političke volje, on nije apostrofirani u Izveštaju. Naprotiv, u Izveštaju se navodi da je politička podrška obezbeđena.

nosti predviđenih strateškim dokumentima. Razlozi se nalaze pre svega u nedovoljnim kapacitetima u resornom ministarstvu, ali i još uvek nepotpune i bezrezervne političke podrške. U pogledu nedovoljnih kapaciteta državne uprave, pored unapređenja sistema upravljanja kadrovima, koje je izostalo u prethodnom periodu, jedan od načina prevazilaženja problema je i uključivanje stručne javnosti u reformske procese. Kada je reč o nedostatku političke volje, on nije apostrofirani u Izveštaju. Naprotiv, u Izveštaju se navodi da je politička podrška obezbeđena kroz redovno zasedanje Saveta za reformu javne uprave kojim predsedava predsednik Vlade. Ipak, tokom 2016. godine, Savet, kao centralno strateško telo Vlade za koordinaciju reforme, nije zasedao nijednom. Takođe, iako formalno Savetu predsedava predsednik Vlade, u praksi njegove sednice vodi ministar državne uprave i lokalne samouprave. Ova činjenica dovodi u pitanje postojanje političke podrške reformi javne uprave na najvišem nivou, koju Izveštaj Komisije pretpostavlja.

1. „Detaljan pregled realizovanih aktivnosti predviđenih Akcionim planom za sprovođenjem Strategije reforme javne uprave je dostupan putem linka: <http://bit.ly/2fy8kWA>.

Razvoj i koordinacija javnih politika: između forme i prakse

Razvoj i koordinacija javnih politika ocenjena je relativno uspešno. Dok su neka pitanja dobila pozitivnu ocenu, ostaje čitav set otvorenih i neuređenih pitanja. Ovu oblast bi trebalo posmatrati na više nivoa. Pravni i institucionalni okvir je generalno ocenjen pozitivno. Veoma važan korak načinjen je usvaja-

Pored propisivanja puke obaveze izrade analize efekata neophodno je obezbediti njihov kvalitet.

njem [Strategije](#) regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama. Uspostavljanje efikasnog i efektivnog sistema upravljanja javnim politikama i zakonodavnog procesa baziranog na podacima i činjenicama je definisan kao opšti cilj Strategije. Međutim, kako je i u Izveštaju dobro primećeno, koordinacija politika nastavlja da se bavi formom, umesto da se fokusira na suštinu. U svim fazama ciklusa javne politike se može uočiti diskrepanca između propisane forme i prakse, odnosno suštine. Tako EK u Izveštaju navodi da iako se analiza efekata propisa po pravilu sprovodi, njen kvalitet varira od slučaja do slučaja. Zaista, neretko se izrada analize efekata od strane državnih službenika doživljava kao dodatna suvišna obaveza, kojoj se onda i pristupa površno. Stoga je osim propisivanja puke obaveze izrade analize efekata neophodno obezbediti njihov kvalitet. Republički sekretarijat za javne politike kao nadležni organ je organizovao obuke za državne službenike, ali je potrebno osmisliti još neke mehanizme. Slična situacija odnosa forme i suštine postoji i kod praćenja i kontrole rada Vlade. „Iako plan rada Vlade određuje ciljeve i predviđa aktivnosti javnih politika, one u praksi često niti bivaju ispunjene niti se meri uspešnost ili učinak u njihovom ostvarivanju.“² Uprkos godišnjim izveštajima, izostanak jasnih i merljivih podataka o rezultatima, odnosu planiranih i realizovanih politika, suštinski onemogućava evaluaciju zasnovanu na činjenicama. Takođe, ako se analizira zakonodavni postupak, uočava se veliki nedostatak u pogledu održavanja javnih rasprava i konsultacija. Javne rasprave, ali i međuresorne konsultacije se održavaju samo *pro forma* i po pravilu ne utiču na donosiocel odluke. Ovo su slikoviti primeri koje je EK apostrofirala u Izveštaju, a u kojima je evidentno zadovoljenje forme, ali ne i suštine.

Javna služba i upravljanje ljudskim resursima: decenija uspešnog simuliranja reforme

U prethodnom periodu Srbija je propustila da sprovede prave reforme u oblasti službeničkog sistema. Stoga ne čudi što su u Izveštaju navedene zamerke u gotovo svim aspektima sistema upravljanja kadrovima, od ulaska u službu, preko napredovanja do izlaska iz nje. Depolitizacija i profesionalizacija uprave je izostala, a sistem zasnovan na zaslugama i dalje ostaje samo

zacrtni cilj. U procesu selekcije kadrova najveća zamerka EK su velika diskreciona ovlašćenja funkcionera u procesu izbora kandidata i nedostatak jasnih kriterijuma konkursa, naročito u pogledu sastava komisija. Takođe, po osnovu drugih vrsta ugovora angažovano je oko 10% ukupnog broja zaposlenih, što bi verovatno bilo i više da ne postoji zakonsko ograničenje. Naročito zabrinjava to što se lica angažovana na taj način ne biraju na osnovu konkursa, već po diskreционim odlukama rukovodioca organa. Međutim, i u situacijama u kojima je propisano sprovođenje konkursa, javnog ili internog, ne može se reći da je na sceni sistem zapošljavanja zasnovan na zaslugama i jednakom tretmanu. Naime, detaljna analiza politike zapošljavanja u upravi pokazuje da popunjavanje radnih mesta nije zasnovano na zaslugama, da su kvalitetni eksterni kandidati demotivisani da učestvuju u izbornim postupcima, a kao dodatno otežavajući faktor uočava se i neintegrisanost službeničkog sistema.³

Oblast koja posebno zabrinjava tiče se rukovodilačkih pozicija u upravi. U Izveštaju se apostrofiraju veliki politički uticaj kako u procesu regrutovanja službenika na položajima, tako i kasnije u njihovom radu, i navodi se da čak 60% službenika nije postavljeno u skladu sa zakonskim okvirom. Posebno je važno upozoriti na situaciju sa produžavanjem statusa službenicima na položajima koji su postavljeni na određeno vreme kao vršioци dužnosti do sprovođenja javnog ili internog konkursa. Teškoće sa

Čak 60% službenika na položaju nije postavljeno u skladu sa zakonom, a veliki broj ostaje na pozicijama vršilaca dužnosti, bez sprovođenja konkursa.

kojima se Srbija suočava već deset godina u pogledu implementacije odredaba o selekciji viših rukovodilaca, tj. službenika na položaju, na osnovu zasluga, kako to predviđa Zakon o državnim službenicima ukazuju na dublja, kulturološka pitanja, kojima se ni SIGMA ni EK za sada ne bave. Izveštaji tradicionalno aplaudiraju novim zakonima i rešenjima koja formalno domaći sistem usklađuju sa evropskim „standardima“, bez obzira na to koliko su ta rešenja neutemeljena u domaćoj administrativnoj i političkoj kulturi. Izostanak implementacije po pravilu izaziva (blagu) kritiku Komisije, ali bez ozbiljne analize razloga koji dovode do toga. Zahtevi EU u domenu selekcije rukovodilačkih kadrova u upravi zapravo nemaju utemeljenje u praksama država članica EU, budući da brojne države u EU imaju delimično ili potpuno politizovane menadžerske pozicije u upravi. Stoga se postavlja pitanje da li insistiranje na dizanju „lestvice“ za države kandidate iznad nivoa koji ispunjavaju same članice zapravo podržava razvoj izuzetno opasne prakse ignorisanja propisa i kulture simuliranja reformi.

Napredak nije ostvaren ni u drugim aspektima sistema upravljanja kadrovima. Sistem ocenjivanja službenika je neefikasan i dalje sa inflacijom visokih ocena, kapaciteti nadležnih organa –

2. Detaljnije u studiji: Kako do rezultata u javnim politikama? Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva: <http://bit.ly/2fZfRP4>.

3. Studija CEP-a „Između proizvoljnosti i profesionalizma“ je dostupna putem linka: <http://bit.ly/2gtoBva>.

Postavlja se pitanje da li insistiranje na dizanju „lestvice“ za države kandidate iznad nivoa koji ispunjavaju same članice zapravo podržava razvoj izuzetno opasne prakse ignorisanja propisa i kulture simuliranja reformi.

MDULS-a i Službe za upravljanje kadrovima (SUK) – su neadekvatni, dok su profesionalni razvoj službenika i programi obuka nedovoljno razvijeni. EK posebno ističe da je nije osnovana nacionalna trening institucija za državne službenike. Osnivanje institucije za stručno usavršavanje službenika je od ključnog značaja, i stoga je neophodno da MDULS kao nadležni organ u narednom periodu ovo postavi na agendu prioriteta.

S druge strane, uprkos izostanku reforme službeničkog sistema na centralnom nivou, u Izveštaju se navodi da je pomak napravljen na polju uređivanja sistema na nižim nivoima vlasti. Uvajanjem Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Naravno, ostaje da se pravna norma implementira na najbolji način u cilju uspostavljanja usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama. Takođe, napravljen je veliki, ali tek prvi, korak ka stvaranju sistema plata u javnom sektoru na principu „ista plata za isti posao“. Iako je EK pozitivno ocenila reformu sistema plata, ne može se još uvek govoriti o pravednom sistemu, jer će se do konačnog cilja doći tek usvajanjem posebnih zakona i podzakonskih akata.

Odgovornost: Racionalizacija bez reorganizacije

Odgovornost je posebno važan princip javne uprave koji se u Srbiji neretko zanemaruje. Pravo građana na dobru upravu je donekle garantovana formalnim mehanizmima nadzora i kontrole, kako interne, tako i eksterne. Međutim, i ovde je uočljiva diskrepanca između formalnih propisa i prakse. Takođe, nejasna podela nadležnosti, pa samim tim i odgovornosti između različitih organa i institucija je veliki problem. Lični aspekt odgovornosti takođe po pravilu ne postoji. Kako EK opravdano

upozorava, načelna politička opredeljenost da se povećava upravljачka odgovornost i obezbedi svrsishodno i jasno delegiranje poslova i odgovornosti u okviru organa nije donela rezultate. To potvrđuju i preliminarni rezultati istraživanja o upravljачkoj odgovornosti u državnoj upravi, koju trenutno sprovodi CEP i koja obuhvata analizu pravnog okvira i terensko istraživanje, koji otkrivaju da su formalna ovlašćenja i osećaj odgovornosti neretko u koliziji. U pogledu postizanja racionalne uprave, u prethodnom periodu je ostvaren napredak i u procesu racionalizacije. Međutim, uprkos pozitivnom trendu smanjenja broja zaposlenih, problem uprave i dalje ostaje struktura zaposlenih. Štaviše, povećani odliv najkvalitetnijih kadrova, naročito iz jedi-

nica zaduženih za koordinaciju EU poslova i IPA projekte, dovodi u pitanje održivost reformskih procesa, kao i buduću apsorpciju prepristupne pomoći koja te procese treba da podrži.

Kada je reč o eksternoj kontroli uprave, pored relativno dobrog zakonskog okvira, koji svakako treba dalje unapređivati u pravcu usaglašavanja sa evropskim standardima, neophodno je ojačati kapacitete nezavisnih tela, poput Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Naročito je važno razvijati njihove mehanizme uticaja i unaprediti njihovu komunikaciju sa organima izvršne vlasti. Takođe, u pogledu odgovornosti i transparentnosti, potrebno je raditi na otvaranju podataka. Napredak u otvaranju podataka je još uvek ograničen, kako zbog upitnog kvaliteta raspoloživih podataka, tako i zbog niskog nivoa spremnosti organa da otvore podatke.⁴ Na kraju, u Izveštaju se navodi da je napredak je ostvaren i u pogledu prava na administrativnu pravdu, usvajanjem novog pravnog okvira opšteg upravnog postupka. Ipak, i dalje ostaje aktuelan problem velikog broja nerešenih upravnih sporova.

Pružanja usluga: zona najvećeg pomaka

Stvaranje uprave po meri građana, koja je okrenuta potrebama građana i privrede, jedan je od glavnih prioriteta Vlade. EK u Izveštaju navodi da je progres napravljen usvajanjem [Strategije](#) i Akcionog plana razvoja elektronske

uprave, ali i što je još važnije, otvaranjem određenih e-servisa građanima i privredi. Svakako je najveći korak napravljen kroz stvaranje novog zakonskog okvira kojim se uređuje opšti upravni postupak, čija je veoma važna posledica pojednostavljanje procedura. Ipak, ostaje čitav niz posebnih upravnih postupaka koji su regulisani

Najveći pomak ostvaren je u domenu pružanja usluga i evidentna je veća usmerenost ka potrebama građana u ovom domenu. Novi ZUP stavlja građane u fokus, ali puna primena tek predstoji.

posebnim zakonima i koji nisu usaglašeni, pa stoga sputavaju potpunu transparentnost i pravnu predvidivost. Takođe, u Izveštaju se navodi da i dalje izostaje merenje zadovoljstva građana kvalitetom pruženih usluga. Veoma pozitivno se može oceniti inicijativa „Stop birokratiji“ koja se realizuje u centru Vlade, koja ima za cilj da identifikuje i pojednostavi brojne procedure tako što će ih povezati i pojednostaviti u odnosu na životne događaje i potrebe građana, umesto po meri same uprave. Tako su novi roditelji u Srbiji dobili mogućnost da novorođenčad upišu u matičnu knjigu, prijave na adresu i zdravstveno osiguranje još u porodilištu, samo ako su na vreme smislili ime.

4. Studija CEP-a o otvorenim podacima je dostupna putem linka: <http://bit.ly/2fyjJGg>

Upravljanje javnim finansijama: uvođenje reda

Upravljanje javnim finansijama je veoma pozitivno ocenjeno u Izveštaju. Značajan napredak je ostvaren usvajanjem sveobuhvatnog [Programa](#) reforme upravljanja javnim finansijama. Program definiše čitav niz kratkoročnih i dugoročnih ciljeva, od kojih je EK posebno istakla usklađivanje srednjoročnog budžetskog okvira i godišnjeg budžetskog procesa sa strateškim planiranjem, unapređenje programskog budžetiranja, povećanje naplate poreza, poboljšanje makroekonomskih predviđanja i jačanje javnih investicija i planiranja kapitalnih projekata. Evropska komisija je pohvalila i određene mere u cilju povećanja transparentnosti budžetskog procesa. Ipak, neka važna pitanja se moraju dalje unaprediti. Glavne zamerke se odnose na kvaliteta predloga budžeta, izveštaj o izvršenju budžeta, nadzor od strane Narodne skupštine, kao i na nizak nivo participacije u procesu izrade budžeta. Takođe, interna finansijska kontrola u javnom sektoru i dalje ostaje problem. Uticaj interne revizije je i dalje ograničen, a Centralnoj jedinici za harmonizaciju u Ministarstvu finansija i dalje nedostaje proaktivnosti u pogledu metodoloških podsticaja za unapređenje kvaliteta finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije. S jedne strane, to govori o i dalje slabim kapacitetima Jedinice, a sa druge strane, o nedostatku adekvatne podrške njenom razvoju.

Kako dalje

Srbija je u prethodnom periodu nesumnjivo napravila određene korake u pravcu stvaranja efikasne i ekonomske uprave, ali još mnogo toga stoji na putu do konačnog cilja. Dešava se da, dok su oči javnosti, donatora i međunarodnih partnera uprte u jednu temu u ovoj kompleksnoj oblasti, kao što je u prethodnom periodu to bio slučaj sa racionalizacijom i reformom sistema plata, lako dolazi do „klizanja“ unazad u njenim drugim segmentima, poput upravljanja ljudskim resursima ili odgovornosti vlasti.

Kao ključne aktivnosti za naredni period, EK u Izveštaju navodi: usaglašavanje Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) sa srednjoročnim budžetskim planiranjem, unapređenje analize efekata i konsultacija, unapređenje slu-

žbeničkog sistema i obezbeđivanje implementacije programa reforme upravljanja javnim finansijama.

Reforma javne uprave je kontinuiran proces koji ne sme da se zaustavi ni na trenutak. Stoga je važno da se Vlada, umesto stavljanja akcenta na pohvale koje je dobila od strane EK, fokusira na pitanja koja su u prethodnom periodu propuštena i da obezbedi da svi akteri aktivno i koordinirano rade, kako se „motor promene“ ne bi zaustavio. Od MDULS-a, kao nosioca promena, očekuje se da nastavi sprovođenje svih planiranih aktivnosti, tražeći partnere kako u upravi, tako i van nje. Od presudnog značaja je obezbediti najviši nivo političke podrške, kako bi resorno ministarstvo imalo partnere, osim u stručnoj javnosti, civilnom sektoru i međunarodnoj zajednici, i u drugim delovima javne uprave. Dodatno, kako bi se osigurala transparentnost i inkluzivost procesa, veoma je važno da MDULS nastavi redovno praćenje i izveštavanje javnosti o ostvarenim rezultatima. Preduslov za sposobnost Ministarstva da obavlja te poslove jeste izgradnja internog kapaciteta i ulaganje u ljude i procese za praćenje i izveštavanje (gotovo je zapanjujuća činje-

Pored toga što daje „vetar u leđa“ reformi, EK treba da koristi oštiri jezi u svojim nalazima, kada je to potrebno.

nica da ministarstvo sa toliko širokim delokrugom kao što je MDULS ima manje od 90 zaposlenih!). Sa druge strane, i od EK se očekuje da, pored toga što daje „vetar u leđa“ reformskim procesima, koristi oštiri jezik u svojim nalazima, kad god je to potrebno. To je naročito važno s obzirom da je EK reformu javne uprave prepoznala kao jedan od osnovnih stubova u procesu pristupanja EU, čiji rezultati bitno utiču na naredak u svim drugim reformskim oblastima. Ipak, uprkos prepoznatom značaju reforme javne uprave, blagi ton EK i pohvale koje nisu uvek bile u potpunosti utemeljene na činjenicama, nosi sa sobom rizik da se nadležne institucije u Srbiji „opuste“ umesto da ostanu u stanju pune pripravnosti i posvećenosti reformi.

O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

 EuropeanPolicyCentre

 @CEPBelgrade

 Centar za evropske politike

 EuropeanPolicyCentre

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

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

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija, posetite sajt www.europeanpolicy.org.